¿En qué conurbano queremos vivir?

Obra colectiva de las universidades del conurbano

VOL. III



AAPC
ASOCIACION ARGENTINA PARA EL PROGRESO DE LAS CIENCIAS
Editorial AAPC

Miguel Ángel Blesa, Jorge Fernández Niello, Patricia Gutti, Pablo Miguel Jacovkis, Juan Pablo Piñeiro, M. Claudia Cabrera, Pablo Von Stecher

Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Nacional de San Martín
UNDAV Universidad Nacional de Avellaneda
UNLaM
UNTREF Universidad Nacional de Tres de Febrero
Universidad Nacional de Hurlingham

¿En qué conurbano queremos vivir?

Obra colectiva de las universidades del conurbano

VOL.III

¿En qué conurbano queremos vivir? vol.III : obra colectiva de las universidades del conurbano / Yanina Soledad Amarilla ... [et al.] ; Prólogo de Jaime Perczyk. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, 2025.
Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-48617-7-1
1. Sociología Urbana. 2. Medio Ambiente. 3. Política Sanitaria. I. Amarilla, Yanina Soledad II. Perczyk, Jaime, prolog.
CDD 301

Ficha de catalogación

¿EN QUÉ CONURBANO QUEREMOS VIVIR? VOL. III

Obra colectiva de las universidades del conurbano

Editores

Miguel Ángel Blesa, M. Claudia Cabrera, Melina Levy, Jorge Fernández Niello, Patricia Gutti, Juan Pablo Piñeiro, Pablo Miguel Jacovkis, Pablo von Stecher.

Diseño de tapa: Prensa UNQ.
Maquetador: Gabriel Martín Gil

Editado en 2025 por

AAPC
ASOCIACION ARGENTINA PARA EL PROGRESO DE LAS CIENCIAS

Prohibida su reproducción total o parcial sin citar la fuente

ISBN Nº 978-987-48617-7-1

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

http://www.aargentinapciencias.org/

© 2025 ASOCIACIÓN ARGENTINA PARA EL PROGRESO DE LAS CIENCIAS

ÍNDICE

¿EN QUÉ CONURBANO QUEREMOS VIVIR?

Obra colectiva de las universidades del conurbano

Volumen III

PRÓLOGOS

Jaime Perczyk, Rector
Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR) **1**

PRÓLOGO DE LOS EDITORES **3**

REVIEWS

Las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense. Una aproximación acerca de su contribución al territorio
Yanina Soledad Amarilla y Román Ariel Sánchez Giuzio **7**

Las actitudes de la juventud del Conurbano frente al gobierno de Javier Milei: entre una esperanza sin entusiasmo y una crítica resignada, en el marco de un generalizado individualismo
Javier Balsa y Francisco Sciutto **29**

Potencialidades y desafíos del tejido productivo en el conurbano bonaerense
Héctor Bazque, Miguel Andrés Giudicatti y Mariano Carlos Nadal **45**

Economía Informal: un viejo problema latinoamericano apropiado por la Argentina reciente
Diego Masello **74**

La demografía en el conurbano bonaerense. Tendencias, problemas y aspiraciones
Héctor Oscar José Pena **106**

La gestión ambiental de cuencas hídricas del AMBA
Daniel Salvador Cicerone **128**

PRIMERA PARTE: Ambiente y Salud

Capítulo 1: El servicio de guardia en salud mental: terreno clave para la investigación
Graciela Ahumada, Alan Berduc, Eduardo Luyo, Vanina Rodríguez y Viviana Luiz **155**

Capítulo 2: Ciencia con y para las conurbanas: intervenciones feministas en salud comunitaria
Camila Cánepa, Carolina Justo von Lurzer, Romina Vasco y Elsa Beatriz Peralta..... **185**

Capítulo 3: La percepción del riesgo tóxico en el público
Martín H. Costantini y Gerardo D. Castro **213**

Capítulo 4: Del modelo de Buenos Aires a los modelos de la Provincia de Buenos Aires: El caso de Alte. Brown
Sergio Daniel Ferraro **252**

Capítulo 5: Gobernanza en salud ambiental: lecciones de ACUMAR en la Cuenca Matanza-Riachuelo y propuestas para el nivel local
M. Georgina Martino, Luciana Antolini y Susana I. Garcíaz..... **284**

Capítulo 6: Análisis de la inundación de noviembre 2014 en la cuenca del río Matanza
Kevin Ledezma **329**

Capítulo 7: Accesibilidad al Sistema Público de Salud en el Conurbano Bonaerense: Un análisis longitudinal en La Matanza y su área de influencia (2019-2024)
Gabriela M. Lourtau, Blanca Giménez Prieto, Fernanda Gómez, Cynthia Di Dio, Lucía Bustos, Lucía Aranda, Mia Estrada Baiardino y Natalia Meza..... **354**

Capítulo 8: La vulnerabilidad frente al riesgo tóxico en el ambiente urbano
Ángel R. Navarro, Martín H. Costantini y Gerardo D. Castro..... **378**

Capítulo 9: Evaluación del uso de humedales construidos para la remediación del arroyo Las Catonas, cuenca del río Reconquista
Sofía Oliva, Valeria Casa, Vera Mignaqui y Analía Nanni **412**

Capítulo 10: Desafíos en la elaboración de inventarios de gases de efecto invernadero a nivel municipal, el caso de la municipalidad de Gral. San Martín
Agustín Palavecino, Emiliano Bone y Vera Mignaqui **433**

Capítulo 11: Equidad en el deporte. Su vinculación a género y discapacidad en entidades civiles
Adrián S. Sancci, Laura C. Polola, Verónica Tobar, Vivian Jeandet, Sandra Pinto y Marcela Mascotena **466**

Capítulo 12: Calidad del aire a bajo costo en el noroeste del conurbano bonaerense
Ariel F. Scagliotti, David H. Margarit, Marcela V. Reale y Guillermo A. Jorge **500**

SEGUNDA PARTE: Educación

Capítulo 13: Escuela y universidad en acción por la salud ambiental del territorio
Carolina Aronzon, Julieta Peluso, María Victoria Cardo y Alejandra Rubio **523**

Capítulo 14: Paisajes con(y)urbanos: representaciones sobre el territorio en universidades públicas del conurbano bonaerense
Jimena Bezares, Ángela Menchón y Mariana Santander **555**

Capítulo 15: Educación superior como derecho en la Universidad Nacional de Hurlingham
Ana Bond, Laura Gimenez Heit y Jerónimo Verger **582**

Capítulo 16: Políticas audiovisuales: universidad pública e innovación
Pablo Andrés Castagno **608**

Capítulo 17: La Inteligencia Artificial como herramienta de corrección de la Escritura Académica en la Universidad
María Fernanda Espelta, María Alejandra Val, y Verónica Mazzola **631**

Capítulo 18: Sobre los nuevos ingresantes a las universidades nacionales del conurbano bonaerense en el período 2013-2022: tendencias y desafíos
Pablo Daniel García, María Gabriela Galli y María Cristina Kanobel **651**

Capítulo 19: Inteligencia Artificial Generativa en los talleres de medios de UNLaM
Leandro Lacoa y María Carolina Yarussi **677**

Capítulo 20: El inglés en UNAHUR y el territorio: docencia, investigación, extensión
Cristina Magno, Natalie Moritán, Victoria Quiroga y Florencia Suárez **708**

Capítulo 21: La internacionalización de la educación superior en el Conurbano Bonaerense: Lenguas, representaciones y prácticas sociolingüísticas en el área de Derecho y Ciencia Política
Verónica Norma Mailhes **728**

Capítulo 22: Las voces de jóvenes del conurbano y sus vínculos con la ciencia y la tecnología: una mirada desde las trayectorias educativas
Lara Sofia Peñalba, Diego Adrián González, Manuel Ramiro Benítez y Diego Petrucci **743**

Capítulo 23: Las estrategias de elección escolar de los hogares populares de Villa Jardín para cursar el nivel secundario
Lucía Pérez **766**

Capítulo 24: Yo fui al juicio con mi profe. Un Conurbano con Memoria, Verdad y Justicia
Adriana Taboada **798**

TERCERA PARTE: Sociedad y Economía

Capítulo 25: Experiencias agroecológicas en quintas del periurbano: avances y dificultades
Andrés Barsky **820**

Capítulo 26: Salud del suelo y huertas urbanas en un barrio de La Matanza, Buenos Aires, Argentina
Lucila Bertotti, Alejandra María de los Ríos, Amalia Lara Bursztyn Fuentes y Mario Néstor Clozza **850**

Capítulo 27: Sostener la vida en común en la vejez: materialidades e infraestructuras de los cuidados entre mujeres referentes del Conurbano Bonaerense
María Florencia Blanco Esmoris y María Victoria Castilla **872**

Capítulo 28: ¿Es posible que los varones desnaturalicen la violencia de género? Un estudio en construcción
Jaqueline López y Federico Campos..... 888

Capítulo 29: Empleo público y principales desafíos en municipios del conurbano bonaerenses
Rodrigo Carmona, Ricardo A. Paparás y Matías Calvo Crende 914

Capítulo 30: Los programas sociales en la mira: Un abordaje desde el Conurbano Bonaerense
Florencia Chahbenderian y Constanza Faracce Macia 934

Capítulo 31: Reestructuración y profesionalización del sistema de seguridad bonaerense (2020-2024)
Mariana Gutiérrez, Gabriel Costantino y Damián García 964

Capítulo 32: El primer cordón de La Matanza: entre lo que fue y lo que es. El barrio, consumos y emociones
Angélica De Sena y Andrea Dettano 995

Capítulo 33: Más allá de las pasiones punitivas: veinte años de la ley de desfederalización en el Conurbano Bonaerense
Paula Delfino, Gonzalo García Vilá y Betiana Minor 1024

Capítulo 34: Análisis sobre TIC en los procedimientos administrativos de las pymes del partido de La Matanza
Romina Gatto, Sabrina Gimeno, Paola Herlan, Florencia Pera, Ricardo Faraldi, Rosalía Iglesias Soares, Flavia Micales, Fernando Pedro, Verónica Spositto, Jesica Grosz, Yazmin Monti y Candela Tomaian 1044

Capítulo 35: Empleabilidad posneoliberal: programas y políticas públicas
Alba Ester Iribarne y Haide Andrea Soledad Peñalva 1074

Capítulo 36: De la Cartografía a la Acción: Mapeo de la asistencia en el territorio de La Matanza
María Victoria Mairano y Florencia Bareiro Gardenal 1100

Capítulo 37: Biotecnología y articulación productiva en el conurbano bonaerense: el caso de la PSB de la UNQ
Sergio Paz, Miguel Giudicatti y Andrea Ferrera 1133

CUARTA PARTE: Territorio

Capítulo 38: Encrucijadas del Habitar en Claypole. Una lectura crítica del habitar urbano en los márgenes del Conurbano Sur
Alejandro Abaca, Ariana Moro, Gerónimo Núñez y Catalina Precona..... 1161

Capítulo 39: El verde como infraestructura metropolitana: trayectorias históricas y una agenda para el Área Metropolitana de Buenos Aires
Leonardo Fernández 1187

Capítulo 40: Las fronteras invisibles de la desigualdad e informalidad en la vida social de las ciudades fragmentadas. El caso de dos localidades del municipio de La Matanza
Alicia Lezcano, Lorena Pérez y Daiana Romero 1215

Capítulo 41: Presencia indígena en La Matanza. Aportes para políticas pluri e interculturales
Macarena Del Pilar Manzanelli, Natalia Andrea Palomo, Sol Agustina Rodríguez, Carlos Matías Murúa y Mariana Dunayevich.....1235

Capítulo 42: Urbanismo táctico y gestión del espacio público en el municipio de Tres de Febrero
Lorena Vecslir, Jorge Fernández Niello y María Soledad Villaverde.....1263

Capítulo 43: Procesos de urbanización en tosqueras bonaerenses
Eduardo Francisco Verón.....1292

Capítulo 44: Los barrios populares: lentes privilegiadas para observar los matices de la relación entre hábitat y trabajo durante la posconvertibilidad
Marcela Laura Vio 1320

Capítulo 45: El derecho a la movilidad: reflexiones a partir de la Tragedia de Once
Martina Sol Iglesias 1354

PRÓLOGO

Jaime Perczyk, Rector

Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR).

El compromiso por un desarrollo educativo y una formación profesional imbricados territorialmente ha orientado el proyecto de la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR) desde el inicio de su actividad en 2016. Hoy, finales de 2025, es un orgullo sumar a los motivos de celebración por nuestros primeros diez años de actividad, la participación en la obra *¿En qué conurbano queremos vivir?*

En efecto, la decisión de emplazar a la UNAHUR en el segundo cordón del conurbano ha tenido, entre otros propósitos, el de atender a las demandas educativas y productivas de esta zona del Gran Buenos Aires, así como el de generar y distribuir de manera equitativa los conocimientos e innovaciones científico-tecnológicas en función del desarrollo local, nacional y regional. Para ello, ha estructurado su práctica académica en los ejes de salud, educación, tecnología, ingeniería y biotecnología. Resulta, de este modo, un interés constitutivo de nuestra tarea participar en la reflexión sobre el tópico que trata esta iniciativa editorial interuniversitaria, en particular al tratarse de un objeto tan complejo e inconmensurable como es el conurbano, atravesado por múltiples inequidades y desafíos económicos, educativos, sanitarios y socioambientales. Son estos, a su vez, los ejes que conforman este libro en su tercer volumen, con contribuciones elaboradas en primera persona

por quienes se dedican a la docencia, a la investigación y a la gestión universitaria en el conurbano y, con ello, quienes mejor conocen sus necesidades, pero también sus potencialidades para dar respuesta a sus demandas. Los felicitamos por acercar sus proyectos, saberes, voluntades y experiencias, así como celebramos la posibilidad de un intercambio colectivo, imprescindible para proyectar cambios e innovaciones eficaces y a largo plazo.

Jaime Perczyk

PRÓLOGO EDITORIAL

La publicación de la obra colectiva *¿En qué conurbano queremos vivir?* en su tercer volumen nos encuentra en un momento extremadamente desafiante para el desarrollo de la investigación en Argentina. El sostenido y deliberado desfinanciamiento de la educación universitaria y de las actividades de ciencia y tecnología a nivel nacional, sumado a las campañas sistemáticas de desprestigio y a las embestidas por el vaciamiento institucional vienen impactando con distintos efectos en los equipos de trabajos (institutos, laboratorios, departamentos) que despliegan sus prácticas a lo largo del país y, por supuesto, también en los del conurbano bonaerense.

Paradójicamente, o tal vez por cierto ejercicio de memoria en el hecho de atravesar y enfrentar reveses políticos y económicos, la elaboración de este libro nos motivó y nos envalentonó. Por un lado, nos fortaleció a quienes integramos el equipo editorial del libro, en la medida en que incorporamos a la Universidad Nacional de Hurlingham al grupo organizador, sumando -al momento- seis espacios académicos radicados en el conurbano.

Por otro lado, la vigorización del proyecto se manifestó en el interés de participación, plasmado en la creciente recepción de contribuciones, lo que dio lugar a un libro conformado por 45 capítulos, el más voluminoso hasta ahora. A ello se agrega, este año, la presentación de los artículos invitados, esto es, 6 aportes efectuados por especialistas que abordan tópicos de interés específico: la gestión ambiental de las cuencas hídricas, el fenómeno de la economía informal, las tendencias demográficas bonaerenses, los desafíos del tejido productivo, la contribución de las universidades nacionales al territorio, así como el análisis sobre la actitud de los jóvenes ante la política actual.

Tal como en los volúmenes anteriores, la iniciativa del libro busca ensamblar conocimientos y contribuciones provenientes de distintos espacios del territorio que aporten a la reflexión sobre su desarrollo sostenible y colaboren en la resolución de sus problemáticas y, a su vez, ofrezcan herramientas tecnológicas y de gestión que sean de utilidad para las autoridades. Los contenidos presentados, sometidos en todos los casos a una exhaustiva evaluación por parte de pares expertos, se organizan en los siguientes ejes: "Ambiente y Salud", "Educación", "Sociedad y Economía" y Territorio".

Subrayamos la idea de que los diálogos que plantea el volumen se dan a modo interdisciplinario e interuniversitario, pero también a nivel intergeneracional. En este sentido, celebramos la articulación entre propuestas de especialistas de marcada trayectoria con las de investigadores e investigadoras en instancias iniciales de su carrera. Concebimos el libro, de este modo, como un espacio receptivo a distintos tipos de aportes que no siempre se dejan enmarcar en los géneros discursivos prototípicos del ámbito académico (*papers*, revisiones, reseñas); por el contrario, abrimos la propuesta también a otro tipo de formatos, vinculados con proyectos en desarrollo, así como también queremos atender a las voces entusiastas de los más jóvenes.

Entendemos, además, que en la confluencia de estos trabajos el conurbano bonaerense se consolida como objeto de estudio y reflexión en sí mismo. Su complejidad única, pero también su propia identidad e idiosincrasia dan lugar a iniciativas singulares y originales para enfrentar sus desafíos. Parte de esta singularidad y creatividad se ve plasmada en los aportes publicados que, lejos de conformarse como una colección de artículos, establecen distintos tipos de intercambios y continuidades sobre inquietudes afines.

Con ello, agradecemos a los autores y autoras que se suman a la iniciativa, así como el tiempo y la dedicación de quienes evaluaron los artículos, instancia fundamental (aunque no siempre reconocida), por revisar y potenciar cada aporte y su forma de comunicarlo. Consideramos que la variedad de temáticas y perspectivas ilustra la riqueza de las universidades del conurbano para contribuir a encontrar vías hacia el desarrollo sostenible. Apostamos, finalmente, a que esta serie de volúmenes siga creciendo y empiece a consolidarse como una obra de referencia en la reflexión sobre el territorio.

Dr. Miguel Ángel Blesa, Director del Doctorado en Ciencia y Tecnología – mención Química- Universidad Nacional de San Martín.

Dra. M. Claudia Cabrera, Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad Nacional de Avellaneda.

Mag. Melina Levy, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de La Matanza.

Dr. Jorge Fernández Niello, Profesor Titular Regular, Universidad Nacional de San Martín.

Dra. Patricia Gutti, Secretaría de Investigación, Universidad Nacional de Quilmes.

Mag. Juan Pablo Piñeiro, Secretario de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de La Matanza

Dr. Pablo Miguel Jacovkis, Secretario de Investigación y Desarrollo, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Dr. Pablo von Stecher, Instituto de Educación, Universidad Nacional de Hurlingham.

REVIEWS

REVIEW

Las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense. Una aproximación acerca de su contribución al territorio

Yanina Soledad Amarilla*,



Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Magíster en Historia del Arte Argentino y Latinoamericano de la Escuela Interdisciplinaria de Alto Estudios Sociales (EIDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Candidata doctoral en Historia de la Escuela Interdisciplinaria de Alto Estudios Sociales (EIDAES) de la UNSAM. Docente e Investigadora de la UNLaM.

*yamarilla@unlam.edu.ar,

Román Ariel Sánchez Giuzio**



Abogado de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Integrante y becario de proyectos de investigación acreditados en la UNLaM

**romanarielsanchez@gmail.com

Palabras clave: *Universidades Nacionales, Conurbano Bonaerense, Investigación, Territorio, Vinculación.*

Keywords: *National Universities, Conurbano Bonaerense, Research, Territory, Exchange.*

Resumen

En las últimas décadas, las Universidades Nacionales han adoptado un rol crecientemente relevante en nuestro país, dando respuesta a demandas

sociales complejas a partir de la formación profesional, producción de conocimiento y organización de actividades en el territorio. En ese marco, el presente trabajo se propone reflexionar acerca de la contribución al territorio que han realizado las Universidad Nacionales (UUNN) asentadas en el Conurbano Bonaerense durante la década comprendida entre 2013-2023. A partir de las tres funciones esenciales de las Universidades: la docencia, la extensión y la investigación. De este modo, el encuadre metodológico elaborado ha sido, por un lado, cualitativo, centrado en la recopilación bibliográfica y el análisis documental, en particular, de los informes de Evaluación Externa realizados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); y de los informes de Evaluación Externa del Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) publicados. Así como de las páginas webs de las UUNN, estatutos, y demás normativas relevantes. Por otro lado, se sumaron herramientas cuantitativas, como los anuarios estadísticos de las UUNN analizadas, la utilización del software para el análisis cualitativo de datos Atlas.ti, y la plataforma Openalex, entre otras herramientas que nos permitieron elucidar los nudos problemáticos de esta investigación. Con esta investigación nos proponemos realizar un aporte, a partir de la puesta en valor de las Instituciones de Educación Superior en esta singular región, a la discusión teórica, acerca del rol de las UUNN. Adicionalmente, se espera contribuir a la toma de decisiones públicas.

Introducción

A lo largo de las últimas décadas se han consolidado una gran diversidad de Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano Bonaerense, en particular. Asimismo, las funciones al interior de estas instituciones también se han transformado, en sintonía con la consolidación de nuevas demandas y necesidades de los territorios donde se insertan. De este modo, las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense, organizan sus actividades en torno a las funciones de docencia, investigación -condensando la vinculación y la transferencia tecnológica-, y extensión. Cada una de ellas, contienen áreas de incumbencia y actividades específicas en cada una de las UUNN, consistentes con cada perfil institucional y los territorios donde se insertan.

En este marco, el presente trabajo se propone reflexionar acerca de la contribución al territorio que han realizado las Universidad Nacionales (UUNN) asentadas en el Conurbano Bonaerense durante la década

comprendida entre 2013-2023. A partir de las tres funciones esenciales de las Universidades: la docencia, la extensión y la investigación. Aquí se destacan la gran heterogeneidad del conjunto de las UUNN del Conurbano, junto con la diversidad de identificaciones y de funciones con respecto a las tres grandes dimensiones, perfiles y modos de articulación de estas.

De este modo, el encuadre metodológico elaborado ha sido, por un lado, cualitativo, centrado en la recopilación bibliográfica y el análisis documental, en particular, de los informes de Evaluación Externa realizados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); y de los informes de Evaluación Externa del Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) publicados. Así como de las páginas webs de las UUNN, estatutos, y demás normativas. Por otro lado, se sumaron herramientas cuantitativas, como los anuarios estadísticos de las UUNN analizadas, la utilización del Atlas.ti, y la plataforma Openalex, entre otras herramientas que nos permitieron elucidar los nudos problemáticos de esta investigación.

El presente trabajo se estructura en seis apartados principales. En el primer y segundo apartado se introduce el enfoque teórico y metodológico que sustenta la reflexión propuesta. Además, se presenta al diverso y complejo conjunto de instituciones de Educación Superior, destacando la heterogeneidad de perfiles que se conjugan a lo largo del Conurbano Bonaerense. El tercer apartado expone el análisis de la contribución que las mencionadas Casas de Altos Estudios realizan a este territorio, en particular sobre la docencia. Mientras que, el cuarto apartado presenta el aporte de las UUNN al territorio centrado en la función investigación. Por su parte, el quinto apartado, reflexiona sobre la contribución que realizan las UUNN del Conurbano al territorio desde las funciones vinculación, transferencia y extensión. Finalmente, el sexto apartado sintetiza las reflexiones alcanzadas en el marco de esta producción.

Nuevas demandas, roles y funciones de las Universidades Nacionales argentinas desde una mirada teórica

El final del siglo XX ha testimoniado un cambio paradigmático en el rol ejercido por las Universidades Nacionales en el continente americano en general, y en Argentina, en particular. Distintos intelectuales han subrayado la creciente relevancia de la articulación del Sistema Universitario con el sector productivo (García de Fanelli, 1999); así

como, las presiones que nuevas demandas del entorno productivo (Tauber, 2019), gubernamental (Suasnábar y Rovelli, 2011), y de la propia ciudadanía (Marquina, Chiroleu, 2015), han comenzado a pesar sobre estas.

En ese marco, la aprobación de la Ley de Educación Superior (LES)[1] configuró a las Universidades Nacionales como instituciones abocadas a tres funciones principales – docencia, investigación y extensión- complejizando la inserción universitaria en el territorio donde se insertan. Como corolario de ello, nuevos roles se han creado dentro de las instituciones de Educación Superior para gestionar las nuevas demandas. De acuerdo con Marquina y Polzella (2015), la evaluación institucional, y en particular, la vinculación tecnológica ha adquirido tal complejidad que nuevos profesionales, capacitados en la gestión de dichos procesos, han sido incorporados a las Universidades Nacionales, constituyendo figuras ajenas a la clásica lógica profesional del docente y no docente.

De este modo, además de espacios formativos, el conjunto de las Instituciones Nacionales de Educación Superior debió absorber nuevas funciones y roles, trascendentes a la docencia. Si bien, dentro del heterogéneo sistema universitario existían – para ese entonces- Universidades con perfiles recostados sobre la investigación – tal ha sido el caso de la Universidad Nacional de La Plata (Tauber, 2020)- otras instituciones debieron adaptarse a propiciar una contribución social más amplia que la tradicional formación profesional.

Simultáneamente, nuevas Instituciones de Educación Superior fueron creándose en el país, conformándose el mapa actual (Blutman y Levy, 2025). Un punto nodal ha sido el despliegue del sistema universitario en el Conurbano bonaerense. Allí, la primera Institución de Educación Superior en asentarse dentro de dichos límites geográficos[2], ha sido la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), en el año 1972[3]. Desde ese entonces, se incorporaron un total de catorce Universidades Nacionales -identificadas en la Figura 1- quienes han comenzado a desplegar tareas de docencia, investigación y extensión, allí.

1. Ley 24521 del 07/08/95.
2. https://www.atlasconurbano.info/index.php
3. Ley N. 19.888 del 13/10/1972

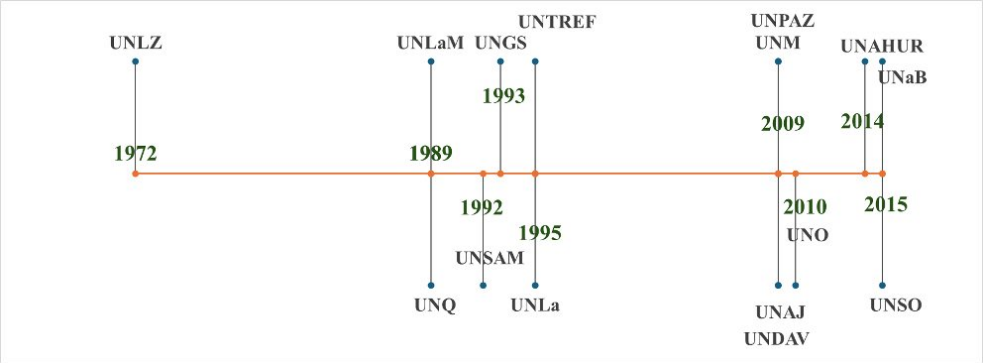


Figura 1. *Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano Bonaerense.***Fuente:** *elaboración propia con base en las leyes de creación de las Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano Bonaerense.*

De esta línea de tiempo, destacamos que entre los años 1989 y 1995 se crearon un total de ocho universidades nacionales. Seis de ellas, en el conurbano bonaerense (Accinelli y Macri, 2015). De acuerdo con Mendonça (2020), este período correspondería con la segunda oleada de creación de instituciones de Educación Superior en Argentina. La oleada anterior, comprende al conjunto de Universidades Nacionales fundadas a partir de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) -primer institución del Sistema- hasta 1990.

Mientras que, la segunda oleada contiene el período comprendido entre 1990 y 2010. Por último, las universidades del "Bicentenario", posteriores al 2010. Desde esta perspectiva, cada oleada encierra aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que han incidido, en mayor o menor medida, en la identidad adquirida por las Universidades creadas (Buchbinder y Marquina, 2008; Strah, 2018).

Cabe destacar que, la mayoría de estas instituciones surgen como una respuesta a las demandas de la comunidad local, y del Conurbano Bonaerense, en general, con el objetivo de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la región y de atender problemas específicos del territorio en el que se insertan.

A su vez, la política de creación de este subconjunto de Instituciones de Educación Superior asentadas a lo largo del Conurbano Bonaerense ha sido abordada desde diferentes perspectivas. Algunos autores han enfatizado la influencia que el contexto político, en el cual han sido

creadas tales Universidades, ha tenido en la configuración del perfil institucional (Otero et al., 2018).

Otros especialistas han analizado las singularidades sociodemográficas de los estudiantes que asisten a dichas Universidades Nacionales, inequidades en el acceso, el problema de la retención estudiantil y las políticas diseñadas para contener tal cuestión (Arias et al., 2015; Accinelli et al., 2016, García, 2024). Adicionalmente, se ha abordado la articulación con instituciones internacionales (Beneitone et al., 2007), la vinculación con el entorno socio productivo (Di Meglio, 2024), los desafíos en torno a la producción de conocimiento científico (Zangrossi, 2013), y el rol de la extensión en estas Universidades (Giangiacomo et al., 2013).

En este marco general, el presente trabajo pretende realizar un aporte a la discusión académica vigente, poniendo en valor la contribución que las Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano realizan a la sociedad. Tal y como fue descrito previamente, esa contribución se expresa en tres grandes dimensiones: la formación de profesionales, a través de la docencia, la producción de conocimiento científico, y la extensión. Solo resta por aclarar, que dicha contribución no se circunscribe, con exclusividad, al territorio en el cual se asientan, sino que trasciende las fronteras geográficas, en especial, gracias a la proliferación de nuevas tecnologías, entre otras cuestiones.

Metodología

El presente capítulo ha sido elaborado a partir de la combinación de estrategias cualitativas y cuantitativas. En relación con las primeras, se recopiló y se analizó información de instituciones nacionales que evalúan a las Universidades, de gran relevancia a nivel nacional. Por un lado, los informes de Evaluación Externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)[4]; por el otro, los informes de Evaluación Externa del Programa de Evaluación Institucional (PEI) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT)[5] de las Universidades del conurbano analizadas, en particular, sobre la dimensiones docencia, investigación y extensión. A partir de ellos, se realizó un análisis documental (Casasempere Satorres & Vercher Ferrándiz, 2020).

4. Disponibles en: https://www.coneau.gob.ar/coneau/publicaciones/evaluaciones-externas/
5. Disponibles en: https://www.argentina.gob.ar/ciencia/pei/informes-evaluacion-externa

Cabe destacar que, algunas de las evaluaciones se realizaron con universidades de reciente creación, por ejemplo, la Universidad Nacional de Moreno (UNM) contaba con tan sólo 5 años de funcionamiento al momento de su autoevaluación. En estos casos, las evaluaciones se desarrollan como un proceso destinado a colaborar con el diagnóstico, la planificación y la prospectiva de la función I+D.

Asimismo, resaltamos que, a diferencia de los informes de la CONEAU, -que evalúa el conjunto de las funciones de las UUNN- el PEI evalúa específicamente el modo en que las UUNN desempeñan su función de Investigación y Desarrollo (I+D), prestando atención a su inclusión en la organización y su relación con otras funciones, así como a su articulación con el contexto socioproductivo donde la institución despliega mayormente sus esfuerzos (Martínez Porta et al., 2014; Marquis, 2018).

Adicionalmente, aquellas universidades que no cuentan, hasta el momento, - debido a su creación relativamente reciente-, con ninguna evaluación de estos organismos públicos, se recurrió a sus páginas webs, normativa -estatutos universitario, Plan de Desarrollo Institucional, reglamentos, normativa específica, etc.-y bibliografía relevante para desandar los nudos problemáticos de esta investigación.

Con respecto a las segundas, las estrategias cuantitativas, se analizaron los anuarios estadísticos de la Subsecretaria de Políticas Universitarias[6], durante el periodo que comprende la década 2013-2023. Si bien durante el año 2015 se terminó de constituir el sistema universitario en nuestra área de estudio, tal como lo conocemos en la actualidad; el recorte se realizó durante este periodo debido a la disponibilidad de los anuarios estadísticos de las UUNN, para visualizar continuidades, cambios y rupturas.

A su vez, se recurrió al Atlas.ti[7] y a la plataforma Openalex[8] para evidenciar las principales diferencias entre las funciones investigación, docencia y extensión de las instituciones analizadas. El primero, nos permitió generar una nube de palabras para elucidar la relevancia de las dimensiones examinadas, a partir del conteo de veces que son mencionadas en el

6. Disponibles en: https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios
7. Software que permite el análisis cuantitativo de información cualitativa.
8. Catálogo de publicaciones científicas que recupera trabajos a nivel global. Disponible en: https://openalex.org/

conjunto de los informes públicos relevados. Mientras que, el segundo, nos permitió acceder a la cantidad de producciones científicas, en el marco de cada una de las instituciones durante el período de estudio. Estas producciones son asociadas a cada institución, de acuerdo con la filiación institucional, designadas por cada uno de sus autores.

De este modo, destacamos la gran heterogeneidad del conjunto de las UUNN del Conurbano, junto con la diversidad de identificaciones y de funciones con respecto a las tres grandes dimensiones, perfiles y modos de articulación de estas. En este sentido, cabe señalar que partimos de una distinción entre la vinculación tecnológica -aquí asociada a la investigación- y la extensión universitaria en relación con el conocimiento científico. De acuerdo con Corvalan (2022) y Erreguerena (2022), si bien ambas actividades despliegan la presencia de la Universidad en el territorio, la primera involucra la producción de conocimiento científico como un aspecto inherente a su implementación; mientras que, la segunda puede presidir de la producción de conocimiento científico dentro de cada proyecto de extensión.

La formación profesional en las Universidades del Conurbano bonaerense. El aporte de la docencia

Como se anticipó, el presenta capítulo busca reponer el aporte que las Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano bonaerense realizan desde una perspectiva ampliada (Rasetti, 2014; Abeledo y Menéndez, 2018; Hernández, 2022). Ello implica, no solo capturar la contribución efectuada en relación con el ejercicio de la docencia, sino también en términos de producción científica y extensión sobre el territorio.

En ese sentido, este apartado expresa el aporte de la clásica función docente desarrollada por este heterogéneo conjunto de instituciones de Educación Superior, a través de la estadística descriptiva. La información ha sido recopilada a partir de los Anuarios Estadísticos producidos por la Subsecretaría de Políticas Universitarias (SSPU)[9].

En este marco, un primer dato de relevancia, al respecto, se observa en la creciente cantidad de nuevos inscriptos y egresados *en* y *de* las

9. https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios

Universidades del Conurbano, registrado entre 2013 y 2023. En el siguiente gráfico puede apreciarse ambas tendencias:

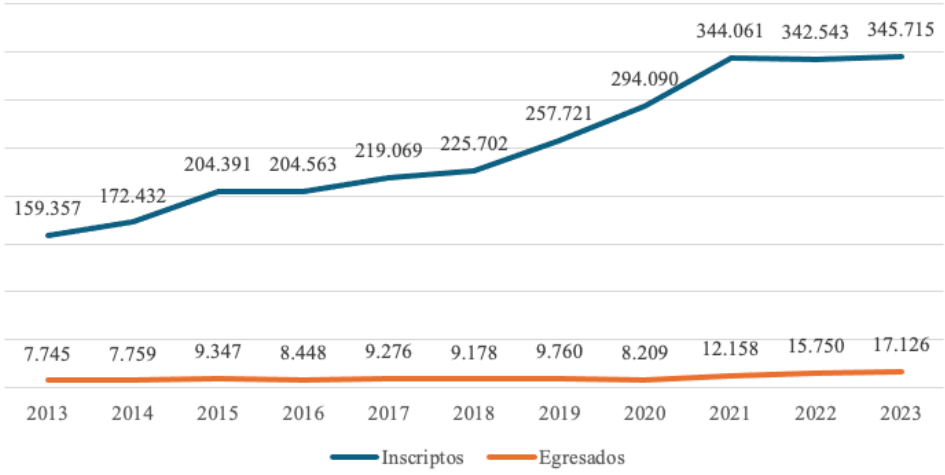


Figura 2. *Evolución total de nuevos Inscriptos y Egresados en las Universidades del Conurbano Bonaerense entre 2013 y 2023.* **Fuente:** *elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la SSPU.*

De este modo, en la Figura 2 se advierte que, a lo largo de una década -comprendida entre 2013 y 2023- las Universidades del Conurbano registraron un incremento total de los alumnos inscriptos del orden del 117%. Adicionalmente, en el mismo período tuvo lugar un incremento del 121% de los egresados de estas instituciones.

Si comparamos ambos registros con los datos del Sistema Nacional en su conjunto, se observa una tendencia creciente en la participación porcentual de inscriptos y egresados de las Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano respecto del total nacional. De este modo, en 2013 el 11% de los estudiantes universitarios del Sistema Nacional se inscribió en instituciones de educación superior del Conurbano bonaerense; mientas que en 2023 este valor ascendía al 17%.

De igual modo, en 2013 el 10% de los egresados del Sistema Nacional pertenecía a este conjunto de Universidades, registrando un incremento notable, correspondiente al 20%, en el año 2023. El incremento porcentual de nuevos inscriptos y egresados se advierte en la Figura 3.

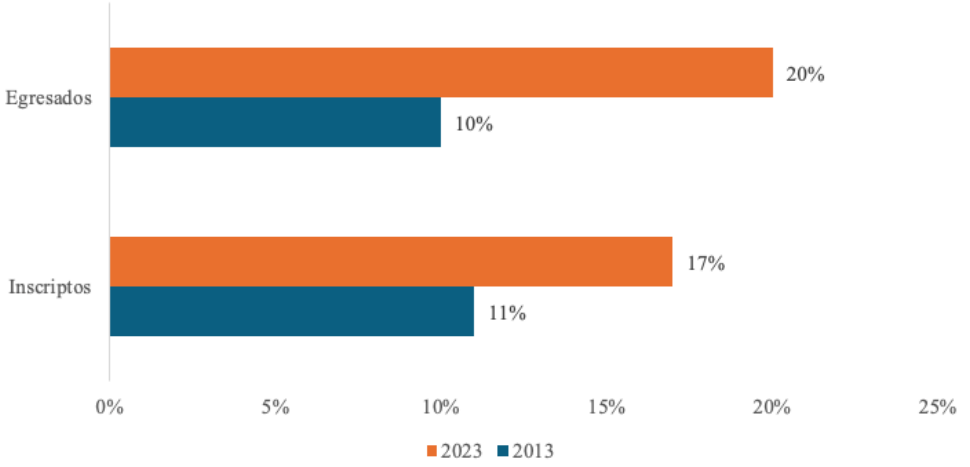


Figura 3. *Evolución de la participación porcentual de las Universidades del Conurbano en el total del Sistema respecto de nuevos inscriptos y egresados entre 2013 y 2023.* **Fuente:** *elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la SSPU.*

De esta forma, tanto la Figura 2 y 3 permiten visibilizar el sustantivo aporte formativo que realizan las Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano bonaerense, no solo a este singular territorio -incluso a pesar de la juventud que la gran mayoría de estas instituciones ostenta-. Remarcamos que este aporte transciende las fronteras regionales, dado que, a través de la implementación de formatos virtuales para el dictado de clases han logrado extender la formación, más allá, del Conurbano (Adissi y Ferrero, 2021; de Britos et al., 2021; Núñez et al., 2021); y en virtud de la notable calidad de su oferta formativa han logrado captar el interés de estudiantes que residen más allá de esta región (Hadida, 2015; Otero et al., 2018).

Por lo tanto, del análisis de los datos aportados por los Anuarios de la SSPU entre 2013 y 2023 se desprenden dos cuestiones adicionales que, si bien no serán abordadas en profundidad a lo largo de este apartado, por exceder el objetivo establecido, resultan de interés y podrían contribuir a investigaciones futuras. Por un lado, se destaca que en promedio el 32% de los estudiantes de las Universidades del Conurbano superan los 30 años, mientras que, en el Sistema Nacional el porcentaje de estudiantes con más de 30 años es 10 puntos inferior a este registro.

Este registro porcentual supera incluso el valor obtenido si contemplamos al conjunto de Universidades Nacionales con asiento en la Provincia de Buenos Aires, del orden del 29%. Tentativamente, este fenómeno podría interpretarse como la identificación de las Universidades del Conurbano en clave de oportunidad para el progreso profesional por parte de segmentos poblacionales que por diversas razones debieron -o incluso eligieron- postergar el inicio de sus estudios de grado.

En este sentido, algunos de los informes de la CONEAU relevados evidencian el efecto transformador de las Universidades en las condiciones de vida de miles de vecinos del entorno y de las familias de la zona.

> *En reiteradas ocasiones se destacó que no sólo las celebraciones de graduación, sino también los momentos de inscripción e ingreso, son compartidos por el núcleo familiar como momentos muy significativos subrayando también cambios aspiracionales estructurales en los niños y adolescentes de la región. Abundaron ejemplos en donde el recorrido universitario "les cambió la vida" a quienes lo hicieron, muchos de ellos provenientes de las barrios más humildes del Gran Buenos Aires, y que nunca hubieran imaginado ser universitarios; lo cual provoca una sensación profunda de orgullo y agradecimiento a la institución* (CONEAU, 2017, p. 87).

De esta forma, remarcamos que, la creación de las Universidades ha generado un impacto social de trascendencia, con la incorporación de nuevas generaciones a la vida universitaria, especialmente en las familias del conurbano bonaerense.

A su vez, este dato puede ser complementado con el análisis de la situación laboral de los estudiantes universitarios. Allí se observa que, en promedio, el porcentaje de estudiantes que trabajan más de ocho horas al día en las Universidades Nacionales del Conurbano bonaerense, supera en un 54% al nacional.

Finalmente, a pesar de las dificultades de extraer conclusiones en relación con la incidencia que el nivel máximo de estudios alcanzados por la madre o el padre de los estudiantes, dado que, este indicador ha sido introducido en el año 2023 -careciendo de una serie histórica que habilite la comparabilidad inter temporal- podemos realizar una sintética observación. La comparación entre los datos correspondientes a las Universidades Nacionales con asiento territorial en el Conurbano bonaerense no difiere significativamente del promedio nacional.

Para este último se observa que para el 45% de los estudiantes inscriptos en las Universidades del Conurbano Bonaerense, el nivel máximo de formación de su madre es inferior al Universitario. En esa línea, para el 27% de los egresados, el nivel máximo de formación de su madre es inferior al Universitario. En síntesis, podemos remarcar que, las Universidades del Conurbano Bonaerense contribuyen a la formación de nuevos profesionales, tanto del territorio donde se inscriben, como del país, en general. Esto se debe a que participan, en un porcentaje elevado, en la absorción de los inscriptos y egresados en el conjunto del sistema de Educación Superior. Al mismo tiempo, inciden en las expectativas y trayectorias de vida de los barrios más vulnerables, de aquellos que transitan las Universidades, así como de sus entornos familiares.

La investigación en las Universidades del Conurbano bonaerense: su contribución al territorio

Como se mencionó, las Universidades Nacionales del Conurbano, organizan sus actividades en torno a las funciones de docencia, investigación -condensando la vinculación y la transferencia tecnológica-, y extensión. Cada una de ellas, contienen áreas de incumbencia y actividades específicas en cada una de las UUNN, consistentes con cada perfil institucional. En este sentido, destacamos que estas dimensiones muchas veces se superponen y, en ocasiones, las diferencias se diluyen y no son del todo claras en las evaluaciones analizadas.

En este sentido, observamos casos en los cuales vinculación y extensión son funciones consideradas indistintas. De este modo, cada Universidad construye e imprime una identidad propia sobre sus definiciones y alcances. Así, por ejemplo, algunas Universidades conciben las tareas de extensión a través de una convergencia organizada de la investigación, la docencia y los servicios y acciones con la comunidad. Mientras que otras, la conciben como la relación directa con la comunidad donde se inserta la Universidad.

En efecto, por mencionar algunos casos, en el Estatuto de la UNM se establecen los alcances y las actividades en lo referente a vinculación y transferencia tecnológica con algún grado de coincidencia con las de extensión universitaria (CONEAU, 2020, p. 75). El caso contrario, podría constituirlo la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), institución en la cual no existe configuración alguna de la función extensión, dada la filosofía subyacente a sus creadores.

Sin embargo, y a pesar de la diversidad de consideraciones, de la Figura 4, se desprende que la investigación es reconocida como una función primordial para el desarrollo de las UUNN en el territorio, a la que le siguen la extensión y la vinculación.



Figura 4. *Nube de palabras acerca de las funciones de las UUNN del Conurbano.* **Fuente:** *Elaboración propia con base en los informes de evaluación institucional de la CONEAU y el PEI.*

En este sentido, del análisis de los informes de evaluación se desprende que, en general, las UUNN del Conurbano se instalaron en los territorios con una fuerte propuesta de formación profesional adaptada a las necesidades particulares de su área de influencia, en respuesta a la demanda creciente de educación superior en el Conurbano Bonaerense. Eso determinó, nuevamente, que la función investigación, en general, ocupase en sus inicios una posición más subalterna. No obstante, con el correr del tiempo dicha dimensión fue tomando mayor protagonismo en cada una de ellas (Roca et al., 2018).

En este marco, en estas instituciones, la investigación busca dar respuesta a las demandas de la comunidad local, contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la región y atender problemas específicos de la zona en la que se insertan. De este modo, el conjunto de Universidades le otorga prioridad a las necesidades y problemáticas del medio, al desarrollo a escala local y la satisfacción de necesidades, problemas y desafíos que surgen de interacciones con su referente social directo (Otero et al., 2018).

En síntesis, el aporte de la investigación de las UUNN del Conurbano Bonaerense es sensible a los problemas del ámbito local y atiende a las demandas surgidas de aquellas áreas de intervención identificadas como prioritarias por su contribución al desarrollo. Por ello, destacamos que, la producción de conocimiento científico, en el conjunto de las UUNN del Conurbano, poseen un fuerte y significativo anclaje territorial, siendo ésta sin duda una de sus características más preponderantes. Ello lo realiza desde un aspecto teórico analítico, cuya contraparte práctica analizaremos en el siguiente apartado.

La vinculación, la transferencia y la extensión universitaria en el Conurbano Bonaerense: su contribución al territorio

En línea con la dimensión investigación, las UUNN del Conurbano Bonaerense refieren una constante interacción con su entorno territorial, sociocultural y productivo, tanto desde la vinculación y transferencia, como desde la extensión. Como se mencionó, si bien son dimensiones y actividades bien diferencias, aquí las aunamos debido a que las diferencias muchas veces se diluyen y no son del todo claras en las evaluaciones analizadas.

De acuerdo con los informes de evaluación analizados, en relación con la extensión en las UUNN, se destacan la realización de diversas actividades, como, trabajos en barrios vulnerables, principalmente, aledaños, voluntariados, orientados principalmente a comedores, centros vecinales, etc.; así como, eventos culturales, articulación con el nivel secundario y la participación en el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES). De esta forma, en los informe se evidencia que la Universidad se constituye como un actor más del territorio, con roles, actividades y responsabilidades específicas.

En efecto, las prácticas extensionistas se configuran históricamente en dialogo con un territorio cambiante, heterogéneo y crecientemente demandante. En este sentido, por ejemplo, las prácticas extensionistas de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), adquieren sentidos amplios que se van definiendo *in situ* y de manera dinámica, en función de características del medio, coyunturas locales, regionales y nacionales, y capacidades de actores del medio y de la institución universitaria (CONEAU, 2019, p.118).

Por su parte, sobre la vinculación, se destacan los desarrollos y funcionamiento de las Unidades de Vinculación Tecnológicas (UVTs). Así como los desarrollos de capacidades de I+D en vinculación con el medio nacional e internacional impulsando la asociatividad y la innovación, promoviendo el emprendedorismo, la vinculación con sectores empresarios y la creación de nuevas empresas mediante procesos de incubación, entre otras actividades (Di Meglio, 2023).

A su vez, cabe resaltar que, estas distinciones entre funciones operan en la práctica como planos articulados que solo diferenciamos analíticamente. De esta forma, la CONEAU destaca que, por ejemplo, en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) la transferencia de tecnología, los servicios a terceros, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, y la extensión universitaria en general, conviven integradas. (CONEAU, 2017, p.79).

Asimismo, y en particular, sobre la transferencia en las UUNN, a lo largo del período analizado, los docentes investigadores de las UUNN con asiento en el Conurbano Bonaerense han publicado en promedio 1400 producciones científicas[10]. Del total, en promedio, el 65% se encuentra disponible en Acceso Abierto -como se observa en la Figura 5, favoreciendo la circulación y libre accesibilidad a tales contenidos.

10. Los datos han sido obtenidos de la Plataforma OpenAlex y analizados a partir de la estadística descriptiva.

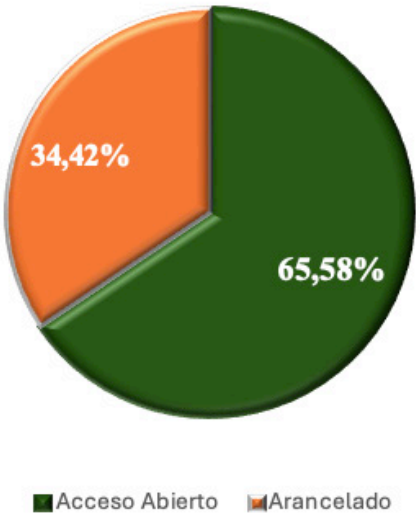


Figura 5. *Porcentaje de publicaciones correspondientes a UUNN del Conurbano Bonaerense disponibles en Acceso Abierto.* **Fuente:** *elaboración propia con base en datos obtenidos de la plataforma Openalex.*

De esta forma, la información expresada en la Figura 5 muestra datos agregados para el conjunto de Instituciones de Educación Superior con asiento en el Conurbano Bonaerense. Sin embargo, existe gran dispersión entre las instituciones, existiendo picos máximos de Universidades que superan las 5000 publicaciones, mientras otras se acercan a las 200 publicaciones.

Los datos obtenidos no han sido desagregados por Universidad, dado que, se busca explorar la contribución que la totalidad de las Instituciones de Educación Superior con asiento en el Conurbano Bonaerense realizan, en lugar de dar pie a las comparaciones entre sí. Mayor homogeneidad presenta la distribución de datos en torno al porcentaje de producciones disponibles en Acceso Abierto.

En síntesis, de este análisis se desprende que, las UUNN del conurbano realizan un aporte tanto desde las prácticas extensionistas, -que van desde actividades socioeconómicas, hasta eventos culturales, por mencionar algunos de ellos- como desde la vinculación y la transferencia. Estas últimas, en particular, toman al territorio del Conurbano Bonaerense como objeto de indagación y producción científica, visibilizando su

funcionamiento, demandas y problemas específicos; y ofrece posibles respuestas y soluciones prácticas a tales problemas.

Conclusiones

El presente trabajo se propuso realizar un aporte sobre la contribución al territorio que han realizado las Universidad Nacionales (UUNN) asentadas en el Conurbano Bonaerense durante la década comprendida entre 2013-2023. A partir de las tres funciones esenciales de las Universidades: la docencia, la extensión y la investigación. De este modo, se buscó poner en valor la contribución que las Universidades Nacionales con asiento en el Conurbano realizan a la sociedad, a través del desarrollo de las tres grandes dimensiones, que podemos sintetizar en: la formación de profesionales, a través de la docencia, la investigación, a través de la producción de conocimiento científico, así como la transferencia y vinculación del conocimiento y la extensión.

Sobre cada una de estas contribuciones, en particular sobre la docencia, podemos resaltar que, las Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense contribuyen a la formación de nuevos profesionales, tanto del territorio donde se inscriben, como del país, en general. Esto se debe a que participan, en un porcentaje elevado, en la absorción de los inscriptos y egresados en el conjunto del sistema de Educación Superior. Al mismo tiempo, inciden en las expectativas y trayectorias de vida de los barrios más vulnerables, de aquellos que transitan las Universidades, así como de sus entornos familiares.

Mientras que, el aporte de la investigación de las UUNN del Conurbano Bonaerense se constituye como sensible a los problemas del ámbito local y atenta a las demandas surgidas de aquellas áreas de intervención identificadas como prioritarias por su contribución al desarrollo. Por ello, destacamos que, la producción de conocimiento científico, en el conjunto de las UUNN del Conurbano, poseen un fuerte y significativo anclaje territorial, siendo ésta sin duda una de sus características más preponderantes. Ello lo realiza desde un aspecto teórico analítico, cuya contraparte práctica se desarrolla en las funciones de vinculación y extensión.

De esta forma, las UUNN del Conurbano, también realizan un aporte tanto desde las prácticas extensionistas, -que van desde actividades socioeconómicas, hasta eventos culturales, por mencionar algunos de

ellos- como desde la vinculación y la transferencia. Estas últimas, en particular, toman al territorio del Conurbano Bonaerense como objeto de indagación y producción científica, visibilizando su funcionamiento, demandas y problemas específicos; y ofreciendo posibles respuestas y soluciones prácticas a tales problemas.

Por lo tanto, podemos destacar que las UUNN del Conurbano Bonaerense realizan aportes desde diversas aristas, y en particular, desde cada una de las funciones esenciales de la misma: la docencia, la investigación y la extensión. Este aporte es tanto a las personas que transitan estas instituciones, en particular, como a los vecinos y habitantes del entorno más cercano -y también más lejano-. De esto se desprende que, la creación y la fundación de estas instituciones de Educación Superior en los territorios, sin dudas, beneficiaron a sus entornos y a la comunidad en general. Ya que, a partir de ellas, se posibilitó la realización de distintas experiencias y prácticas que sin las UUNN no hubieran tenido lugar.

Referencias

Abeledo, C., & Menéndez, G. (2018). Integración extensión e investigación:¿ otra manera de construir conocimientos? Enfoques, políticas y prácticas desde la Universidad Nacional del Litoral. *Revista de Extensión Universitaria+ E*, (9), 96-110.

Accinelli, A., Losio, M., & Macri, A. (2016). Acceso, rezago, deserción y permanencia de estudiantes en las universidades del conurbano bonaerense. *Debate universitario*, *5*(9), 33-52.

Accinelli, A., y Macri, A. (2015). La creación de las universidades nacionales del conurbano bonaerense: análisis comparado de dos períodos fundacionales. *Revista Argentina de Educación Superior: RAES*, (11), 94-117.

Adissi, G., & Ferrero, L. (2021). Entre la inclusión y la reproducción de las desigualdades: preguntas a partir del reemplazo de horas presenciales por virtuales en una universidad del conurbano. In *XII Congreso Argentino de Antropología Social (CAAS)(La Plata, junio, julio y septiembre de 2021)*.

Arias, M. F., Mihal, I., Lastra, K., & Gorostiaga, J. (2015). El problema de la equidad en las universidades del conurbano bonaerense en Argentina: Un análisis de políticas institucionales para favorecer

la retención. *Revista mexicana de investigación educativa*, *20*(64), 47-69.

Blutman, G., y Levy, M. (2025). La Administración Pública Nacional (APN), en J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios. Universidad Nacional de Córdoba, 63-111.

Buchbinder, P., & Marquina, M. (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino: 1983-2007*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Corvalán, R. E. (2022). Análisis de los determinantes del espíritu emprendedor e innovación para el desarrollo del nordeste argentino. [Tesis de doctorado] Biblioteca digital de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Misiones.

de Britos, S. M. M., de Donini, A. C., & Lastra, K. (2021). De la presencialidad a la virtualidad en la universidad. Desafíos en el escenario de la pandemia en universidades del conurbano bonaerense/From face-to-face to online university teaching. Challenges to Buenos Aires suburban universities (universidades del conurbano bonaerense) in the context of the COVID 19 pandemic. *Revista de Educación*, (22), 265-284.

Di Meglio, F. (2023). Dinámicas institucionales de vinculación científico-tecnológica en dos universidades del conurbano bonaerense. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, *35*(2), 580-603.

Di Meglio, F. (2024). Estrategias y dinámicas de vinculación con el entorno de las "nuevas" universidades del conurbano bonaerense. *RAES-Revista Argentina de Educación Superior*, (29), 47-62.

Erreguerena, F. (2022). Extensión universitaria y vinculación tecnológica en la Argentina. Revisando una relación compleja. *Pensamiento Universitario*, *20*, 17-29.

García de Fanelli, A. M. (1999). La universidad pública frente a la nueva lógica de las políticas públicas y del mercado. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, *4*(01), 19-30.

Garcia, P. D. (2024). El acceso a la Universidad en Argentina: dispositivos y regulaciones de ingreso en las Universidades del Conurbano bonaerense. *Revista Internacional de Educação Superior*, *10*, e024031-e024031.

Giangiacomo, G., Hernández, G., Beneitone, P., y Sfregola, C. (2013). *La actividad de extensión ¿función subalterna de la universidad? Una perspectiva desde las universidades del conurbano bonaerense.* Universidad Nacional de Lanús.

Hadida, S. (2015). La "revolución silenciosa" de las universidades del conurbano. *Diario Bae*, (ssuplemento Negocios).

Hernández, C. M. (2022). Aportes de la extensión universitaria a la formación estudiantil: Estudio de caso de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. *Saberes y prácticas. Revista de Filosofía y Educación*, *7*(1), 1-22.

Marquina, M., & Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario?: La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. *Propuesta educativa*, (43), 7-16.

Marquina, M., & Polzella, Á. (2015). El impacto de la nueva gestión pública en las universidades y la emergencia de nuevos roles: comparando contextos, sistemas y abordajes teóricos para su estudio en distintos casos nacionales. *Revista Argentina de Educación Superior: RAES*, (11), 9-27.

Marquina, M., y Chiroleu, A. (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario?: La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. Propuesta educativa, (43), 7-16. Recuperado de: http://www. scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995778520150001000003&lng=es&tlng=es.

Marquís, C. (2018). Reflexiones sobre el impacto de la evaluación universitaria en Argentina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada: RELEC*, *8*(12), 59-69.

Martínez Porta, L., Toscano, A. R., & Cambiaggio, C. (2014). La experiencia de la evaluación de la función I+ D+ i de las universidades a través del Programa de Evaluación Institucional (PEI). *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, *9*(27), 165-181.

Mendonça, M. (2020). Apuntes sobre estadísticas de la universidad pública argentina: construcción de series de matrícula, ingresos y egresos, y observaciones sobre su evolución en las últimas 5 décadas. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 5 (2), 1-36.

Naidorf J. (2015). Los cambios en la cultura académica de la universidad pública. Buenos Aires: Eudeba.

Naidorf J., y Perrotta, D. (2010). La educación superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana. En Teodoro (Editor), A educação superior na Iberoamérica. Do elifismo à internacionalização, (pp. 201-232). Lisboa: Edições Universitarias Lusófonas.

Núñez, M. F. A., de Donini, A. M. C., & Lastra, K. F. (2021). Pandemia y universidades: dificultades y respuestas en el Conurbano Bonaerense. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, *33*(2), 156-179.

Otero, A., Corica, A., & Merbilhaá, J. (2018). Las universidades del conurbano bonaerense: influencias y contexto. *Archivos de Ciencias de la Educación*, *12*.

Otero, A., Corica, A., & Merbilhaá, J. (2018). Las universidades del conurbano bonaerense: influencias y contexto. *Archivos de Ciencias de la Educación*, *12*.

Rasetti, C. P. (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y conocimiento*, *3*.

Roca, A., Schneider, C., Sánchez, A., Pedrosa, J., Chiappe, D., Monzón, M., ... & Ferragut, M. (2018). *El legado reformista en las nuevas universidades del conurbano: inclusión, democracia, conocimiento*. Undav Ediciones y EDUNPAZ.

Strah, M. (2018). Creación de universidades nacionales (2007-2015): reconfiguración del sistema de educación superior argentino. *Question*.

Suasnábar, C., & Rovelli, L. I. (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda. *Innovación educativa*, 11.

Tauber, F. (2019). UNLP Un Modelo de Universidad Pública Argentina. *Revista Universidades*.

Tauber, F. (2020). *Universidad Nacional de La Plata 2020* (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata).

Zangrossi, G. (2013). Las universidades del conurbano bonaerense. Impacto, desafíos y perspectivas. X Jornadas de Sociología, 20.

Las actitudes de la juventud del Conurbano frente al gobierno de Javier Milei: entre una esperanza sin entusiasmo y una crítica resignada, en el marco de un generalizado individualismo

Javier Balsa*



Es magister en Ciencias Sociales (por FLACSO) y doctor en Historia (por la Universidad Nacional de La Plata). Se desempeña como investigador principal del CONICET y es profesor titular en el área de Sociología de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), siendo actualmente director del Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea, de esta misma Universidad. Es autor, entre otros libros, de *El desvanecimiento del mundo chacarero y de ¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*. Actualmente dirige el Programa de Investigación "Formas del capitalismo, proyectos en disputa por la hegemonía y subjetividades en la Argentina actual" en la UNQ..

*jjbalsa@unq.edu.ar,

Francisco Sciutto**



es estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Integrante del Programa de Investigación "Formas del capitalismo, proyectos en disputa por la hegemonía y subjetividades en la Argentina actual" en la UNQ.

**franciscosciutto@gmail.com

Palabras clave: *juventud, Milei, actitudes, individualismo.*

Keywords: *youth, Milei, attitudes, individualism.*

Resumen ejecutivo

Este trabajo analiza los posicionamientos y actitudes de los jóvenes del Conurbano bonaerense frente al gobierno de Javier Milei, en base a un conjunto de entrevistas a personas de 21 a 26 años, predominando quienes están realizando estudios terciarios o universitarios. En líneas generales, encontramos que, si bien la polarización política está marcada por una adhesión o un rechazo a la figura de Javier Milei que se mantienen inalterados en el tiempo en relación a sus preferencias electorales de 2023, existe un denominador común a las personas de cualquier signo político que es una profunda resignación, tanto en el plano de las expectativas personales como en la capacidad de articular una oposición política transformadora. De un lado, casi todos los jóvenes entrevistados que votaron por Milei en el balotaje de 2023 continúan "dándole tiempo", tratando de mantener sus niveles de "esperanza" (aunque no se sienten fuertemente esperanzados) y, al mismo tiempo, si bien no manifiestan una adhesión ideológica fuerte, tampoco le demandan políticas puntuales que los beneficien, sino un esquema general de estabilidad económica. Del otro lado, quienes votaron a Sergio Massa en el balotaje, si bien son todos críticos del gobierno, sus posiciones políticas no constituyen un plano central de sus identidades. Por el contrario, salvo un par de militantes, sus narrativas personales se centran en cuestiones muy vinculadas a preocupaciones por logros individuales, de muy corto plazo y desvinculados de las cuestiones nacionales. Al mismo tiempo, prima la tristeza y la resignación, combinados con la sensación de que "la gente no está reaccionando". Más allá de sus posicionamientos políticos, en la mayoría de los jóvenes entrevistados encontramos una fuerte internalización de la precariedad y la necesidad de adaptarse a un "capitalismo flexible" que desdibuja proyectos vitales a largo plazo y que configura, en personalidades cada vez más individualizadas y desarticuladas, fenómenos que podrían ser claves para comprender la relativa falta de una reacción masiva ante las políticas de ajuste.

1. Introducción

En el ascenso de Javier Milei fue clave la receptividad que su discurso político encontró entre los jóvenes. Este segmento poblacional fue central en el corrimiento hacia la derecha del discurso público y de la masificación de posturas, demandas y reivindicaciones transgresivas y radicalizadas,

principalmente a través de las redes sociales.[1] Por supuesto, no todos los jóvenes apoyaron la propuesta libertaria. Se ha comprobado que existe una notable brecha de género en los posicionamientos político-ideológicos de la juventud: han sido los varones jóvenes quienes se inclinaron masivamente por la candidatura de Milei ya desde las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (70% de los hombres menores de 30 años lo votaron en agosto de 2023), y luego, sobre todo, en el balotaje de noviembre que lo consagró presidente (lo hizo el 80% de ellos).[2] Y esta conducta electoral era, en muchos casos, acompañada por una adhesión ideológica a las ideas y propuestas del líder libertario. Así, por ejemplo, el 54% de los varones menores de 30 años acordaban con su planteo crítico hacia la "justicia social" (frente al 34% del conjunto de la ciudadanía que tenía esa posición).[3] De todos modos, otro porcentaje menor, aunque significativo, lo terminó votando pues no estaban muy informados y copiaron lo que hacían sus amigos o compañeros de estudio. En el caso de las mujeres jóvenes los niveles de adhesión fueron notoriamente menores, pero, de todos modos, algo más de la mitad de ellas (56%) lo votaron en la segunda vuelta.

A lo largo del primer año de gestión libertaria, el apoyo de los jóvenes fue perdiendo algo de empuje, aunque continúa siendo elevado. Según la consultora Tendencias, en febrero de 2025, las evaluaciones positivas o regular-positivas del gobierno nacional sumaban el 73% entre los varones de 16 a 24 años, y el 60% entre los de 25 a 34 años. En cambio, estos porcentajes entre las mujeres de esos dos grupos etarios eran del 43% y del 41%, respectivamente.[4]

En particular, el ajuste aplicado sobre la educación universitaria fue gestando un descontento entre gran parte de la juventud (en especial la que asiste al nivel educativo superior) que generó escenarios de protestas masivas. Sin embargo, este creciente disgusto de los jóvenes con las medidas del gobierno no logra manifestarse en propuestas de oposición potentes y de largo plazo. Incluso las protestas universitarias fueron bajando en su intensidad, mientras que el gobierno no ha modificado su postura.

1. Pablo Stefanoni, ¿La rebeldía se volvió de derecha?: Cómo el *antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio)*. Siglo XXI Editores, 2021.
2. Javier Balsa. ¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2024.
3. Más detalles en J. Balsa, *op. cit.*
4. Ver más información en https://consultoratendencias.com/encuestas/

Resulta notorio que no hayan surgido mayores expresiones de protesta de parte de la juventud, cuando es el sector más afectado por el estado actual del empleo en la Argentina: es el segmento etario con mayor informalidad laboral (un 58% de los hombres menores de 30 años, y un 60% en el caso de las mujeres). Al tiempo que casi la mitad de los desocupados tienen menos de 30 años, según datos del cuarto trimestre de 2024.[5] Cabe preguntarse, entonces, ¿por qué no hay un mayor nivel de reacción de parte, al menos, de un sector de la juventud? ¿es a causa de que las políticas de ajuste y austeridad gozan de un nivel de aceptación social alto, o se debe a cambios a nivel subjetivo que impiden que se articulen propuestas opositoras de carácter masivo?

Para comprender los posicionamientos políticos e ideológicos de los jóvenes, creemos necesario profundizar nuestra comprensión sobre sus subjetividades. Consideramos de importancia abordar, entre otras cuestiones, la forma en la que narran sus experiencias de vida y describen sus planes y aspiraciones a futuro, para observar así de qué manera se insertan sus posturas políticas en este marco más personal. Para esto, realizamos una serie de entrevistas a jóvenes de entre 21 y 26 años. Esta es una etapa clave para analizar la manera en la que las personas se proyectan a futuro, ya que es una edad de transición de la adolescencia a la adultez. Aunque el estudio que estamos realizando pretende abarcar al conjunto del país, en este trabajo decidimos centrarnos en los jóvenes entrevistados que viven en el Conurbano bonaerense (al momento contamos con 18 entrevistas en esta región, realizadas entre diciembre de 2024 y abril de 2025). Hemos procurado que hayan asistido a escuelas públicas o privadas subvencionadas por el Estado y, a pesar de que intentamos dialogar con todos quienes habían asistido a un determinado curso del secundario, la mayoría de quienes aceptaron ser entrevistados asiste al nivel de educación superior, ya sea universitario o terciario. Comenzamos preguntándoles acerca de sus planes a futuro tanto en lo laboral como en lo familiar y lo afectivo; cuáles son sus sueños o sus aspiraciones personales, cómo utilizan su tiempo libre y qué importancia ocupan sus afectos y amistades en sus vidas; y, recién hacia el final de las entrevistas, indagamos sobre sus opiniones en materia de política, coyuntura y actualidad. A continuación, presentamos algunos de los patrones destacables en las respuestas de nuestros entrevistados, centrándonos en sus posicionamientos políticos.

5. Datos del INDEC, disponibles en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim24083C6B9E41.pdf y https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/informalidad_laboral_eph_04_2529DEBE4DBB.pdf

2. La juventud que había votado por Milei en el balotaje de 2023

Podemos anticipar que, en la parte final de las entrevistas, emergieron dos grupos diferenciados tanto en sus opiniones sobre cuestiones ideológicas como en sus votos, en especial en el balotaje. Nos encontramos con una juventud polarizada en sus posicionamientos políticos. Por un lado, todos los entrevistados que votaron a Milei mantienen su apoyo al gobierno libertario. En este sentido, el estudio cualitativo coincide con los resultados de la encuesta que realizamos en agosto de 2024, en la que solo el 11% de quienes habían votado por Milei en la segunda vuelta evaluaban que su gestión era mala aunque había algunas cosas que le parecían bien o, directamente, pensaba que era un desastre.[6] Del mismo modo, según la ya mencionada encuesta de febrero de 2025 realizada por la consultora Tendencias, solo el 9% de quienes votaron a Milei en la segunda vuelta tiene una evaluación negativa o regular-negativa de su gobierno (entre los jóvenes los porcentajes no difieren demasiado en relación al resto de las franjas etarias).

Entre nuestros entrevistados, todos quienes votaron por Milei en el balotaje dicen estar a favor de gran parte de las medidas tomadas por el gobierno libertario, poniendo el foco principalmente en los logros económicos de "bajar la inflación" y "el precio del dólar". Sin embargo, cabe destacar que en sus discursos no se perciben apoyos entusiastas y, mucho menos, incondicionales. En general, encontramos expresiones de cauta esperanza, muchas veces presentada más como una expresión de deseo que como convencimiento verdadero. Así, es frecuente el uso de frases como "quiero tener esperanza", y no manifestaciones de que tienen realmente "esperanza". El tono general es que hay cosas que le parecen bien y otras mal, pero la clave de su respaldo es que "hay que darle tiempo" o "hay que ver, recién empezó". Incluso esta idea se impone sobre su reconocimiento de que "hay mucha gente que la está pasando mal", como se observa en el siguiente testimonio:

> Considero que hay mucha gente que la está pasando mal, que es una situación que es difícil, en muchos sentidos, porque obviamente la gente no tiene plata, hay mucha gente que se quedó sin trabajo y todo lo que conlleva un cambio de gobierno. Pero nada, tengo esperanzas, por así decirlo, de que ojalá que en algún futuro

6. Ver detalles en SocPol, *Los votantes de Milei hoy*, agosto de 2024, disponible en https://web.socpol.ar/

> mejoren las cosas. Pero que está difícil y que está todo complicado, eso seguro (mujer, Quilmes, votó a Milei en balotaje).

En cuanto a los posicionamientos ideológico-culturales, no resulta tan clara la adhesión al discurso mileísta. Así, son pocos entre quienes apoyan al gobierno los que se pliegan a la "batalla cultural", a pesar del lugar destacado que posee en la narrativa política del gobierno. Ningún entrevistado tiene un discurso abiertamente reaccionario, más allá de que aparezcan, en algunos pocos casos, algunas críticas a la democracia y al Estado. Incluso, varios de sus votantes manifiestan preocupación por las posturas más radicalizadas del gobierno (en cuanto al aborto, la Universidad o su discurso violento hacia la oposición). Tampoco la crítica a los planes sociales tiene adhesión entre nuestros entrevistados que votaron a Milei: muy pocos los critican abiertamente, mientras la mayoría destaca su importancia. Lo que sí aparece en muchos es la preocupación porque estos estén "bien repartidos, bien administrados", que lleguen a quienes tienen que llegar:

> La verdad que los planes sociales son muy necesarios en la actualidad del país. Está muy difícil. Pero sí estoy de acuerdo con que haya un control, porque hay muchos casos de que se usa eso tanto para corrupción como para lastimar a la gente que realmente lo necesita (hombre, Quilmes, votó a Milei en balotaje).

Incluso, casi todos tienen una imagen positiva del feminismo. No solo las mujeres comparten esta posición, sino también la mayoría de los hombres votantes de Milei, y solo uno cataloga al movimiento feminista como un "curro". Este mismo entrevistado es el único que se declara abiertamente en contra de los planes sociales, y, si bien expresa que en la gestión de Javier Milei "hay cosas que están bien y [cosas que] están mal, como en todas las gestiones"; podríamos decir que solo él se encuentra cercano al discurso "mileista" en términos de la batalla cultural que propone el oficialismo. El resto no solo no comparte estas posturas, sino que, por lo contrario, se esfuerza por destacar la importancia de la convivencia democrática e incluso entiende la búsqueda de mayor justicia social como algo positivo, aunque sea un concepto que "se asocia a la izquierda o al peronismo". Donde encontramos puntos de contacto con la narrativa libertaria es en la crítica a la política en general y a "los políticos" en particular (entre los cuales no suelen contar a Milei).

Un elemento que surge del análisis del conjunto de cada entrevista, en particular de su primera parte (centrada en sus expectativas en la vida,

sus vínculos sociales y su cotidianeidad), es que la mayoría de quienes votaron por Milei narran sus vidas y sus expectativas en términos de esfuerzo personal, de automejoramiento, con posturas cercanas al "emprendedurismo" y, por lo tanto, con cierto orgullo de no requerir nada del Estado. Tienen esperanzas en el gobierno, pero no es donde depositan la mayor parte de sus expectativas. De allí que no le demanden demasiado al gobierno de Milei. No hay casi reclamos dirigidos hacia el Estado, salvo que no deteriore la situación de las Universidades:

> …yo apoyo al gobierno, la verdad es que me está yendo bastante bien, estoy progresando. Obviamente que también el progreso va de base de uno, no va de base de la política, ni de quien esté gobernando. O sea, el progreso es de una persona y nada es así, yo no creo… siento que la gente dice, che desde que asumió Milei estoy ganando [X cantidad de plata] … no loco, vos tenés que salir, buscarte vos tu futuro. Un político no te va a dar nada (hombre, San Francisco Solano, votó a Milei en balotaje).

Otra entrevistada, cuando se le preguntaba acerca de los obstáculos que podía llegar a encontrarse para lograr cumplir sus metas (tener una casa propia y volver a estudiar una carrera), decía:

> En realidad, lo estoy tratando en terapia como que para sentirme yo capaz de que puedo lograrlo. Es algo más personal que, por ejemplo… el lado económico o algo de eso (mujer, Avellaneda, votó a Milei en balotaje)

La mayoría de quienes votaron por Milei opina que casi todos los proyectos políticos de la historia argentina fueron un fracaso, y sostienen una narrativa meritocrática de superación personal en la que el progreso económico se logra principalmente a través del esfuerzo y el automejoramiento. Dentro de esta lógica, sus principales pretensiones para con un gobierno son "que no robe" o "que no usen al Estado para hacer negocios". No pretenden un proyecto político que los incluya directamente, sino uno que cree las condiciones necesarias para que cada uno pueda progresar por sus propios medios.

Por lo tanto, se podría especular que, si el gobierno libertario logra bajar un poco más la inflación y no se altera demasiado la cotidianeidad de su base electoral (por ejemplo, para nuestros entrevistados, las Universidades continúan funcionando con cierta "normalidad"), es probable que la mayoría de sus votantes jóvenes mantendrá su preferencia por los candidatos oficialistas.

Además de continuar logrando el apoyo de quienes lo habían votado en las elecciones de 2023, Milei está obteniendo la adhesión de algunos que no votaron o que recién se inclinaron por él en el balotaje. Así, un joven que no votó en 2023 porque "no sabía a quién votar", luego de describir que a algunos les está yendo peor y a otros mejor, y que "hay muchas cosas que hacen bien, pero muchas cosas que se hacen mal", como sacar las becas para quienes estudiaban, trata de sintetizar su posición de la siguiente manera:

> Creo que va por buen camino, la inflación se mantiene, por ejemplo, es depende mucho de los recortes que hubo [….] va bien, era un cambio necesario porque había muchas cosas que estaban mal hechas y muchas cosas que estaban bien hechas las está haciendo mal ahora… bueno, cierro la idea en decir que le está yendo bien (hombre, Bernal Oeste, no votó en balotaje).

Varios señalaron reparos hacia la propia figura de Milei y ciertas dudas, pero sienten que "de a poco están cambiando el país":

> Javier Milei tenía como algo en contra de mí. Pero a la vez siento que de a poco están cambiando el país. Pero hay cosas que no me gustan como las hace y siento que son correctas. Pero hay otras cosas que sí. Que siento que un poco el país se está estableciendo, pero que es falta todavía. No le daría todavía como un voto de confianza 100% (mujer, San Martín, votó a Milei en el balotaje, pero antes "al partido contrario").

3. La juventud que había votado por Massa en el balotaje de 2023

Del otro lado de la ciudadanía, Milei no ha conseguido el apoyo de ninguna de las personas jóvenes entrevistadas que habían votado a Massa en el balotaje de 2023. Esto coincide con las evaluaciones que hicieron en agosto de 2024 nuestros encuestados: entre quienes habían votado a Massa en la segunda vuelta solo un 4% opinaban que la gestión de Milei era excelente o buena, aunque hubiera cosas que no le gustaran (y entre los jóvenes este porcentaje era idéntico al del resto de la ciudadanía). En la encuesta de febrero de 2025 realizada por la consultora Tendencias, solo el 6% de los votantes a Massa evaluaba como positiva o regular-positiva la gestión libertaria, sin mayores diferencias entre los jóvenes. Entre nuestros entrevistados, la enorme mayoría formula críticas e, incluso, aquellos que señalan que algunas cosas que ha hecho están bien

(en general, sin indicar ninguna política en particular), no dejan de tener una perspectiva general que es crítica del gobierno. Es cierto que algunos destacan que "se está estabilizando un poco económicamente todo" y "no hay tantos aumentos en las cosas que comprás", pero al mismo tiempo critican su gestión económica y el ajuste a las universidades. Algunos mencionan, además, la represión a los jubilados, el ajuste en salud y alguna otra cuestión (aunque son pocos quienes formulan más detalles críticos).

Ahora bien, más allá de que al momento de ser interrogados sobre las cuestiones políticas todos manifiestan estas posiciones críticas hacia el gobierno de Milei, una constante en casi todas las entrevistas a quienes votaron a Massa es que no estructuran las narrativas sobre sus vidas dándole un lugar importante a la cuestión política. Por el contrario, en general, a lo largo de toda la primera parte de la entrevista, mantienen una visión del mundo muy enfocada en sí mismos. Solo un par de entrevistadas (ambas mujeres) plantean la cuestión política en la parte inicial de la entrevista dedicada a sus expectativas de vida y sus vínculos, es decir, antes de que la introduzca el entrevistador. Sintomáticamente, estas entrevistadas son militantes de algún espacio político o social y le atribuyen importancia a esta militancia dentro de su proyecto de vida.

Las críticas de la mayoría de los jóvenes que votaron a Massa se centran en señalar cómo se ven afectados ellos mismos por las políticas de Milei. Pero incluso así, en muy pocos aparece la cuestión política como un condicionante de sus deseos y proyectos, abordados en la primera parte de la entrevista. Tampoco surge un relato en términos de proyecto de país o de carácter colectivo. Mantienen una visión del mundo muy centrada en sí mismos. Además, sus apreciaciones son más en un tono de tristeza y resignación que de bronca y, menos aún, de accionar militante. En esto coinciden con las respuestas que dieron en agosto de 2024 los votantes de Massa en el balotaje: el sentimiento o sensación predominante hacia las medidas del gobierno de Milei eran principalmente de carácter pasivizante, como desesperanza (28%), impotencia (20%), tristeza (10%), miedo (6%) y desconcierto (5%), mientras que solo un 21% manifestó sentir bronca.

Nuestros entrevistados muestran un alto nivel de resignación política, algunos porque tienen una visión bastante despolitizada de la vida y otros porque se sienten abrumados de que no haya un mayor nivel de reacción de la gente ante el ajuste: "me cuesta creer que hay gente que

todavía lo banque tanto" (mujer, José León Suárez, votó a Massa en el balotaje). En esta línea, otra entrevistada considera que Milei:

> …hizo todo lo que dijo que iba a hacer, lo que pasa es que la gente creo que está un poquito media dormida, creo que hay un poco de resentimiento social en la sociedad. Me parece que existe mucha gente que carece de empatía. […] Hoy en día vas a comprar y me parece totalmente ilógico tener que gastar 10 lucas y no comprar nada prácticamente […] Me parece que tocar la educación, la salud, a la gente grande y el laburo de la gente es meterte con algo gravísimo y me parece también re feo que hoy como pueblo todavía no nos estemos levantando para sacarlo básicamente (mujer, Quilmes, votó a Massa en balotaje).

Otra entrevistada ejemplifica el vacío de representación que sienten hoy por hoy muchos votantes de Massa, lo que la lleva a sentirse desilusionada de cara a las próximas elecciones:

> Todo lo que tiene que ver con Milei me cuesta entenderlo todavía. Pero capaz porque yo siento que había mucha gente que no sé si lo conocía tanto antes de las elecciones. Yo sí, pero me cuesta creer que hay gente que todavía lo banque tanto. […] Así que claramente no lo voté. Si se vuelve a votar tampoco lo votaría. Pero siento que el resto de los partidos están bastante atrás. No tendría idea de quién votaría porque no sabría decirte quién se va a postular. Creo que no, pero siento que no sé… está como ahí (mujer, José León Suarez, votó a Massa en balotaje).

También manifiestan una enorme impotencia por la imposibilidad de convertir estos sentimientos en propuestas concretas de oposición política. La mayoría dice vivir en una situación de incertidumbre, ansiedad y frustración por el presente, y no muestra mucha esperanza a futuro. Incluso aquellos pocos que forman parte de espacios de militancia no expresan muchas expectativas en cuanto a la posibilidad de conformar grandes proyectos transformadores a nivel político. A menudo destacan la imposibilidad de hacer algo mientras "el pueblo" continúe tolerando con pasividad las medidas de ajuste. Aparece, también, la idea de que no queda otra más que esperar a que lleguen las próximas elecciones y el oficialismo no logre reelegir:

> …en todas las áreas… creo que nos están pegando por todos lados […] a mí me tiene muy preocupada. […] También me preocupa un

> poco el negacionismo que está habiendo en nuestro país, quizás. Son cosas que no se pueden aceptar. Así que... acá… ¿Que faltan, tres años? (mujer, Quilmes, votó a Massa en balotaje).

En líneas generales, entre los jóvenes que votaron a Massa se observan pocas preocupaciones por una construcción de comunidad, baja potencia militante y voluntad de involucrarse y ausencia de un proyecto de futuro a nivel país. De modo que, incluso entre quienes manifiestan la intención de participar en algún tipo de espacio de construcción colectiva, esto no se traduce en expresiones de optimismo acerca de la conformación de grandes proyectos transformadores a nivel político/social. Más bien lo contrario. Aspiran a resistir a un sentido común de época que los abruma, a una ola de individualismo e indiferencia respecto a los demás que encuentra su legitimación en el discurso político libertario. Podríamos decir que existe un deterioro de la potencia de la noción de comunidad, que afecta incluso a sectores que se autoperciben solidarios, y este parece ser un fenómeno muy extendido.

4. Un generalizado individualismo y una imposibilidad de soñar a largo plazo

Independientemente de sus posiciones ideológicas o políticas, se observa que los jóvenes están atravesados por un fuerte individualismo que podría obedecer, como plantea Alejandro Grimson, a un cambio cultural que se fue gestando lentamente al nivel de las subjetividades.[7] Este proceso cultural global (que responde a cambios tecnológicos, económicos, laborales, etc.) favorece el surgimiento de personalidades narcisistas que el autor denomina como "neoindividualistas", caracterizadas por una fuerte centralidad del individuo en sus propios intereses y vivencias personales, a menudo en detrimento de la construcción colectiva y la visión de un futuro compartido a nivel social y político. Así, los lazos comunitarios se debilitan y disminuyen las expectativas en los grandes proyectos comunes. Crece, a su vez, el ensimismamiento y la búsqueda de realizarse individualmente a través del esfuerzo y la determinación, transformando esta resignación política en el convencimiento de que deben ser ellos mismos (o a lo sumo su círculo más cercano) los únicos artífices de su progreso. Esto se evidencia principalmente en el plano de las aspiraciones económicas de las personas, pero se encuentra latente en

7. Alejandro Grimson, *Los paisajes emocionales de las ultraderechas masivas, ¿La gente vota contra sus intereses?*, CALAS - Universidad de Guadalajara, 2024.

todos los aspectos de su personalidad. En su narrativa de sí mismos, sus planes, deseos y aspiraciones, se le da poca importancia a una variable fundamental de la vida en comunidad: el ser con otros.

En este sentido, resulta llamativo el lugar absolutamente secundario que ocupan las relaciones afectivas y los proyectos de conformación de una familia dentro de las aspiraciones personales de los entrevistados. En muy pocos estas cuestiones aparecen como una preocupación central o un anhelo concreto. La gran mayoría expresan que no es algo a lo que aspiren, e incluso señalan las "desventajas" que podría ocasionarles formar una familia, como las implicancias económicas o el tiempo que deberían dedicarle a ese proyecto por sobre sus intereses personales. Aparece en repetidas ocasiones la idea de que "si se da, se da; si no, no", pero no es algo que se propongan particularmente. En términos generales, los afectos y los vínculos sentimentales (ya sea en términos de pareja o de amistades) no parecerían ocupar un lugar central en los relatos personales de quienes entrevistamos.

Tanto la visión emprendedurista de auto-superación a base de esfuerzo y baja politicidad de los votantes de Milei, como la resignación política y falta de perspectiva de un proyecto comunitario de carácter nacional por parte de los votantes de Massa podrían asociarse con cierto nivel de resignación personal, una resignación en cuanto a las expectativas de vida de los jóvenes. Al indagar sobre los sueños y planes de nuestros entrevistados, nos encontramos con que la gran mayoría son extremadamente modestos y a corto plazo. Casi todos ponen el foco en sus estudios y en alcanzar cierta estabilidad laboral en sus rubros. Asumen de antemano que van a tener que desarrollarse profesionalmente en situaciones de precariedad e inestabilidad laboral. Presuponen, también, que van a cobrar poco y que sus derechos laborales no estarán garantizados, como describe esta joven entrevistada:

> …la mayoría de la gente que conozco de mi edad y de mí mismo rubro está en negro. Entonces, fuera de eso, si tenés la suerte de tener un buen jefe capaz te tratan como una persona. Si no, bueno, ya me ha pasado que he estado más o menos internada ahí en el trabajo. Y estar en negro, capaz no siguen los horarios o capaz cobrás cualquier cosa (mujer, José León Suarez, votó a Massa en balotaje).

Esta entrevistada agrega que su situación laboral es una preocupación constante, y que pasa mucho tiempo pensando en cambiar de trabajo

y evaluando si puede o no independizarse. Expresa esta preocupación diciendo que suele hacerse la pregunta "a ver, ¿cómo estamos ahora para sobrevivir un alquiler?".

Gran parte de los jóvenes, sin importar cuál sea su postura política, parecería haber internalizado los mandatos de capitalismo flexible tal como lo describía Richard Sennett, adaptándose a un mundo laboral que impone a las clases medias "desastres repentinos" que limitan su capacidad de proyectarse a futuro y generar narrativas del "yo" consistentes y duraderas.[8] En muchos casos, ni siquiera surge el deseo de realizarse laboralmente por fuera de garantizarse un mínimo nivel de ingresos, que aparece como el foco principal de las preocupaciones de los entrevistados, a pesar de que están realizando estudios terciarios o universitarios. Una entrevistada, por ejemplo, en relación a sus sueños y deseos, únicamente expresó que, a futuro, le "gustaría tener un buen sueldo que me permita vivir cómodamente". El interés personal y la importancia de "trabajar de lo que te gusta" suele estar casi siempre en un segundo plano. Cuando se les insiste sobre cuáles son sus deseos más allá de obtener cierta estabilidad económica, los entrevistados tienen grandes dificultades para elaborar una respuesta. Lo inmediato se impone drásticamente por sobre cualquier anhelo más ambicioso:

> Me gustaría estar en un lugar cómodo trabajando […] me gusta el hecho de estudiar y aprender cosas nuevas. Entonces, algo que me permita un trabajo flexible, yo vengo desde trabajos en negro de siempre, laburar de lunes a sábado y hasta domingos (hombre, Jose Leon Suarez, votó a Massa en balotaje).

El mismo entrevistado agrega:

> …Creo que la mayoría de las personas están sacando un poco de su cabeza lo de formar pareja. Y un poco creo que tiene que ver con el tema de lo difícil que es la situación en el país. Como que ya no te da, antes… bueno, mi viejo, por ejemplo. No se casaron, pero sí se juntaron, compraron terrenos, compraron autos. Ahora no te compras una casa. Es todo alquilar y alquilar (hombre, Jose Leon Suarez, votó a Massa en balotaje).

Esta forma de proyectar a futuro se asemeja bastante a la "narrativa minimalista" del yo que describen Daniel Hernandez y Rodrigo Zarazaga

8. Richard Sennett, *La corrosión del carácter*, Anagrama, 2006.

en su estudio acerca de las expectativas de los jóvenes de barrios populares.[9] Son narrativas que proyectan un futuro a corto plazo y con expectativas muy modestas, sin mucho espacio para soñar más allá de obtener un ingreso que les permita garantizar su subsistencia. En ese trabajo, los autores argumentan que los recursos sociales, económicos y culturales con que cuentan los jóvenes de barrios populares limitan drásticamente los proyectos a futuro a los que estos pueden aspirar. Lo curioso es que un fenómeno similar se evidencie también en los jóvenes de clase media o media baja que hemos entrevistado nosotros, personas que cuentan con una base material y de recursos mucho más amplia que aquellos. Parecería ser que los recursos culturales y económicos que, en un pasado, permitían a los jóvenes sostener planes de vida más ambiciosos, hoy en día se ven desvalorizados por la crisis económica y el avance del capitalismo flexible, generando una falta de previsibilidad en sectores sociales que gozaban de cierta estabilidad. Obviamente, no es el mismo nivel de sensación de fracaso rotundo que emerge de los testimonios recogidos en el estudio realizado por Hernández y Zarazaga, pero muchos de nuestros entrevistados consideran que ciertos objetivos medianamente asequibles, como tener una casa propia o, incluso, comprarse un auto, están completamente fuera de su alcance, no solo ahora, sino en el futuro, a pesar de que la mayoría cursan estudios terciarios o universitarios. Existe un grave problema de inquilinización, y dificultades objetivas para comprar o construirse una vivienda propia, pero resulta sorprendente que una gran mayoría de nuestros entrevistados considera que es un proyecto demasiado ambicioso incluso hasta para plantearlo como deseo. Ni siquiera se toman ese atrevimiento. Y tampoco, en la mayoría de los casos, introducen una explicación política de estas dificultades, no responsabilizan al gobierno de Milei de esta dificultad para proyectarse. Inclusive, cuando se les insiste acerca de sus sueños y aspiraciones más allá de sus posibilidades actuales, prefieren centrarse en planes más razonables y de corto alcance, argumentando muchas veces que una vez que logren cierta estabilidad económica "verán qué sigue" a futuro. Así, la mayoría de nuestros entrevistados y entrevistadas plantean unas expectativas a futuro muy limitadas como, por ejemplo, estos tres casos:

> Mi expectativa más grande es conseguir un trabajo en alguna empresa [...] tengo un par que son, por así decirlo, mis sueños. Pero

9. Daniel Hernández y Rodrigo Zarazaga. *La narrativa rota del ascenso social. Un estudio sobre las expectativas de los jóvenes de barrios populares*, Instituto Universitario CIAS, 2025.

> es como mi expectativa más grande [...] conseguir un trabajo ahí (en alguna empresa) [...] ...no quiero ser muy ambiciosa. Porque las cosas cuestan, y no son así de un día para el otro. (mujer, San Martin, votó a Milei en balotaje),
>
> Y ahora voy a empezar en consultorio, así que ahí estoy como empezando más lo que me gusta y después no sé bien, no tengo tantos objetivos a largo plazo, como que voy teniendo más objetivos chiquitos (mujer, José León Suárez, votó a Bregman en primera vuelta y a Massa en el balotaje).
>
> ... como expectativa tengo ganas de recibirme [de maestra] y poder, por lo menos, vivir tranquila, o por lo menos, irme de mi casa y poder pagar un alquiler (mujer, Quilmes, votó a Milei en balotaje).

5. Reflexiones finales

Para finalizar, y en relación a nuestro interrogante inicial, podemos arriesgar la idea de que la falta de acciones de protesta generalizadas contra el gobierno de Javier Milei, a pesar de sus altos niveles de ajuste y la recesión económica generada, se debería a la combinación de diversos factores. Casi todos los jóvenes entrevistados que lo votaron en 2023 continúan "dándole tiempo", tratando de mantener sus niveles de "esperanza" (aunque no se sienten fuertemente esperanzados) y, al mismo tiempo, si bien no manifiestan una adhesión ideológica fuerte, tampoco le demandan políticas puntuales que los beneficien, sino un esquema general de estabilidad económica. Del otro lado, quienes votaron a Sergio Massa en el balotaje, si bien son todos críticos del gobierno, sus posiciones políticas no constituyen un plano central de sus identidades. Por el contrario, salvo un par de militantes, sus narrativas personales se centran en cuestiones muy vinculadas a preocupaciones por logros individuales, de muy corto plazo y desvinculados de las cuestiones nacionales. Al mismo tiempo, prima la tristeza y la resignación, combinados con la sensación de que "la gente no está reaccionando". Si bien la polarización política está marcada por una adhesión o un rechazo a la figura de Javier Milei que se mantienen inalterados en el tiempo, un denominador común a las personas de cualquier signo político es una profunda resignación, tanto en el plano de las expectativas personales como en la capacidad de articular una oposición política transformadora. En un contexto de innegable deterioro socioeconómico que los afecta directamente, sobre todo en el ámbito laboral, la modestia de sus aspiraciones y la falta de una visión colectiva de futuro contrastan con

la histórica potencia movilizadora de la juventud argentina. Hay una fuerte internalización de la precariedad y la necesidad de adaptarse a un "capitalismo flexible" que desdibuja proyectos vitales a largo plazo y que configura, en personalidades cada vez más individualizadas y desarticuladas, fenómenos que podrían ser claves para comprender la relativa falta de una reacción masiva ante las políticas de ajuste.

Potencialidades y desafíos del tejido productivo en el conurbano bonaerense

Héctor Bazque*



Graduado en Comercio Internacional. Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades (UNQ). Cuenta con estudios de posgrado en Economía y Desarrollo Industrial UNGS, y en la Especialización en Gestión Empresarial del Comercio Exterior y de la Integración FCE - UBA. Docente del área de economía de la UNQ. Fue Becario doctoral del CONICET y director de la Diplomatura en Economía y Administración de la UNQ. Actualmente se desempeña como director de la Licenciatura en Comercio Internacional (UNQ). Posee antecedentes en investigación y trabajos de transferencia para organismos nacionales e internacionales, publicaciones y presentaciones en congresos nacionales e internacionales.

* hbazque@unq.edu.ar

Miguel Andrés Giudicatti**



Graduado en Comercio Internacional de la Universidad Nacional de Quilmes (2000). Posee estudios de posgrado en Economía Industrial y PyMes (UNGS 2000-2001). Diplomado de Posgrado en Bionegocios UNQ (2023). Profesor Asociado de Macroeconomía en la Carrera de Comercio Internacional UNQ – modalidad virtual (2006-2025). Autor de publicaciones en materia de innovación, pymes y estudios sectoriales.

**miguel.giudicatti@unq.edu.ar

Mariano Carlos Nadal***



Estudiante avanzado de la Licenciatura en Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la UNQ. Profesor en asignaturas vinculadas a la gestión de las organizaciones y la administración de RRHH, es técnico superior en Administración de Marketing. Actualmente se desempeña en consultoría de procesos de RR.HH, especialmente en tareas vinculadas a la selección y reclutamiento para diferentes tipos de empresas y emprendimientos.

***cmarianonadal@gmail.com

Palabras clave: *estructura productiva, pymes, conurbano.*

Keywords: *Economic structure., MEs., Greater Buenos Aires.*

Resumen ejecutivo

El conurbano bonaerense, principal área industrial de Argentina, concentra más de la mitad del PBG provincial con una economía diversificada. Destaca su robusta actividad manufacturera, aunque con desigualdades internas y concentración productiva en ciertos polos. A pesar de su resiliencia histórica, la región necesita diversificarse hacia sectores más tecnológicos y de mayor valor agregado para sostener un crecimiento con inclusión. El mercado laboral presenta volatilidad, informalidad y baja calificación, y la infraestructura aún tiene deficiencias.

Introducción. El conurbano bonaerense en el contexto nacional y provincial

El conurbano bonaerense, una de las áreas metropolitanas más densamente pobladas y económicamente activas de la Argentina, está compuesto por 24 partidos de la provincia de Buenos Aires que, además, integran el llamado Gran Buenos Aires (GBA); su relevancia en el panorama nacional y provincial es innegable. A pesar de ocupar una fracción mínima del territorio provincial, apenas el 1.2% de su superficie (Tabla 1), el conurbano, para el período 2021-2023, albergaba casi el 62% de la población de la provincia y generaba un significativo 53.4% de su Producto Bruto Geográfico (PBG) (Tabla 3).

Tabla 1. *Partidos del conurbano bonaerense y población. Período 2021-2023*

Municipio y PBA	Población			Superficie
	2021	2022 censal	2023	en km²
Total Provincia	**17.367.964**	**17.522.570**	**17.674.925**	**304.907**
Almirante Brown	581.297	584.827	588.312	129
Avellaneda	366.455	367.554	368.618	52
Berazategui	355.254	358.712	362.119	221
Esteban Echeverría	332.916	338.477	343.942	120
Ezeiza	197.074	201.511	205.868	237

Municipio y PBA	Población			Superficie
	2021	2022 censal	2023	en km²
Florencio Varela	488.821	496.430	504.024	190
General San Martín	449.856	450.537	451.208	56
Hurlingham	184.693	185.641	186.577	35
Ituzaingó	179.265	180.232	181.183	38
José C. Paz	323.132	326.965	330.585	50
La Matanza	1.804.987	1.840.868	1.876.321	329
Lanús	461.276	461.209	461.144	48
Lomas de Zamora	687.779	690.167	692.477	87
Malvinas Argentinas	347.597	350.674	353.706	63
Merlo	576.081	582.464	588.725	173
Moreno	568.170	576.578	584.880	186
Morón	331.682	331.140	330.607	56
Quilmes	626.658	633.348	639.959	91
San Fernando	170.668	171.590	172.498	877
San Isidro	297.534	297.270	297.009	51
San Miguel	326.311	328.776	331.205	83
Tigre	439.773	446.925	453.994	304
Tres de Febrero	364.082	364.140	364.192	43
Vicente López	282.642	282.243	281.881	34
Total 24 Municipios GBA	10.744.004	10.848.278	10.951.034	3.556
% GBA / PBA	61,86%	61,91%	61,96%	1,17%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística PBA.

Esta contribución económica, en relación con su tamaño geográfico y demográfico, posiciona al conurbano como un motor económico central para la provincia. La concentración de actividad productiva y población en un espacio tan reducido implica tanto una vasta capacidad de generación de riqueza como desafíos considerables en la gestión de recursos, el desarrollo de infraestructura y la promoción de la educación y la equidad social. La complejidad de esta concentración exige una comprensión amplia de su tejido productivo para una planificación estratégica efectiva.

I. Estructura Económica y Contribución al Producto Bruto Geográfico (PBG)

El Gran Buenos Aires se consolida como el principal núcleo económico de la provincia, con una fuerte impronta en los sectores de servicios y

manufactura, mientras que su rol en actividades primarias como el agro o la minería es casi simbólico. Esta configuración reafirma su perfil urbano-industrial, con marcada especialización en actividades terciarias que dan soporte al dinamismo económico y poblacional de la región.

Tabla 2. *Contribución Sectorial al PBG de GBA. Año 2023. En pesos constantes de 2004.*

Partido		Total 24 Municipios GBA	TOTAL PBG-PBA	% GBA / PBA	x Rama en GBA
PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO		134.783.239.449,91	258.166.727.440,53	52,21%	100%
Impuestos		25.008.521.998,90	44.395.993.127,27	9,69%	18,55%
Valor Agregado Bruto		109.774.717.451,00	213.770.734.313,26	42,52%	81,45%
Sector productores de bienes	**Total productores de bienes**	40.354.325.395,56	92.441.301.348,96	15,63%	29,94%
	A - Agropecuario	537.301.678,46	15.253.862.286,21	0,21%	0,40%
	B - Pesca	-	508.987.300,82	0,00%	0,00%
	C - Minería	189.231.358,43	744.741.775,05	0,07%	0,14%
	D - Industria	33.060.485.709,26	59.463.273.652,93	12,81%	24,53%
	E - Electricidad	1.440.767.232,00	4.003.941.742,65	0,56%	1,07%
	F - Construcción	5.126.539.417,41	12.466.494.591,30	1,99%	3,80%
Sectores productores de servicios	**Total productores de servicios**	69.420.392.055,44	121.329.432.964,30	26,89%	51,51%
	G - Comercio	18.555.884.671,45	33.639.218.601,58	7,19%	13,77%
	H - Hoteles y restaurantes	1.536.774.897,74	2.670.336.008,31	0,60%	1,14%
	I – Transporte y comunicaciones	12.004.230.401,79	22.361.329.013,02	4,65%	8,91%
	J - Financiero	2.633.074.027,19	4.210.166.947,43	1,02%	1,95%
	K - Inmobiliaria y empresariales	16.446.170.400,30	27.343.461.392,55	6,37%	12,20%
	L - Público	4.444.765.693,92	8.672.409.904,56	1,72%	3,30%
	M - Enseñanza	5.253.018.195,70	8.817.656.385,12	2,03%	3,90%
	N - Salud	4.499.104.892,42	7.332.802.316,53	1,74%	3,34%
	O - Comunitarios y personales	2.956.518.327,26	4.465.648.003,60	1,15%	2,19%
	P - Servicio doméstico	1.090.850.547,67	1.816.404.391,60	0,42%	0,81%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística PBA.

El Gran Buenos Aires (GBA) se destaca por su fuerte contribución a los sectores productores de bienes de la provincia, aportando 40.3 mil millones de pesos, lo que representa el 15.6% del total bonaerense para el año 2023 (Tabla 2). Esta participación se concentra principalmente en la industria manufacturera, que constituye el 12,8% de la producción industrial provincial (24,5% al interior del GBA). La construcción también contribuye, aunque en menor medida (casi 2%). En contraste, la presencia del GBA en actividades primarias como la agricultura, minería y pesca es marginal, lo que subraya su carácter predominantemente urbano y la escasez de estas actividades.

En los sectores de servicios, el GBA adquiere más notoriedad, con una contribución de 69.4 mil millones de pesos, equivalentes al 26.9% del total provincial (51% al interior del GBA). Sobresalen el comercio (7,19%), los servicios inmobiliarios y empresariales (6,37%), y el transporte y las comunicaciones (4,65%). Esta especialización productiva se correlaciona con diversas disparidades socioeconómicas: los municipios del norte del conurbano exhiben mayores ingresos per cápita, mientras que los municipios del Sur y Oeste del GBA enfrentan mayores dificultades y necesidades básicas insatisfechas, lo que demanda políticas de fomento diferenciadas y adaptadas a cada localidad.

Tabla 3. *Contribución Municipal al PBGde GBA. Período 2021 a 2023. En pesos constantes de 2004.*

Municipio	PBG 2021	PBG 2022	PBG 2023	Total período	%
Almirante Brown	6.275.989.872	6.637.130.939	6.638.487.976	19.551.608.786	2,55%
Avellaneda	6.153.177.885	6.501.904.026	6.606.053.355	19.261.135.266	2,51%
Berazategui	3.969.267.725	4.199.732.430	4.164.477.369	12.333.477.525	1,61%
Esteban Echeverría	3.570.391.490	3.790.414.973	3.691.368.313	11.052.174.776	1,44%
Ezeiza	2.543.125.754	2.980.387.628	3.253.217.040	8.776.730.422	1,15%
Florencio Varela	4.350.780.145	4.595.829.128	4.664.104.181	13.610.713.454	1,78%
Hurlingham	2.375.825.142	2.496.848.021	2.560.129.417	7.432.802.579	0,97%
Ituzaingó	2.220.481.057	2.412.533.960	2.348.866.344	6.981.881.361	0,91%
José C. Paz	3.390.239.319	3.569.038.180	3.596.311.584	10.555.589.084	1,38%
La Matanza	18.284.056.042	18.969.300.329	19.233.104.221	56.486.460.592	7,37%
Lanús	6.132.879.927	6.427.026.198	6.445.249.392	19.005.155.518	2,48%
Lomas de Zamora	7.688.686.529	8.447.484.428	8.465.552.493	24.601.723.449	3,21%
Malvinas Argentinas	4.962.012.459	5.219.973.581	5.228.668.937	15.410.654.977	2,01%
Merlo	6.020.718.577	6.301.413.524	6.323.225.886	18.645.357.986	2,43%
Moreno	5.334.652.672	5.628.732.104	5.712.930.555	16.676.315.331	2,18%
Morón	4.319.165.278	4.797.135.487	4.735.658.539	13.851.959.304	1,81%
Quilmes	7.384.957.798	7.780.500.198	7.742.175.722	22.907.633.717	2,99%
San Fernando	2.584.739.433	2.822.937.682	2.769.444.514	8.177.121.629	1,07%
San Isidro	5.245.142.003	5.559.472.868	5.416.417.034	16.221.031.906	2,12%
San Martín	6.484.513.111	6.822.907.072	6.762.116.809	20.069.536.991	2,62%
San Miguel	3.588.446.080	3.862.015.756	3.878.441.207	11.328.903.043	1,48%
Tigre	6.627.380.338	7.872.076.582	7.784.758.792	22.284.215.712	2,91%
Tres de Febrero	5.778.265.446	6.121.483.165	5.962.837.720	17.862.586.330	2,33%
Vicente López	5.181.365.335	5.462.318.977	5.403.209.886	16.046.894.198	2,09%
Total 24 Municipios	130.466.259.417	139.278.597.236	139.386.807.285	409.131.663.938	53,41%
Resto PBA	115.979.661.628	122.083.036.866	118.779.920.156	356.842.618.649	46,59%
Total PBA	**246.445.921.045**	**261.361.634.102**	**258.166.727.441**	**765.974.282.587**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística PBA

Durante 2021-2023, los 24 municipios del conurbano bonaerense generaron el 53.4% del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Buenos Aires, sumando más de 409 mil millones de pesos (Tabla 3). La Matanza fue el principal contribuyente, aportando el 7.3% del PBG provincial, seguido por Lomas de Zamora, Quilmes y Tigre. Aunque municipios como Ituzaingó y Hurlingham tuvieron menor participación, todos mostraron una evolución positiva o estable. Si bien hubo un fuerte crecimiento interanual en 2022 para algunos como Ezeiza y Tigre, el crecimiento entre 2022 y 2023 fue más moderado, o incluso ligeramente negativo en ciertos casos, sugiriendo una estabilización o leve desaceleración general.

II. La industria manufacturera en GBA

La industria manufacturera es un motor clave de la economía argentina, con la provincia de Buenos Aires, y especialmente el conurbano, a la cabeza. En 2023, contribuyó con el 12,8% del PBG provincial y representa cerca de la mitad del producto industrial nacional (UIPBA, 2023), además de dos tercios de las exportaciones bonaerenses. Las actividades fabriles han sido centrales desde la década de 1940, a pesar de períodos de desindustrialización y valorización financiera como los vividos entre 1976 y 1983, la Convertibilidad, los años 2016-2019 y en la actualidad, y reflejado resiliencia y preponderancia en la estructura productiva.

El conurbano bonaerense se erige como el corazón industrial de la Argentina, especializado en manufacturas de baja, mediana y alta complejidad tecnológica, así como diversos tipos de bienes semielaborados, terminados, y productos intensivos en capital. A nivel nacional, lidera en sectores como el automotriz y autopartes, farmacéutico, biotecnología, plástico y siderurgia, y alberga las principales plantas automotrices del país. Su ecosistema productivo es diverso, donde conviven pymes y grandes corporaciones (UIPBA, 2023; Bazque et al., 2024) en la industria alimentaria (Molinos Río de la Plata, Cervecería Quilmes), química (Johnson & Johnson), metalúrgica (Ternium), materiales de construcción (Cerámica Alberdi) y elaborados de vidrio (Cattorini y Rigolleau), entre otros ejemplos destacados.

Tabla 4. *Participación de la Industria a nivel municipal en el PBG del conurbano. Período 2021 a 2023.*

Partido	Industria 2021	Industria 2022	Industria 2023	TotalPeríodo	% / Total GBA
La Matanza	4.908.296.212	5.117.684.242	5.061.113.677	$ 15.087.094.131,22	14,62%
Tigre	1.798.627.079	2.367.612.611	2.337.772.431	$ 6.504.012.120,27	6,30%
General San Martín	2.014.280.533	2.049.917.733	1.970.927.761	$ 6.035.126.026,29	5,85%
Lomas de Zamora	1.718.925.628	2.068.618.275	2.048.749.335	$ 5.836.293.237,76	5,65%
Tres de Febrero	1.786.124.109	1.816.214.997	1.771.062.372	$ 5.373.401.477,66	5,21%
Quilmes	1.760.633.774	1.797.837.283	1.759.833.348	$ 5.318.304.405,43	5,15%
Avellaneda	1.700.623.901	1.763.135.123	1.807.151.866	$ 5.270.910.889,93	5,11%
Merlo	1.614.571.375	1.668.759.483	1.643.326.900	$ 4.926.657.756,94	4,77%
Malvinas Argentinas	1.615.672.146	1.658.938.810	1.646.196.352	$ 4.920.807.308,61	4,77%
Lanús	1.560.666.963	1.603.742.594	1.563.034.198	$ 4.727.443.755,56	4,58%
Almirante Brown	1.492.912.697	1.530.151.281	1.528.514.615	$ 4.551.578.593,87	4,41%
Moreno	1.280.388.609	1.321.537.142	1.299.058.056	$ 3.900.983.807,06	3,78%
Vicente López	1.196.137.059	1.203.396.661	1.151.445.517	$ 3.550.979.236,38	3,44%
San Isidro	1.118.102.315	1.123.160.018	1.079.293.376	$ 3.320.555.708,66	3,22%
Florencio Varela	971.264.591	1.000.666.309	991.347.534	$ 2.963.278.435,07	2,87%
José C. Paz	958.739.837	987.545.079	981.598.463	$ 2.927.883.379,87	2,84%
Morón	859.806.500	1.013.608.788	995.330.831	$ 2.868.746.118,18	2,78%
Berazategui	920.336.304	946.600.059	924.853.385	$ 2.791.789.747,52	2,70%
Esteban Echeverría	871.553.458	900.573.887	893.800.730	$ 2.665.928.076,06	2,58%
San Miguel	855.890.925	881.375.128	873.718.528	$ 2.610.984.580,83	2,53%
Hurlingham	654.703.986	666.006.486	651.926.012	$ 1.972.636.483,75	1,91%
San Fernando	595.999.739	618.192.300	604.071.162	$ 1.818.263.200,41	1,76%
Ezeiza	562.033.156	590.714.223	620.511.285	$ 1.773.258.664,34	1,72%
Ituzaingó	497.585.034	509.310.247	494.755.933	$ 1.501.651.214,48	1,45%
Total 24 Municipios GBA	**33.313.875.929**	**35.205.298.759**	**34.699.393.668**	**$ 103.218.568.356,12**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística PBA. En pesos constantes de 2004

El conurbano bonaerense es un área diversa, con variaciones productivas significativas entre sus municipios. Entre 2021 y 2023, La Matanza fue el líder indiscutible en actividad industrial, superando los $15 mil millones,

lo que representa el 14,62% del total del Gran Buenos Aires. Otros partidos con una fuerte presencia industrial son Tigre, General San Martín, Lomas de Zamora, Tres de Febrero, Quilmes y Avellaneda, cada uno con más del 5% del PBG industrial del conurbano. Merlo, Malvinas Argentinas, Lanús y Almirante Brown también mostraron volúmenes importantes (4,5-4,7%), mientras que municipios como Ituzaingó, Ezeiza, San Fernando y Hurlingham registraron la menor actividad, con menos del 2% cada uno. En total, el volumen industrial acumulado del conurbano bonaerense superó los $103 mil millones, en el período 2021-2023.

Este panorama permite visualizar de forma clara la concentración productiva en ciertos núcleos territoriales y la persistente desigualdad en la distribución de la actividad industrial dentro del conurbano. En este marco de localizaciones, los diversos espacios productivos asociados a sectores industriales planificados o bien en formato de parques industriales desempeñan un papel crucial en este entramado, albergando a más de 7 mil fábricas pymes en espacios organizados. Ejemplos destacados de estos polos productivos en el conurbano bonaerense son los parques industriales de Burzaco (Almirante Brown, SIPAB), Campana, Hurlingham, Pilar, La Cantábrica (Morón), La Plata y General Rodríguez, entre otros, de renombre e importancia.

Si bien esta base industrial transversal del GBA ha demostrado capacidad para sobreponerse de las diversas crisis económicas y productivas que ha enfrentado, la necesidad de diversificar aún más la matriz productiva hacia sectores intensivos en tecnología y generadores de divisas resulta una necesidad crucial para generar una mayor incorporación de valor agregado y asegurar un crecimiento sostenible. La existencia de parques industriales, aunque favorece la eficiencia y las sinergias entre los actores productivos, público, privados e institucionales, también pone de manifiesto la continua necesidad de inversión en infraestructura y servicios de apoyo para sostener su expansión.

II.1. El Sector Industrial Planificado de Almirante Brown

El Sector Industrial Planificado de Almirante Brown (SIPAB) es una de las agrupaciones industriales más destacadas de la provincia de Buenos Aires; está considerada la segunda en importancia, con un vasto potencial para el desarrollo industrial en la zona sur del conurbano.

Durante el año 2018 se desarrolló un proyecto entre la Secretaría de Producción y Empleo del Gobierno Municipal de Almirante Brown y la

Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), a través de la Licenciatura en Comercio Internacional y el Observatorio de Innovación y Transferencia Tecnológica (OITTEC). Esta iniciativa constituyó la tercera edición de un estudio sobre la infraestructura productiva y competitiva de las pymes industriales del Municipio de Almirante Brown. El proyecto conjunto, que permitió la recolección de datos para esta investigación, fue ejecutado en tres ediciones (2013, 2014 y 2018), e incluyó también la participación del Centro de Formación Profesional e Innovación Productiva (CEFIP) del SIPAB, en su última edición, y de la Comisión Mixta del Sector Industrial Planificado, también del SIPAB.

El SIPAB, en sus 550 hectáreas, reúne a **más de 260 empresas** que generan empleo para aproximadamente 8.000 personas. Una característica clave del SIPAB es la diversidad de industrias que lo componen, abarcando sectores como el metalmecánico, químico, plástico, autopartes, electricidad, logística y alimentos, entre otros. Este trabajo permitió destacar y resumir algunas de las principales características del tejido productivo en SIPAB.

Las empresas del SIPAB demostraron una considerable experiencia y madurez, adaptándose a diversos modelos económicos y priorizando la satisfacción del cliente mediante relaciones cercanas, principalmente con distribuidores. Desarrollaron una estrategia comercial de diversificación y productos a medida, logrando una alta competitividad local, aunque media-baja a nivel internacional. Si bien explotaron su madurez comercial, los vaivenes económicos afectaron su dinámica. Enfrentaron desafíos con proveedores, asumiendo plazos de pago cortos, mientras que los plazos de cobro a clientes eran más amplios, lo que generó dificultades financieras o bien descalces en el ciclo de cobros y pagos. Para competir, ofrecieron productos diferenciados y servicio de posventa.

Sobre las cuestiones transgeneracionales, las firmas del SIPAB cuentan con un perfil predominantemente familiares, y debieron enfrentar desafíos significativos en la transición generacional debido a la falta de sistematización del conocimiento. A diferencia de grandes corporaciones con estructuras formales, aquí el *know-how* se concentró en pocas personas, generalmente los dueños. Esta centralización obstaculizó la transferencia de información y generó recelo en la sucesión, optando frecuentemente por familiares directos que, en ocasiones, carecían de la idoneidad necesaria. La escasez de mano de obra calificada exacerbó estas dificultades, llevando a los empresarios a priorizar la continuidad sobre la búsqueda de nuevas oportunidades y la mejora competitiva.

En temáticas de innovación, los emprendimientos industriales del SIPAB mostraron un fuerte deseo de aumentar su capacidad productiva, invirtiendo principalmente en maquinaria y equipos importados, mayormente europeos. Aunque hubo algunas inversiones en I+D, la principal vía de innovación fue la incorporación y adaptación de tecnología extranjera. Esta estrategia, impulsada por la intensa presión competitiva, buscaba diferenciar sus productos y reducir costos. La facilidad de copia redujo los incentivos para proteger sus mejoras, salvo en la gestión de marcas para la imagen corporativa. En términos de innovación, casi la mitad de las firmas (42.5%) se enfocaron exclusivamente en innovaciones de producto, mientras que el resto combinó estas con mejoras en procesos, organización y comercialización. Las innovaciones de producto mostraron mayor éxito en la entrada a nuevos mercados nacionales, posicionando a estas firmas como "seguidores tecnológicos" en lugar de líderes.

En cuanto al financiamiento, las empresas del SIPAB dependieron mayormente de recursos propios (70%) y, en menor medida, de bancos públicos y privados (15-20%). Esta dependencia del flujo de caja propio limitó y vulneró sus inversiones. Aunque conocían los programas de fomento y líneas de crédito públicas, su utilización fue baja debido a la complejidad en la elaboración de proyectos y costos asociados.

En materia de capacitación y formación, se observó la existencia de una brecha entre la formación técnica de los operarios y las necesidades de las empresas. Aunque el 90% de las firmas capacitó a su personal, principalmente en temas obligatorios (CYMAT y ART), destacaron la escasez de cursos adecuados y la falta de presupuesto como las principales limitaciones a las acciones formativas. La iniciativa municipal de impulsar una escuela de oficios –el Centro de Formación e Innovación Productiva, CEFIP– fue valorada muy positivamente por las empresas del SIPAB.

En cuanto a la interrelación con el sector público, las empresas del SIPAB valoraron positivamente el espacio unificado, las exenciones impositivas y el apoyo de las autoridades municipales. Sin embargo, señalaron deficiencias significativas en la infraestructura del parque, como la necesidad de mejores asfaltos, red de agua potable y una transmisión de energía eléctrica adecuada. La falta constante de energía eléctrica y la intermitencia en los servicios de conectividad (telefonía y datos) fueron problemas graves, resueltos parcialmente con inversiones propias que aumentaron los costos. Estas irregularidades afectaron la producción,

que generaron retrasos, problemas de comunicación y pérdidas de oportunidades, lo que subraya la necesidad de soluciones conjuntas para garantizar un entorno productivo y de infraestructura **óptimo.**

El desempeño comercial de las pymes industriales del SIPAB estuvo estrechamente ligado a la tendencia de la macroeconomía argentina. Con mejores resultados comparativos durante el período 2011 a 2015, a partir de 2016 (y hasta la actualidad) debieron enfrentar un escenario mucho más adverso con altas tasas de interés, aumento de tarifas de servicios públicos y de costo de la energía (combustibles), aumento sostenido de importaciones, y caída del nivel de consumo y ventas en el mercado local, lo que derivó en una reducción del crecimiento nominal y generó una marcada **pérdida de rentabilidad.**

La mitad de las empresas del SIPAB exportaban, especialmente, al mercado regional. La fuerte dependencia de Brasil como destino principal, sumada a la falta de diversificación de mercados, exacerbó la situación de una menor performance en la inserción externa. Además, la mayoría de las firmas importan insumos para su producción, generando un desequilibrio ya conocido para el tejido productivo pyme nacional: la producción local depende de divisas para insumos externos, y la inserción exportadora no es lo suficientemente dinámica para abastecerlas. Esto se relaciona con la redefinición de proveedores hacia el exterior desde la década de 1990, y la presencia de "casilleros vacíos" en la estructura productiva local.

A modo de resumen de estas experiencias, se observa que las pymes del SIPAB muestran una notable capacidad de reconversión y adaptabilidad, y priorizan la satisfacción del cliente y la innovación a través de la incorporación de tecnología importada. Sin embargo, enfrentan desafíos estructurales significativos: un descalce financiero crónico, dificultades en la transición generacional por su carácter familiar, limitaciones en la capacitación del personal y una infraestructura del parque con deficiencias críticas. La fuerte dependencia de la macroeconomía argentina (en la actualidad, con alta estructura de costos y baja rentabilidad para las pymes), la baja utilización de programas de fomento, la concentración en el mercado interno y las importaciones de insumos, sumado a los bajos niveles de certificaciones de normas internacionales, plantean barreras sustanciales para su crecimiento sostenido y su competitividad internacional.

III. Otros sectores relevantes: servicios y construcción en GBA

El sector servicios es el principal componente del PBG del conurbano bonaerense; en 2023 represent**ó** el 26,8%, donde la rama de Comercio es la de mayor participación en el PBG provincial, con el 7,19% (Tabla 2).

Entre los 24 municipios del Gran Buenos Aires analizados, Almirante Brown lidera consistentemente el comercio total acumulado entre 2021 y 2023, con $6.910 millones, que representa el 12,14% del total regional (Tabla 5). Este liderazgo se mantuvo estable cada año con un leve incremento entre 2021 y 2022, aunque prácticamente sin crecimiento en 2023. Lo sigue Ituzaingó, en el segundo lugar, en peso comercial con el 6,93%, aunque su cifra en 2023 disminuyó respecto al 2022.

Tabla 5. *Participación del Comercio a nivel municipal en el PBG del conurbano. Período 2021 a 2023.*

Partido	Comercio 2021	Comercio 2022	Comercio 2023	TotalPeríodo	% / Total GBA
Almirante Brown	2.228.708.682	2.332.301.343	2.349.333.913	$ 6.910.343.937,68	12,14%
Ituzaingó	1.259.374.107	1.389.402.920	1.295.783.901	$ 3.944.560.927,72	6,93%
San Miguel	1.117.895.309	1.196.346.595	1.105.982.061	$ 3.420.223.964,69	6,01%
Vicente López	1.076.731.616	1.109.145.842	1.110.009.176	$ 3.295.886.633,98	5,79%
San Fernando	1.038.155.177	1.045.831.127	1.094.188.551	$ 3.178.174.854,68	5,58%
Berazategui	983.516.632	1.055.068.198	1.040.637.327	$ 3.079.222.157,67	5,41%
Avellaneda	925.638.367	986.902.365	975.224.652	$ 2.887.765.384,84	5,07%
Ezeiza	896.471.252	962.287.548	915.116.289	$ 2.773.875.089,57	4,87%
Moreno	890.458.112	931.041.823	939.940.578	$ 2.761.440.513,08	4,85%
La Matanza	796.218.680	821.890.907	833.826.548	$ 2.451.936.135,06	4,31%
Morón	775.499.167	815.702.030	828.616.176	$ 2.419.817.373,24	4,25%
Tigre	777.659.820	815.427.346	815.567.271	$ 2.408.654.436,08	4,23%
San Isidro	699.053.268	708.084.855	740.252.879	$ 2.147.391.002,55	3,77%
Florencio Varela	693.096.263	709.443.529	736.602.302	$ 2.139.142.094,17	3,76%
José C. Paz	672.100.834	688.349.835	721.207.990	$ 2.081.658.659,42	3,66%
Hurlingham	488.318.923	502.525.669	503.378.557	$ 1.494.223.148,73	2,62%
Lomas de Zamora	458.266.330	478.067.902	494.696.539	$ 1.431.030.771,11	2,51%
Quilmes	449.261.596	479.943.378	477.392.618	$ 1.406.597.592,51	2,47%
General San Martín	443.000.148	474.931.148	467.931.528	$ 1.385.862.824,83	2,43%

Partido	Comercio 2021	Comercio 2022	Comercio 2023	TotalPeríodo	% / Total GBA
Esteban Echeverría	411.646.365	424.348.743	429.661.149	$ 1.265.656.257,36	2,22%
Malvinas Argentinas	369.640.762	390.957.545	394.306.347	$ 1.154.904.654,03	2,03%
Lanús	349.502.132	354.012.418	371.524.195	$ 1.075.038.745,22	1,89%
Merlo	317.262.930	334.709.573	341.742.378	$ 993.714.881,91	1,75%
Tres de Febrero	273.421.786	255.889.544	306.038.398	$ 835.349.726,80	1,47%
Total 24 Municipios GBA	**18.390.898.257**	**19.262.612.186**	**19.288.961.324**	**$ 56.942.471.766,93**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística PBA. En pesos constantes de 2004.

En el Gran Buenos Aires, San Miguel, Vicente López y San Fernando mantienen una actividad comercial competitiva, aportando entre el 5% y 6% del total del PBG de comercio (Tabla 5). Aunque San Miguel mostró una caída en 2023, Vicente López se mantuvo estable y San Fernando experimentó un leve crecimiento. Más abajo en el ranking, Berazategui, Avellaneda, Ezeiza y Moreno también tuvieron participaciones significativas (entre 4,85% y 5,41%), a pesar de la caída de Ezeiza en 2023. Municipios con menor peso porcentual como Lanús, Merlo y Tres de Febrero, aunque con cifras inferiores al 2%, mostraron evoluciones moderadas, destacándose la recuperación de Tres de Febrero en 2023. El PBG de comercio consolidado de los 24 municipios superó los $57.000 millones entre 2021 y 2023, que evidencia un crecimiento sostenido general.

Tabla 6. *Participación de la Construcción a nivel municipal en el PBG de GBA. Período 2021 a 2023.*

Partido	Construcción 2021	Construcción 2022	Construcción 2023	TotalPeríodo	% / Total GBA
Lanús	541.566.473	850.019.094	655.936.450	$ 2.047.522.017,00	13,38%
Esteban Echeverría	393.826.754	454.453.279	438.107.169	$ 1.286.387.202,26	8,40%
General San Martín	284.325.938	406.504.083	371.596.737	$ 1.062.426.758,13	6,94%
San Fernando	255.768.746	281.205.524	296.868.841	$ 833.843.110,90	5,45%
Ituzaingó	224.016.426	251.671.176	295.908.425	$ 771.596.027,08	5,04%
Tres de Febrero	223.025.247	225.194.294	308.397.323	$ 756.616.863,73	4,94%
Lomas de Zamora	202.548.074	291.885.657	233.070.103	$ 727.503.834,13	4,75%
Almirante Brown	181.928.124	264.384.548	202.490.407	$ 648.803.078,61	4,24%
Morón	164.168.909	178.184.851	301.219.273	$ 643.573.032,92	4,20%
Florencio Varela	198.167.044	231.828.215	165.503.122	$ 595.498.381,55	3,89%
Quilmes	179.219.055	217.915.291	177.564.513	$ 574.698.858,89	3,75%
Hurlingham	169.187.884	178.435.135	216.928.627	$ 564.551.646,38	3,69%
Vicente López	174.476.955	245.142.089	117.044.914	$ 536.663.958,50	3,51%
Malvinas Argentinas	116.905.525	203.463.731	208.448.049	$ 528.817.304,58	3,45%
San Miguel	157.571.075	199.690.434	148.267.323	$ 505.528.831,96	3,30%
Avellaneda	156.566.987	157.540.260	166.271.558	$ 480.378.805,38	3,14%
San Isidro	160.981.301	158.094.897	159.695.587	$ 478.771.784,65	3,13%
Tigre	134.157.066	155.114.494	147.007.612	$ 436.279.172,11	2,85%
Merlo	126.751.067	182.869.207	103.891.404	$ 413.511.678,03	2,70%
Moreno	93.621.840	163.125.427	105.220.045	$ 361.967.311,65	2,36%
José C. Paz	99.499.617	111.241.997	91.105.575	$ 301.847.188,41	1,97%
La Matanza	99.809.961	108.997.901	75.621.274	$ 284.429.135,67	1,86%
Ezeiza	60.458.462	78.921.465	94.406.058	$ 233.785.985,09	1,53%
Berazategui	55.254.673	83.092.605	94.034.855	$ 232.382.132,26	1,52%
Total 24 Municipios GBA	**4.453.803.202**	**5.678.975.652**	**5.174.605.245**	**$ 15.307.384.099,86**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística PBA. En pesos constantes de 2004.

En cuanto al sector de la construcción, se trata de una rama de actividad destacada en el conurbano bonaerense, especialmente por su capacidad de generar encadenamiento hacia otras actividades productivas, y generando un aporte de casi el 2% al PBG en 2023 (Tabla 2). Sin embargo, su relevancia contrasta con una alta informalidad laboral, dejando a muchos trabajadores sin formalización de los puestos de trabajo. Esta falta de registro es una preocupación importante, ya que no solo afecta la calidad del empleo, sino que también socava los derechos laborales fundamentales. Abordar esta informalidad estructural es crucial para mejorar las condiciones laborales y asegurar un desarrollo más equitativo en el sector.

En cuanto a la participación del sector en los municipios del Gran Buenos Aires entre 2021 y 2023 (Tabla 6), Lanús lideró con más de $2.047 millones, es decir el 13,38% del total, a pesar de una caída en 2023. Le siguieron Esteban Echeverría (8,40%) y General San Martín (6,94%), concentrando estos tres municipios aproximadamente el 30% de la actividad. San Fernando, Ituzaingó y Tres de Febrero mostraron desempeños similares (alrededor del 5%), destacándose Ituzaingó y Tres de Febrero por su crecimiento en 2023. Otros municipios, como Lomas de Zamora y Almirante Brown, tuvieron comportamientos irregulares, mientras que Morón experimentó un salto significativo en 2023. El total de la actividad constructiva en el trienio superó los $15.307 millones, con un pico en 2022 y una leve caída global en 2023.

IV. Empleo y mercado laboral en GBA

La dinámica del mercado laboral en el conurbano bonaerense es un componente crítico de su tejido productivo, caracterizado por una estructura ocupacional diversa y desafíos persistentes en materia de informalidad y calificación.

Tabla 7. *Tasa de desocupación. Total nacional urbano. Tercer trimestre. Período 2016-2024*

Área geográfica	Tasa de desocupación (%)								
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total nacional urbano	7,7	7,6	8,9	9,2	11,4	7,9	6,7	5,4	6,4
Total 31 aglomerados urbanos	8,5	8,3	9,0	9,7	11,7	8,2	7,1	5,7	6,9
Buenos Aires (GBA)	9,9	9,0	11,5	11,4	13,5	8,7	8,7	6,4	8,3

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares.

El comportamiento de la tasa de desocupación en el Gran Buenos Aires (GBA) entre 2016 y 2024 (Tabla 7) exhibe una marcada volatilidad y revela cómo los distintos contextos macroeconómicos han impactado de manera específica sobre esta región. Si bien la tasa nacional urbana y el promedio de los 31 aglomerados urbanos ofrecen un marco general, el GBA ha mantenido cifras consistentemente superiores, lo que indica una situación laboral más crítica que la media del país.

En 2016, el GBA presentaba una tasa de desocupación del 9,9%, ya por encima del 7,7% nacional. En los años siguientes se observó un leve descenso en 2017 (9,0%), antes de que comenzara un aumento preocupante en 2018 (11,5%) que se mantuvo prácticamente estable en 2019 (11,4%). Esta etapa refleja los efectos de un escenario económico contractivo, con crecimiento negativo y ajustes que impactaron directamente en el mercado laboral. El año 2020 marcó el pico más alto, con una tasa del 13,5%, como consecuencia directa de la pandemia por COVID-19 y las medidas de confinamiento que paralizaron numerosas actividades productivas. Este dato evidencia cómo el GBA fue particularmente vulnerable ante esta crisis sanitaria, tanto por su densidad poblacional como así también por la alta concentración de empleo informal.

Sin embargo, en 2021 se dio una fuerte recuperación, bajando la tasa al 8,7%, aunque sin mejora respecto a 2022, donde la cifra se mantuvo igual. Este estancamiento sugiere que, si bien hubo recuperación, no se tradujo en una mejora sostenida del empleo en la región. El salto relativamente positivo se produjo en 2023, con una baja al 6,4%, alineándose por primera vez con el promedio nacional y reflejando un efecto de reactivación económica de corto plazo. No obstante, el aumento a 8,3% en 2024 muestra una reversión de esa tendencia, advirtiendo sobre nuevas tensiones en el mercado laboral. Los últimos datos disponibles (EPH-INDEC, 2025), al primer trimestre de 2025, indican que la tasa de desocupación de los 31 aglomerados urbanos es de 7,9%, y en el GBA, se ha incrementado al 9,1%.

En cuanto al aporte del empleo por ramas de actividad (Tabla 8), los últimos datos disponibles para el año 2023 muestran, en base al análisis comparativo entre los 24 municipios del Gran Buenos Aires y el total de la provincia de Buenos Aires, una participación destacada del GBA en el tejido económico bonaerense. En términos generales, el GBA concentra el 64,95% del total productivo provincial, lo que evidencia su papel central en la actividad económica y laboral de la región.

Tabla 8. *Contribución Sectorial al Empleo en el conurbano bonaerense. Año 2023.*

Partido		TOTAL 24 Municipios GBA	Total PBA	% GBA / PBA
Total		2.442.017,22	3.759.777,12	64,95%
Sector productores de bienes	**Total productores de bienes**	558.207,71	887.195,28	14,85%
	A-Agropecuario	6.763,75	65.083,96	0,18%
	B-Pesca	593,02	4.043,79	0,02%
	C-Minería	5.391,34	11.849,40	0,14%
	D-Industria	409.107,49	599.880,59	10,88%
	E-Electricidad	14.929,95	30.207,06	0,40%
	F-Construcción	121.422,16	176.130,48	3,23%
Sectores productores de servicios	**Total productores de servicios**	1.882.474,53	2.870.668,56	50,07%
	G-Comercio	300.830,46	468.774,84	8,00%
	H-Hoteles y restaurantes	93.653,16	133.901,62	2,49%
	I-Transporte y comunicaciones	249.644,00	338.165,80	6,64%
	J-Financiero	62.006,88	84.187,74	1,65%
	K-Inmobirialia y empresariales	230.468,15	310.788,16	6,13%
	L-Público	526.371,79	918.914,52	14,00%
	M-Enseñanza	165.714,91	242.684,69	4,41%
	N-Salud	127.352,84	186.594,14	3,39%
	O-Comunitarios y personales	126.432,35	186.657,06	3,36%
sin clasificar		1.334,98	1.913,29	0,04%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadística PBA.

Al desglosar por sectores, se observa que los productores de bienes representan el 14,8% del total de la PBA, y dentro de ese grupo, el aporte del GBA es más significativo en el rubro industrial, donde reúne el 10,8% del total provincial. La industria constituye así el núcleo fuerte dentro del sector bienes, muy por encima de actividades como la construcción (3,2%), electricidad (0,40%), agropecuario (0,18%), minería (0,14%) y pesca (0,02%), que muestran baja incidencia en el GBA en comparación con el resto de la provincia.

En cambio, el sector de productores de servicios tiene una presencia mucho más contundente en el GBA, representa el 50% del total provincial en esta categoría. Dentro de los servicios, destaca el sector público con el 14% del total provincial, lo que evidencia la relevancia de la administración y los organismos estatales en la estructura laboral de la región. Comercio también muestra fuerza con 8%, seguido por transporte y comunicaciones (6,6%), y actividades inmobiliarias y empresariales (6,1%). La enseñanza, la salud, los servicios comunitarios y personales también mantienen porcentajes estables, en torno al 3-4%, de este modo son un reflejo de la diversificación del servicio urbano en el GBA.

Con todo, tanto los informes especializados (CIFRA CTA, 2025a y 2025b; CEPA, 2025), como así también las estadísticas oficiales (EPH-INDEC, 2025), indican que tanto a nivel de los 31 aglomerados urbanos como en el GBA, las tasas de crecimiento en los sectores formales de empleo (especialmente industria y construcción) han comenzado a mostrar peores señales a lo largo del tiempo. Tanto en los niveles de empleo como sus tasas de incremento de empleo, comenzaron a tener tendencia negativa.

Estas tendencias siguen estando absolutamente presentes en los últimos años, con algunas excepciones sectoriales, registradas en algunas ramas de actividad asociadas a servicios financieros y servicios digitales (sectores de comercio electrónico, programación TIC y desarrollo web), y más recientemente en los sectores de petróleo y gas. La nueva gestión de gobierno a partir de diciembre de 2023 ha tendido a profundizar las políticas de impacto negativo sobre los distintos niveles de empleo en los ámbitos público y privado, especialmente en obra pública y construcción, empleo público e industria.

Por otra parte, la evolución de los salarios reales, pese al proceso de negociación de convenios y de paritarias vigente en los últimos años, han tendido a estancarse y mostrar señales de reducción marcada. La evolución de los salarios nominales muestra un escenario dispar según se trate de trabajadores registrados en el sector privado, o trabajadores del sector público, cuentapropistas o monotributistas; pero en todos los casos, ha sido con tendencia a la baja, y por debajo del nivel de inflación (caída de poder de compra del salario real).

Mucho mayor es el impacto de esta evolución negativa de ingresos reales para los trabajadores de la economía popular y de los sectores de cooperativas y los trabajadores no registrados (sectores informales). De

modo tal que se mantienen o profundizan las condiciones de importante rezago en materia del crecimiento de los salarios, tanto nominales, pero peor aún en el caso de los salarios reales.

En cuanto a la cuestión de g**énero y juventudes, la situación se vuelve aún más injusta y desigual. Las mujeres, especialmente las jefas de hogar, tienen menor inserción en puestos laborales formales, suelen contar con la mayor carga de las tareas de la economía del cuidado en el hogar y en la familia, y no acceden en su mayoría a los beneficios de los convenios colectivos y de la seguridad social (prestaciones, seguro y obra social). Una situación similar ocurre con las y los trabajadores/as jóvenes, donde además pesan algunas dificultades adicionales en materia de formación y calificación.**

Finalmente, en cuanto a las temáticas de acceso a sector de salud y seguridad social / previsional, el sistema argentino se sostiene en una compleja red de prestadores sindicales, obras sociales desreguladas y medicina prepaga. Todo el sistema se resiente en la medida que se incrementan los costos de funcionamiento del sector de la salud y, en simultáneo, se reduce el impacto nominal y real de los aportes y contribuciones, ya sea mediante los descuentos de ley, o bien por el pago de aportes adicionales o cápitas de los y las trabajadores/as, con ingresos y salarios que corren por detrás de la inflación.

Un comentario adicional se puede indicar sobre el sistema solidario de previsión jubilatoria existente en nuestro país, con cada vez mayor cantidad de beneficiarios (por la extensión de la edad promedio de vida y la mayor cantidad de jubilados/as) y al mismo tiempo, por el menor nivel de recaudación de aportes jubilatorios provenientes de los trabajadores/as formales y registrados y las modificaciones en los niveles de actualización de tales ingresos jubilatorios. El combo de prestaciones de salud, seguridad social y jubilaciones tampoco evidencia señales muy prometedoras en el corto y en el mediano plazo, como un elemento adicional de impacto negativo a las derivaciones del mercado de trabajo a nivel nacional y también en GBA.

V. Panorama de la infraestructura en GBA y AMBA

A lo largo de los últimos años, el Gran Buenos Aires se orientó hacia la modernización y expansión de su infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte, buscando revertir años de déficit

y obsolescencia. Si bien hubo avances significativos, los proyectos enfrentaron desafíos financieros, de planificación y de continuidad, con un impacto variable en el territorio.

En el sector energético, el foco estuvo en la diversificación de generación y la mejora de la red de distribución y de interconexión. Se impulsaron proyectos de energía renovable, principalmente eólica y solar, a través del programa RenovAr (Programa de abastecimiento de energía eléctrica a partir de fuentes renovables), lo que permitió la instalación de parques en el sur y el oeste de la provincia. La provincia, con un gran potencial eólico y solar, atrajo importantes proyectos, y se instalaron parques eólicos en la costa atlántica, en zonas como Necochea, y se impulsaron proyectos solares en el interior, en localidades como Saladillo. Estos proyectos no solo aumentaron la capacidad de generación, sino que también contribuyeron a la meta de alcanzar entre 15% y 20% de la demanda eléctrica nacional con energías renovables para el año 2025, según lo establecido por la Ley 27.191.

A pesar de la expansión en la generación, la red de distribución eléctrica, históricamente con problemas de cortes, recibió inversiones para su modernización y ampliación, aunque los desafíos persisten en las zonas con alta demanda, especialmente en el conurbano. La falta de inversión sostenida en el mantenimiento y la actualización de las redes de media y baja tensión provocó fallas recurrentes, con cortes de luz durante picos de demanda. Si bien hubo obras puntuales, el desafío de adecuar la infraestructura a la densidad poblacional y al aumento del consumo sigue siendo una prioridad. La mejora en la red de distribución es fundamental para garantizar que la nueva energía generada llegue de manera eficiente y segura a los hogares y empresas de la provincia.

Las principales obras de interconexión de energía eléctrica en el Gran Buenos Aires se han enfocado en el refuerzo del sistema de transporte de alta y extra-alta tensión para mejorar el suministro y evitar colapsos. Estos proyectos, a menudo planificados a largo plazo, son cruciales para sostener la creciente demanda de la región. Uno de los proyectos más importantes y de mayor inversión es el plan AMBA I, que busca fortalecer el anillo energético del área metropolitana. La obra incluye la construcción de una nueva estación transformadora en Plomer (General Rodríguez) que servirá como un nodo crucial para la red de 500 kV, y se complementa con líneas de alta tensión que reforzarán la conexión de la región con el resto del Sistema Argentino de Interconexión (SADI). Esto es fundamental para asegurar el abastecimiento de energía.

Otro proyecto relacionado es la Línea de 500 kV Vivoratá-Plomer y Plomer-O'Higgins, una obra de gran envergadura que permitirá transportar la energía generada en los parques eólicos de la costa atlántica de Buenos Aires hasta el corazón del conurbano. Este tipo de proyectos de interconexión son vitales para evacuar la energía de las nuevas fuentes de generación renovable hacia los centros de mayor consumo, al mismo tiempo que buscan reforzar la red para que pueda soportar la creciente demanda de energía, especialmente durante los picos de consumo.

Además de las grandes obras de interconexión y transporte, las empresas distribuidoras como Edenor y Edesur han realizado inversiones constantes en la modernización de sus redes de distribución, incluyendo la instalación de nuevas subestaciones y el reemplazo de cables. Sin embargo, las inversiones no han sido suficientes para resolver por completo los problemas de cortes de luz y baja calidad de servicio, especialmente en momentos de alta demanda como en los veranos. La falta de inversión sostenida a lo largo de los años ha dejado a la red vulnerable a fallas, a pesar de los esfuerzos recientes. Un nuevo plan de obras, el AMBA II, también está en consideración para seguir reforzando este sistema.

No obstante, existen serios desafíos para seguir abordando este tipo de mejoras en la infraestructura energética. Por el lado de la red de distribución, las empresas distribuidoras de electricidad del GBA han realizado inversiones focalizadas en la modernización de la red, pero persisten problemas en las redes de baja y media tensión, por lo que continúan las interrupciones del servicio en varias zonas del conurbano.

Por otra parte, la infraestructura de telecomunicaciones experimentó una transformación impulsada por la fibra óptica y la expansión de la red 4G, y posteriormente la preparación para el 5G. La construcción de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) jugó un papel clave, extendiendo la conectividad a ciudades del interior que antes dependían de tecnologías más lentas. Esto mejoró el acceso a internet de alta velocidad tanto para hogares como para empresas. A pesar de estos avances, aún existen brechas digitales en zonas rurales o de menor densidad poblacional, donde el acceso a servicios de calidad sigue siendo limitado.

Los principales proyectos de telecomunicaciones en el GBA, en los últimos años, se han centrado en la expansión de la fibra óptica y el despliegue de las redes 4G y 5G. El objetivo principal ha sido mejorar la velocidad y la

calidad de la conexión a internet y reducir la brecha digital, especialmente en zonas de alta densidad poblacional y barrios populares.

Las inversiones han estado lideradas por las principales empresas del sector, como Telefónica (Movistar), Telecom y Claro, que han concentrado sus esfuerzos en el despliegue de la fibra óptica. Esta tecnología reemplaza las redes de cobre, permitiendo velocidades de conexión significativamente mayores y con una mayor estabilidad. Este despliegue masivo ha mejorado la conectividad tanto de usuarios residenciales como de empresas.

Además de las inversiones privadas, ha habido proyectos con un enfoque social, como la extensión de la REFEFO, gestionada por la empresa estatal ARSAT. Aunque su alcance principal es a nivel nacional, la REFEFO tiene un impacto en el GBA al conectar nodos clave y brindar infraestructura troncal a operadores locales y cooperativas. También existen proyectos comunitarios que buscan llevar conectividad a zonas de difícil acceso o barrios populares. Existen algunos ejemplos destacados, como los desarrollados en el Gran Buenos Aires dentro del Programa de Conectividad para Barrios Populares del Estado nacional a través de ENACOM, que busca instalar estaciones tecnológicas en asentamientos para garantizar acceso a internet y a otros derechos esenciales. Todas estas iniciativas son cruciales para reducir la desigualdad en el acceso a la tecnología.

En el ámbito de la telefonía móvil, las principales operadoras han enfocado sus inversiones en la expansión de las redes 4G para mejorar la cobertura y la velocidad de datos móviles. Adicionalmente, se ha trabajado en la preparación y el despliegue de la red 5G, aunque su implementación completa en el GBA se ha visto afectada por la situación económica y la necesidad de nuevas inversiones en infraestructura. El 5G, con su capacidad de ofrecer conexiones ultrarrápidas y baja latencia, es una de las próximas fronteras de la conectividad en la región.

En los últimos años, los principales proyectos de infraestructura de transporte en el Gran Buenos Aires se enfocaron en el transporte público, la red vial y la logística ferroviaria y portuaria. El objetivo ha sido mejorar la conectividad, reducir los tiempos de viaje y descongestionar una de las áreas más densamente pobladas del país. En el transporte vial, se destacaron las obras de autopistas y la repavimentación de rutas clave, como la Autopista Buenos Aires-La Plata y la Autopista Presidente Perón (Camino del Buen Ayre), que aliviaron el tránsito en el área metropolitana.

La red de transporte vial ha visto mejoras sustanciales, especialmente con la expansión del sistema de Metrobus. Se construyeron nuevos corredores exclusivos para colectivos, como los del sur del GBA (Quilmes y Florencio Varela), San Martín, La Matanza y la Ruta 8, que han reducido significativamente los tiempos de viaje para millones de usuarios. Además, se ha trabajado en la repavimentación y el ensanchamiento de rutas y avenidas clave para mejorar el flujo vehicular, como la Autopista Presidente Perón (Camino del Buen Ayre), que se ha expandido para conectar más municipios.

Las inversiones en el sistema ferroviario metropolitano se han centrado en la modernización de las vías, la renovación del material rodante y la eliminación de pasos a nivel, especialmente en las líneas que conectan el conurbano con la ciudad de Buenos Aires. Destacan las obras de electrificación de ramales y la renovación de vías como, por ejemplo, la Línea Roca y la Línea Mitre, lo que ha mejorado la frecuencia y la seguridad del servicio. También, se construyeron nuevos centros de transbordo en puntos estratégicos como Constitución y La Matanza, facilitando la conexión entre diferentes medios de transporte.

En el sector de la logística y puertos, se invirtieron importantes recursos en cuanto a la modernización para aumentar la capacidad de carga y mejorar la logística, principalmente en La Plata y Bahía Blanca. Por otra parte, y aunque el puerto de Buenos Aires enfrenta desafíos por su obsolescencia y la falta de inversión a largo plazo, se han realizado proyectos para mejorar los accesos viales y ferroviarios. La finalización del Paseo del Bajo es un ejemplo clave a considerar, ya que liberó el tránsito de camiones pesados y vehículos de larga distancia, redirigiéndolos a un corredor subterráneo (de sur a norte de Puerto Madero) y descongestionando el microcentro de la ciudad de Buenos Aires.

Aún con todos estos esfuerzos mencionados, el panorama reciente no es muy alentador en materia de nuevas infraestructuras. En el actual contexto económico, la ejecución de proyectos a gran escala se vio influenciada por la situación económica del país, con planes de inversión que a menudo se ven afectados por la inflación y la falta de financiamiento interno / externo, o bien la discontinuidad directamente decidida por las máximas autoridades nacionales, lo que ralentiza el progreso de las obras necesarias para asegurar un suministro estable de energía, o bien mejoras en la infraestructura de conectividad TIC o de transporte.

Comentarios finales

El conurbano bonaerense se consolida como un pilar fundamental en la economía argentina, impulsado por un ecosistema industrial robusto y diverso. Su capacidad productiva abarca desde manufacturas de baja a alta complejidad tecnológica, con un fuerte peso en sectores estratégicos como el automotriz, farmacéutico, biotecnológico y siderúrgico. Esta vitalidad se apoya en una extensa red de parques industriales, como los de Almirante Brown, Campana, Pilar y La Matanza, que en su conjunto albergan a más de 7,000 fábricas pymes. La capacidad de supervivencia del sector manufacturero, demostrada a pesar de las recurrentes crisis económicas, le ha permitido mantener una participación significativa en el PBG y en las exportaciones. A esto se suman los esfuerzos de cooperación entre actores públicos y privados, que intentan articular y fomentar la innovación y el desarrollo de nuevas capacidades productivas.

Sin embargo, para asegurar un desarrollo sostenible, la región debe enfrentar un amplio abanico de desafíos. Uno de los principales es la necesidad de diversificar su matriz productiva hacia sectores de mayor valor agregado, reduciendo así la dependencia de actividades más tradicionales. La infraestructura y los servicios de apoyo también requieren atención constante, ya que la expansión de los parques industriales demanda inversiones continuas en logística y servicios básicos para optimizar la eficiencia. La transformación tecnológica, crucial para que las pymes aumenten su productividad y cumplan con estándares internacionales, es otro reto inminente. Además, la alta concentración poblacional y productiva genera problemas en la gestión de recursos y la movilidad, mientras que la informalidad laboral y la necesidad de mayor calificación limitan la calidad del empleo y la productividad.

En los últimos años, la provincia de Buenos Aires ha realizado esfuerzos significativos para modernizar su infraestructura en energía, telecomunicaciones y transporte, logrando avances como la expansión de la fibra óptica y la mejora del transporte público. No obstante, estos proyectos han enfrentado obstáculos como la falta de inversión (público y privada) sostenida y la discontinuidad, lo que se traduce en un progreso desigual. Persisten deficiencias en la red eléctrica y una brecha digital en áreas rurales, y la inestabilidad económica amenaza la continuidad de las inversiones necesarias a largo plazo.

Para avanzar hacia un futuro con un mejor panorama, es fundamental fortalecer la integración y cooperación interinstitucional entre actores

públicos, privados y académicos, que potencien así los apoyos y aseguren un desarrollo territorial más equitativo y sostenido para el conurbano bonaerense.[1]

Bibliografía

Bazque, H. (2023). El caso de Enchapadora San Juan. En Russo, C. *Recorriendo los senderos de las pymes. Historias breves de la región metropolitana sur de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Cooperativa El Zócalo.

Bazque, H. (2020). Estudio sobre desempeño competitivo de pymes industriales. El caso del Sector Industrial Planificado de Almirante Brown. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 4(12): 84-106. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de https://doi.org/10.48160/25913530di12.136

Bazque, H., Giudicatti, M., Enríquez, G. y Rodríguez Roa, A. (2022). Dinámica comercial de la Provincia de Buenos Aires. Revisión de las estadísticas comerciales del período 2016-2019. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*. Bernal: Secretaría de Posgrado, Universidad Nacional de Quilmes, 6(18): 40-62. Recuperado de https://ojs.unq.edu.ar/index.php/divulgatio/article/view/213

Bazque, H. G., Giudicatti, M., Kababe, Y., Aparicio, R. y Pérez, N. (2024). Características de la estructura productiva de Quilmes y Berazategui. Descripción y análisis de un territorio con historia industrial. *Divulgatio. Perfiles académicos de Posgrado*, 8(24): 47-70. Recuperado de https://doi.org/10.48160/25913530di24.448

Carrizo, S., Jacinto, C. y Paula, G. (2018). Co-construcciones de redes energéticas: acciones colectivas territoriales en Argentina, siglo XXI. *Confins*, 34(3): 1-14. Universidade de São Paulo.

1. Miguel Giudicatti y Héctor Bazque son docentes de la Licenciatura en Comercio Internacional, UNQ. Miembros del Proyecto de Investigación I+D UNQ "Inserción externa argentina y competitividad (2005-2019)" y su renovación en la Convocatoria 2025-2027 de la Secretaría de Investigaciones UNQ, bajo la denominación "Inserción externa argentina y competitividad (2019-2025). Actores, sectores y dinámicas". Mariano Nadal es becario EVC-CIN 2024. Participa como estudiante avanzado del Proyecto de Investigación I+D UNQ "Inserción externa argentina y competitividad (2019-2025). Actores, sectores y dinámicas".

Departamento de Geografia. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/96324

CEPA (2025). Análisis de la situación del Mercado de Trabajo: datos al primer trimestre 2025. Junio. Recuperado de https://centrocepa.com.ar/informes/654-analisis-de-la-situacion-del-mercado-de-trabajo-datos-al-primer-trimestre-2025

CIFRA CTA (2025a). Informe sobre salarios reales. Marzo; Recuperado de https://centrocifra.org.ar/informe-sobre-salarios-reales-3/

CIFRA CTA (2025b). Informe sobre situación del mercado de trabajo. N° 15. Mayo. Recuperado de https://centrocifra.org.ar/informe-sobre-situacion-del-mercado-de-trabajo-n-15/

Clementi, L. V. y Carrizo, S. C. (2016). Diversificar la generación en la emergencia eléctrica argentina del siglo XXI: viejos protagonistas, nuevas metas y dinámicas territoriales. *Energética*, 47(6): 31-34. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Minas. Recuperado de https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/58793

Cont, W., Hancevic, P. y Navajas, F. (2008). Infraestructura y aspectos distributivos en la tarificación de los servicios públicos: ámbito y posibilidades de la tarifa social en la Argentina. Caracas: CAF. Documento de trabajo, 2008/03. Recuperado de https://scioteca.caf.com/handle/123456789/227

EPH-INDEC (2025). Encuesta Permanente de Hogares. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos. Junio. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58

Fernández, C. (2011). La energía eólica en la provincia de Buenos Aires: el rol de las políticas públicas para su promoción. *Estudios económicos*, 28(57): 1-38. Recuperado de https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2011.771

Giudicatti M. y Bazque H. (compiladores) (2020). *El desafío de la competitividad para las pymes argentinas. Miradas desde la gestión, la competitividad y las políticas públicas*. Bernal: Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de https://deya.unq.edu.ar/competitividadparalaspymes/

Giudicatti, M., Bazque, H. y Rojo, J. (2019). El sendero de expansión de las pymes industriales del municipio de Almirante Brown. En Porta, F. y Britto, F. (compiladores). *El subdesarrollo en disputa. Indagaciones sobre la Argentina y América Latina* (pp. 335-356). Bernal y CABA: Universidad Nacional de Quilmes y UMET. Recuperado de https://www.academia.edu/43479260/Politica_industrial_y_desarrollo_en_America_Latina

Ministerio de Economía (2020). *Buenos Aires. Informe productivo provincial*. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial. Septiembre. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_productivo_buenos-aires-09-2020.pdf

Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica (MPCIT-PBA) (2022). Sustitución de importaciones tecnológicas en la provincia de Buenos Aires. Oportunidades para la producción bonaerense de bienes de capital y servicios de I+D. Buenos Aires: Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica (ORBITA). Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Documento de Trabajo. Diciembre. Recuperado de https://nube.mcti.gba.gov.ar/index.php/s/2H2CRcdfAi7XaEu#pdfviewer

Pendón, M. M., Williams, E., Cibeira, N., Couselo, R., Crespí, G. y Tittonel, M. (2017). Energía renovable en Argentina: cambio de paradigma y oportunidades para su desarrollo. IV Jornadas de Investigación, Transferencia y Extensión de la Facultad de Ingeniería, La Plata. Recuperado de https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60384

Sotelo A., Szczudlo B. y Bazque, H. (2022). *Decisiones de los agentes económicos en el marco del "péndulo" y el "stop and go". Un abordaje desde la experiencia industrial de empresas emblemáticas del partido de Quilmes*. Bernal: Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración. Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de https://deya.unq.edu.ar/2022/06/decisiones-de-los-agenteseconomicos-en-el-marco-delpendulo-y-el-stop-and-go-un-abordaje-desde-la-experiencia-industrial-deempresas-emblematicas-del-partido-de-quil/

UIPBA (2023). Informe de avance. Radiografía de la industria en la Provincia de Buenos Aires. Junio. Recuperado de https://

uipba.org.ar/raiz/wp-content/uploads/2023/11/Estructura-productiva-industrial-PBA.pdf

Velazquez, M. (2023). Proyecto para la nueva estación de Nordelta de la línea Mitre en el partido de Tigre. Notas para una evaluación sociourbana de los nodos intermodales ferroviarios. *Desarrollo, Estado y Espacio*. Recuperado de https://doi.org/10.14409/dee.2023.1.e0022

REVIEW

Economía Informal: un viejo problema latinoamericano apropiado por la Argentina reciente

Diego Masello*



Sociólogo, especialista en estructura socio-productiva e informalidad estructural. Con posgrado en epistemología y metodología de la investigación. Con amplia experiencia en investigación y evaluación de programas y políticas socio-productivas. Cuenta con trabajos publicados y presentaciones en congresos nacionales e internacionales, fundamentalmente referidos a investigaciones en informalidad estructural, evolución de la estructura productiva, epistemología y metodología.

* dmasello@untref.edu.ar

Palabras clave: *Informalidad Estructural, Sector Informal, Empleo Informal.*

Keywords: *Structural Informality, Informal Sector, Informal Employment.*

Resumen

El presente trabajo se propone la realización de una caracterización panorámica sobre el fenómeno de la informalidad. Por una parte, trabajando sobre la génesis del fenómeno, desde el concepto de trabajo improductivo, introducido por la escuela clásica de economía, hasta la multiplicidad de orientaciones instauradas en la actualidad y que tienen diferentes niveles de arraigo y consenso según se trate del análisis de los países latinoamericanos o de los países desarrollados.

Por otro lado, también se abordará en profundidad la mirada estructural de la informalidad, tanto a través del concepto de sector informal urbano,

vinculado con los pioneros trabajos de la OIT, de los planteos del programa PREALC, y de las distintas resoluciones de las conferencias internacionales del trabajo, como del concepto de informalidad estructural, planteado más recientemente. En forma complementaria, también se abordarán las perspectivas más "legalistas" relacionadas con lo informal, tanto desde el problema de los cumplimientos de las leyes y normas que regulan los mercados de trabajo, como de la legalidad en relación al cumplimiento de los requisitos fiscales para llevar adelante una actividad económica.

Por último, también se tratará de ofrecer un pantallazo sobre la incidencia actual del fenómeno dentro del Conurbano Bonaerense, intentando establecer vinculaciones entre los problemas del mercado de trabajo y ciertos aspectos estructurales que determinan, entre otras cosas, el comportamiento de la informalidad.

1. Introducción

Dentro de la reflexión de las ciencias sociales, es bastante sabido que, para el universo de los conceptos teóricos, no hay una referencia empírica "per se", o alguna referencia "natural" sobre una parte de la realidad que designa. O sea, esas referencias se construyen, las construimos cotidianamente quienes hacemos investigación empírica dentro de las ciencias sociales.

En este sentido, Paul Lazarsfeld (1973) señaló que uno puede seleccionar algunos indicadores y no otros para dar cuenta de la observación de determinado concepto y, de manera inversa, frente a determinada observación empírica de un hecho, podrían definirse y construirse distintos conceptos teóricos. También, como postula Blalock (1982), para cierto fenómeno empírico podrían ir cambiando sus definiciones teóricas en el tiempo, de modo que cierto hecho o conjunto de hechos podría denominarse en términos teóricos de distinta manera en diferentes momentos históricos o en distintos contextos. Por ejemplo, el concepto de pobreza no significó lo mismo en el momento en que se estableció como tema o problema social que en el momento actual, fundamentalmente, a través de su análisis estadístico agregado. O sea, en el siglo XVIII, en Inglaterra, la pobreza implicaba un problema más bien de tipo moral, abordado o bien desde la beneficencia señorial o bien desde la beneficencia parroquial, mientras que en el siglo XX se lo problematizó en relación a su incidencia dentro de las sociedades y a cómo se lo podía tratar en el marco de los estados de bienestar (Desrosières, 2004).

Un ejercicio parecido podríamos llevar adelante con el concepto de informalidad laboral o informalidad a secas, para referirnos a situaciones que ocurren dentro del mercado de trabajo. Es un término que se lo ha utilizado para designar a un fenómeno propio de las economías modernas de países subdesarrollados o no desarrollados, principalmente, observándose en el comportamiento y la forma que asumen los mercados de trabajo de dichos lugares.

Ahora bien, es muy interesante analizar que el fenómeno que designa ya había sido contemplado por las diferentes corrientes o escuelas de la economía y, aun después de acuñado el término, no dejó de estar sujeto a diferentes definiciones e, inclusive, a inscribirse de manera distinta en, por lo menos, tres perspectivas teóricas. Como si esto fuera poco para un concepto teórico, tampoco estuvo ajeno a problemas tales como definírselo por lo que no es más que por aquello que efectivamente designa y, aun en la actualidad, no está del todo cohesionada la forma en que se lo asume dentro de la investigación sociológica de los mercados de trabajo latinoamericanos.

Es por ello que creemos muy pertinente hacer una revisión del concepto de informalidad, especialmente en una publicación dedicada a la multiplicidad de problemas y complejidades que encierra la región del Conurbano Bonaerense. Porque, lamentablemente, Argentina, en los últimos cincuenta años, ha hecho un recorrido de fragmentación en general y de su mercado de trabajo en particular, donde el concepto de informalidad, que hace veinticinco años atrás aparecía como algún tipo de novedad, hoy es aceptado como una característica saliente de nuestro mundo del trabajo. Y, a la vez, esta característica se expresa con particular crudeza dentro del Conurbano, afectando en la actualidad al 37%[1] de la los trabajadores y trabajadoras ocupados de esta región.

2. Del trabajo improductivo a la informalidad

Antes de llegar al concepto de informalidad es necesario detenernos en las reflexiones que se han hecho en relación a la distinción entre trabajo productivo y trabajo improductivo. En este sentido, el análisis sobre la naturaleza y las características del trabajo humano es muy antiguo. Ya en el siglo XVIII, Adam Smith, considerado el padre de la escuela

1. En base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 3er trimestre de 2024, total de aglomerados urbanos.

clásica de economía, señala una distinción, a partir de la observación sobre la diversidad de actividades humanas, entre un tipo de trabajo llamado productivo y otro tipo de trabajo denominado improductivo. Esta distinción se encuentra dentro del libro *"Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones"*, publicado en 1776 y considerado dentro de las enciclopedias económicas posiblemente como el primer libro moderno de economía. Allí, en el capítulo tercero del libro segundo indica que *"...el trabajo de un artesano en una manufactura añade algún valor..."* mientras que *"...el de un criado doméstico, por el contrario, no añade valor alguno."* (Smith, 1794 [edición digitalizada]). El punto central de la disquisición de Smith tiene que ver con que hay actividades que, desde su punto de vista, no generan riqueza o no adicionan algún tipo de valor y, por ello, son clasificadas como improductivas, o sea, de alguna manera son puestas de un modo periférico al núcleo de la producción capitalista.

Por otro lado, desde un punto de vista crítico de la economía clásica, Karl Marx, quien también se ocupó de la distinción entre trabajo productivo e improductivo, propuso que el primero es aquel trabajo que produce tanto valor como plusvalor (Rubin, 1974), mientras que el segundo, no. O sea, *"[e]ste concepto de trabajo productivo atiende exclusivamente a la forma social específica bajo la cual se desarrolla la producción capitalista..."* (Cadena Roa, 1991). Ciertamente, Marx luego se focaliza en el papel que juega el trabajo productivo (que añade valor y plusvalor) dentro del modo de producción capitalista. Más adelante en el tiempo, Alfred Marshall, uno de los mayores representantes de la denominada escuela neoclásica de economía, también propone un análisis sobre la naturaleza del trabajo, retomando la distinción entre el trabajo productivo y el trabajo improductivo. Por ejemplo, en su libro *"The Economics of Industry"*, publicado en 1881, en un momento donde se está pasando de la economía capitalista desarrollada en talleres a una economía asentada en grandes empresas, Marshall plantea que el trabajo es productivo cuando crea riqueza, tanto personal como material. Además, lo productivo está también ligado al concepto de utilidad; por ejemplo, para él, un comerciante que lleva un producto de un lugar a otro, si bien no le agrega algún valor al producto en sí mismo, lo traslada a un comprador que lo necesita y, por ello, pone a dicho producto en una situación de mayor utilidad porque lo conecta con una demanda que lo precisa.

Por último, cabe mencionar a John Maynard Keynes. Si bien Keynes no analizó específicamente la distinción entre el trabajo productivo y el

trabajo improductivo, sí observó actividades que funcionaban como un refugio para los trabajadores, particularmente durante la crisis de 1929 y en la subsiguiente depresión económica, cuando proliferaron en Londres muchos trabajos "autogenerados", ya que se había contraído notablemente la demanda de fuerza de trabajo y había aumentado en gran medida el desempleo. Entonces, si bien hacía más de cien años que, de un modo u otro, se observaba y se analizaba la existencia de cierto tipo de trabajo improductivo o muy poco productivo (siempre pensando en función, o dentro, de un modo de producción capitalista), las diferentes escuelas o perspectivas económicas no ahondaron sobre esta categoría. Por consiguiente, podríamos afirmar que, para todos estos pensadores, representantes de diversas escuelas económicas, este concepto nunca fue para ellos un "término teórico" dentro del corpus de cada una de estas visiones.

Esta situación cambió sustantivamente a principios de la década de 1970, con la intervención de Keith Hart por un lado, y de Hans Singer por el otro[2]. El primero, era un joven antropólogo de veintisiete años, perteneciente al Departamento de Sociología de la Universidad de Manchester y que trabajaba allí como investigador. Para ese momento ya había incursionado, entre los años 1965 y 1968, en varios trabajos de campo con características etnográficas, en Ghana, África, sobre poblaciones con diferentes problemas de empleo. Por su parte, Singer era un economista alemán, nacido en la región de Renania, en lo que se hoy se conoce como la ciudad de Wuppertal, que tenía sesenta años en 1970. Habitualmente señalaba de sí mismo que había crecido *"...as a minority in a minority in a minority..."* (Jolly, 2006, p. 148), ya que provenía de una familia judía, inserta dentro de un enclave protestante, en una región de Alemania mayoritariamente católica. En este sentido, su colega Richard Jolly cree que esta situación fue generando en él cierta identificación con las personas pobres o precarizadas. Cabe agregar que, cuando llega el nazismo al poder, tiene que huir, primero a Suiza, luego a Estambul. En ese trance, Joseph Schumpeter le escribe una carta a Keynes, quien le ofrece una beca para hacer el doctorado en Cambridge bajo su dirección. Luego, habiéndose ya doctorado, queda incluido en el trabajo *"Men without work"*, un profundo estudio sobre el desempleo en Gran Bretaña; durante el curso de este trabajo, Singer vive alrededor de dos años con familias pobres desempleadas. Ahora bien, lo cierto es que tanto el antropólogo

2. Para profundizar sobre la situación de la autoría del término, se puede consultar el artículo de Rabossi, F., (2019), Los caminos de la informalidad o Masello, D., (2025), Breve historia del nacimiento del concepto de informalidad [manuscrito inédito].

Hart como el heterodoxo economista Singer (quien, vale resaltar, conocía de primera mano lo que era provenir de un hogar de clase media baja) se ven envueltos en la creación de un nuevo concepto para referirse a esas situaciones que reflejaban cierto trabajo improductivo, observándolas en diferentes lugares de África. Ambos contribuyen a la creación del concepto de informalidad o de sector informal para referirse a dicho fenómeno.

Entonces, con la intervención de ambos, las ciencias económicas y sociales tienen un nuevo concepto para designar una multiplicidad de situaciones referidas a ciertos tipos de actividades o trabajos muy poco productivos y que florecen en lugares donde parece haber una sobreoferta de fuerza de trabajo. De los dos, el primero que utiliza el término informalidad es Hart; lo hace tomando como punto de partida sus observaciones en el marco de la investigación que lleva a cabo en ciertos distritos de la ciudad de Acra, sobre ciertas actividades de refugio, con una muy baja productividad. Concretamente, Hart presenta el término en una conferencia en 1971 que lleva por título *"Urban employment in Africa"* y lo hace con el trabajo *"Informal income opportunities and urban employment in Ghana"*, donde un apartado del trabajo lleva el título *"The informal sector"* (El sector informal). Allí alude al sector informal como aquél que reúne al conjunto de trabajadores que viven o subsisten con actividades que están por fuera de la racionalidad económica de los asalariados modernos. En palabras de Hart, respecto a este tipo de trabajadores: *"...[i]t is the world of the economic activities outside the organised labour force..."* Y hay algo más para mencionar en la utilización del concepto; para Hart *"[t]he key variable is the degree of rationalization of work..."* (Hart, 1973, p. 68).

De este modo, lo formal y lo informal están ligados al grado de racionalización económica, dentro de un modo de producción capitalista, que pueda tener una unidad productiva. Según Rabossi (2019, p. 804), Hart se apoya teóricamente en el planteo de racionalización de Max Weber para hacer la separación entre formal e informal, donde en el último caso se inscriben las unidades productivas que, por carecer, o tener de manera precaria, ciertos procesos de racionalización, tienen una defectuosa organización burocrática interna o, directamente no la tienen; también carecen de cálculos para determinar certeramente sus costos y sus márgenes de ganancia, entre muchas otras cuestiones.

Posteriormente, Hans Singer dirige una misión de la O.I.T. en Kenia, África, en 1972. Dicha misión produjo el trabajo *"Employment, incomes and*

equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya", una obra de más de quinientas páginas, con una detallada descripción de los diferentes problemas del mercado de trabajo, pobreza y desequilibrios de oportunidades en dicho país. El trabajo fue editado por la O.I.T, en Ginebra, en 1972, y en diversos lugares del mismo se hace alusión a los términos *"informal"* o *"informal sector"* para los problemas del mercado de trabajo referidos antes.

De todos modos, Hart primero y Singer después no se refieren con "informalidad" exactamente a lo mismo, aunque las situaciones empíricas que observan, tanto en Ghana (en los suburbios de Acra) como en Kenia (en ciertas zonas de Nairobi), podríamos asegurar que eran iguales o extraordinariamente parecidas: conjunto de personas que, en palabras de Lewis (1954, p. 634), constituían *"...los agricultores* [familiares], *los trabajadores eventuales, los buhoneros, los sirvientes innecesarios (tanto domésticos como comerciales)..."* y agregamos nosotros, los que arreglan ropas para otros, los que tienen muy pequeños talleres de reparaciones, los que cocinan y venden lo producido en pequeña escala, entre muchas otras actividades.

Sin embargo, frente a esta misma evidencia en lo que respecta a la forma de insertarse laboralmente, como hemos señalado antes, Hart plantea que estas situaciones *"...sirve[n] para dar cuenta de una variedad de actividades en la economía de los pobres urbanos..."* mientras que, en el caso de Singer, en el contexto de la misión de la O.I.T., *"...el término se transforma en una forma de describir la estructura de la economía como un todo..."* (Rabossi, 2019, p. 804). Esta diferencia que podría parecer cosmética tiene, sin embargo, mucha profundidad, ya que Hart cuando habla de informalidad está pensando en una ausencia de los procesos de racionalización capitalista de las actividades y, por ello, en cierta invisibilización de las mismas. En este sentido, comparte un punto de vista con Weeks (1975) cuando plantea a estas actividades como un *"sector no-enumerado"* y con Tanzi (1999) cuando desarrolla el concepto de *"underground economy"*. Ahora bien, todos ellos ponen la unidad de análisis en los trabajadores o, a lo sumo, en algunos aspectos de las unidades productivas (particularmente, en los procesos de trabajo) donde se desenvuelven, pero no están vinculando estas concepciones con elementos de la estructura socio-productiva.

Por otro lado, en el caso de Singer, la situación es bien diferente: lo que le importa destacar es la cuestión estructural de la situación; por eso el análisis cambia o da un salto de nivel, posicionándose en el nivel propio de

la estructura productiva. Esto último permitirá, entre otras cosas, poder identificar algunos elementos causales, o sea por qué en determinados países se evidencian en mayor o menor medida este tipo de actividades informales. Por ejemplo, en el mencionado informe sobre Kenia, entre las principales causas del desempleo como de las desigualdades de ingresos, los autores señalan *"[t]o undertand the causes we must refer briefly to the earlier history of colonial rule...particularly undeer the influence of the interest of the colonial Goverment and the European settlers"* (OIT, 1972, p. 84). Asimismo, luego de la independencia de Kenia, el reporte enfatiza la persistencia de las desigualdades, señalando que el crecimiento que ocurría seguía siendo *"...sustained only by relying on skills, capital and enterprise imported from abroad"* (OIT, 1972, p. 85). En ambos casos, se evidencian orientaciones acordes con los conceptos de descentramiento de la estructura (concepto que detallaremos más adelante), y de la orientación de la estructura social y productiva en relación al desarrollo de dicho país.

Desde nuestro punto de vista, se trata de aproximaciones complementarias. En este sentido, el aporte estructural no sólo es importante, sino también necesario para dar ese salto de nivel con la finalidad de dar alguna respuesta al ¿por qué? del desarrollo de un fenómeno como la informalidad. De lo contrario, no puede explicarse la existencia de trabajadores y trabajadoras informales haciendo una enumeración, visibilización o caracterización de los mismos, por más exhaustiva que sean. Careciendo de una mirada estructural la cuestión se quedaría en una operación recursiva (dentro del mismo nivel de los trabajadores), que, a veces, es bastante frecuente en los trabajos dentro de las ciencias sociales, pero no por ello pertinente para identificar las posibles causas de ciertos fenómenos.

3. El aporte de los estructuralistas

Es necesario introducir ahora la mirada teórica de ciertos economistas llamados o enrolados en una vertiente "estructuralista", ya que han aportado muchos elementos provenientes del análisis de las estructuras sociales y productivas de diversos países, que fueron de suma utilidad para un análisis profundo de la informalidad. Inicialmente, volvemos a citar a W. A. Lewis (1954, 1958), a partir de un estudio de su autoría denominado *"Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra"* como también por el libro que publica posteriormente, *"Teoría del desarrollo económico"*; con estos trabajos va consolidando una mirada

digamos dualista del desarrollo de las economías de lo que en ese momento se llamaban países en vías de desarrollo o del tercer mundo. En ambos trabajos intenta hacer una crítica a las miradas clásica, neoclásica y keynesiana en lo respectivo a la reflexión sobre economías que tienen un excedente de mano de obra; de esta manera afirma que *"...desde el punto de vista de los países con mano de obra excedente, el keynesianismo no es otra cosa sino una nota de pie de página al neoclasicismo..."* (Lewis, 1954, p. 630).

Entonces, este autor nacido en Santa Lucía, una de las Islas Vírgenes británicas, plantea una teorización económica de los países en desarrollo señalándolos como modelos duales o países con una estructura productiva dual, donde aparece la segmentación de dicha estructura en dos sectores: uno atrasado, con una muy baja productividad de la mano de obra (donde la productividad marginal de la fuerza de trabajo tiende a ser cero) y otro sector moderno donde se concentran las actividades más dinámicas de una economía. De este modo, Lewis pone en el centro del análisis el problema de la dualidad de las estructuras productivas para explicar el modo en que se despliegan los procesos de desarrollo en los países estudiados y, a su vez, comienza a dar una descripción de los tipos de empleos que se reconocían como improductivos, como hemos visto en el apartado anterior. O sea, indirectamente reconoce por una parte la incapacidad de la estructura productiva de cobijar plenamente la totalidad de la oferta de trabajo y, por otro lado, observa que este fenómeno está subrepticio detrás de empleos mayormente autogenerados. De todos modos, es importante señalar que este enfoque teórico dualista no tuvo como objeto de estudio al sector informal, ni Lewis hablaba de informalidad, pero sus nociones sobre la dualidad estructural son de suma importancia para entender cómo se genera la informalidad como evidencia empírica u observable en la segmentación del mercado de trabajo a partir de dicha condición dual de la estructura.

Posteriormente, Raúl Prebisch (1993), uno de los economistas argentinos más importantes del siglo XX, incluye dentro de su análisis la teoría sobre el dualismo estructural y tempranamente escribe sobre el mismo en relación a los problemas de desarrollo que se evidencian en los países de la región sudamericana, particularmente en la relación que mantienen con los países desarrollados.

De los avances de Prebisch se destacan varias cuestiones: por un lado, la importancia que da a la distribución y apropiación del progreso tecnológico como una condición inherente al desarrollo de un país; por

otra parte, la focalización del análisis, así como la preocupación por la región latinoamericana, la cual estaría rezagada en el factor tecnológico; y como tercer elemento, la noción de una relación de intercambio desigual entre países del centro y países de la periferia. En este sentido, los latinoamericanos son ejemplos de una periferia donde se evidencia un atraso del patrón tecnológico, con la consecuente consolidación de cierta estructura dual, donde convive un sector dinámico y moderno en este sentido con un sector atrasado. La consideración de la díada centro-periferia es un argumento que tuvo una relevancia notable a mediados del siglo XX en el enfoque teórico de la dependencia, donde la explicación del subdesarrollo de los países latinoamericanos se asentaba en gran medida en la forma de desarrollo desigual entre los países centrales y los periféricos, y la consecuente distribución de roles en la estructura geopolítica.

Más adelante, Aníbal Pinto (1965) plantearía, en un trabajo denominado *"Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano"*, que durante el proceso de crecimiento por sustitución de importaciones en los países de la región se desarrolla dentro de cada país una dualidad sectorial. O sea, aquello que Lewis planteara principalmente como una forma de división entre países, Pinto lo lleva al *"desarrollo hacia adentro"* de los propios países, afirmando que con el proceso sustitutivo de industrialización se fue generando, con formas y modalidades particulares dentro de cada país, un sector moderno y de productividad comparable con la de los países desarrollados y un sector atrasado, por fuera de todas estas mejoras. Ahora bien, el autor afirma que *"[d]entro de cada una de las actividades principales (primarias, secundarias y terciarias) se establece una suerte de 'corte horizontal', que divide las capas modernas de las tradicionales o estancadas"* (Pinto, 1965, pp. 184-185).

Esta consideración es sumamente interesante porque, en primer lugar, introduce la segmentación dual dentro de las fronteras de los países, estableciendo con esto una nueva perspectiva al problema de las estructuras duales. Lo que, para Lewis, y en gran medida para Prebisch también, era una división entre países, Pinto lo coloca dentro de una misma unidad política. A su vez, la distinción de este último respecto a "centro/periferia", sigue un camino similar: dentro de una misma estructura productiva, de un mismo país, se pueden reconocer posiciones centrales y posiciones periféricas. En segundo lugar, relativiza una forma unívoca del problema: la confrontación entre la agricultura como ejemplo del atraso y la industria como ejemplo del desarrollo. Lo que Pinto considera es que

dentro de la actividad agropecuaria hay cadenas productivas modernas y otras sumamente atrasadas y este mismo razonamiento puede aplicarse a las ramas industriales, así como a los sectores comerciales y de servicios.

Más recientemente en el tiempo, Daniel Carbonetto (1985) aporta a este razonamiento una perspectiva de la dimensión política de esta situación con el concepto *"efecto de descentramiento"*. También este concepto permite vislumbrar algunas consideraciones causales del problema del dualismo estructural. En este sentido, Carbonetto afirma que *"...esta nueva forma de articulación* [dependiente] *se efectuó en base a la expansión de las actividades no-capitalistas capaces de producir los bienes demandados por el centro* [se refiere a los países del centro] *en desmedro de la producción dirigida a la satisfacción de la demanda local..."* (Carbonetto, 1985, p. 48). De este modo, este proceso, que incluye la mirada prebischiana sobre la díada centro/periferia, implicó *"...un 'efecto de descentramiento'...con la consecuente modificación de la asignación de los factores productivos..."* (Carbonetto, 1985, p. 48).

Según él, la orientación primario–exportadora de la región latinoamericana se consolidó en función de intereses sociales y económicos europeos y trajo consecuencias importantes, como la destrucción de las incipientes economías manufactureras y artesanales de las diferentes regiones, la reorientación de los recursos locales en función de la exportación primaria y, finalmente, una exclusión de fuerza de trabajo respecto a este proceso de acumulación. Entonces, al introducir los intereses múltiples, se van sumando pliegues al fenómeno de la dualidad que ponen en evidencia esta escisión o fractura de carácter estructural de un país. Porque al hablar de la estructura social y productiva no hay que perder de vista que se está haciendo alusión a algo mucho más complejo que la disponibilidad de un conjunto de recursos económicos para realizar una determinada producción de bienes y servicios.

Al mencionar este término, ciertamente se está abarcando por un lado a un conjunto de recursos con los que cuenta una comunidad, como sus recursos naturales, sus empresas, la infraestructura (caminos, rutas, puertos, etc.). Pero además hay que sumar a los servicios (sistemas de transporte, educación, salud, etc.), a la cultura (la historia, la tradición, los valores colectivos, etc.) y, finalmente, las personas o habitantes de esa tierra que, en última instancia, nunca se desenvuelven en soledad, siempre pertenecen a algún colectivo que los contiene y son ellos o sus antepasados los productores y reproductores de los recursos mencionados antes. Pero, al mismo tiempo, al hablar de estructura también se está hablando de los

objetivos y planificaciones respecto a cómo se desenvuelven o despliegan dichos recursos y capacidades, puesto que según cómo sean estos objetivos, que de una u otra forma involucran a toda la sociedad, habrá diferentes maneras de despliegue o desarrollo de los mismos. Desde una mirada analítica, porque en la perspectiva cotidiana no es posible separar un plano del otro, el conjunto de recursos aparece como un elemento más bien estático, en el sentido de que si se lo mira en cualquier momento de corte transversal uno puede detallar cuáles y de qué tipo son esos recursos que tiene la estructura productiva de un determinado lugar. En cambio, las metas, objetivos y planificaciones con que se disponen estos recursos y capacidades aparecen como un factor dinámico, en la medida que aportan la dirección diacrónica del despliegue de los otros elementos (Masello y Granovsky, 2017).

De modo que, al hablar de metas, objetivos y planificaciones en relación con la estructura social y productiva, se hace referencia a aspectos que no son determinados por voluntades individuales (como los objetivos o metas de una persona) sino que se construyen en una interacción y puja colectiva, y su direccionamiento también es el resultado de la intervención de una complejidad de actores de la más diversa índole dentro de una sociedad (Masello y Granovsky, 2017).

Siguiendo estos planteos, la dualidad estructural socio-productiva sería en términos macro sociales y macro económicos un producto de cierto descentramiento en la toma de decisiones colectivas respecto a la disposición de los recursos naturales, sociales y productivos en función de necesidades y requerimientos más bien exógenos a dichas comunidades. Es decir, las sociedades latinoamericanas fueron ensamblando sus recursos y sus capacidades, en buena medida, en función de necesidades externas que, por ejemplo, en el caso argentino, muchas veces provenían de las necesidades europeas respecto al papel que debía cumplir la región en el diseño de las relaciones económicas mundiales. En muchos aspectos, en grados distintos y con consecuencias diferentes, este efecto de descentramiento ha persistido hasta la actualidad entre los países latinoamericanos. Una de las consecuencias más importantes de este "descentramiento" se ha observado en la profundización y consolidación de una heterogeneidad estructural de la matriz socio-productiva.

De esta manera, la heterogeneidad estructural se va consolidando y define formas productivas y laborales que tendrán un sector dinámico y moderno, con la capacidad de producir y remunerar de mejor manera que el sector que ha quedado relegado y que no registra históricamente

una planificación política de largo plazo para su integración con dicho sector dinámico. Por ejemplo, tomando ahora como ejemplo el caso de Sudamérica, en el período de 1950 a 1980 la región fue creciendo a tasas superiores al 6% pero mantuvo constante el excedente de fuerza de trabajo como evidencia empírica de esta heterogeneidad estructural. "De ahí que el fenómeno de la persistencia del excedente no es un fenómeno de insuficiencia dinámica como aparecía en los análisis de los años '50 y de los años '60. Es, en esencia, un fenómeno de pequeñez relativa original y también un fenómeno de heterogeneidad de los mercados de trabajo" (Mezzera, 1985, pp. 29-30).

Si bien las teorizaciones de los estructuralistas fueron perdiendo visibilidad y quedaron relegadas frente al resurgimiento de las explicaciones de corte liberal del desarrollo económico, para aquéllos que venían preocupándose por los excedentes de fuerza de trabajo en el largo plazo y por la proliferación de ocupaciones de muy baja productividad, y mayormente autogeneradas, las consideraciones sobre las estructuras duales, las relaciones centro/periferia y la noción de descentramiento, fueron sumamente útiles, ya que las mismas daban el contexto en el que se originaban dichas ocupaciones que fueron denominadas como informales. Sin embargo, estos enfoques conceptuales, que ponían en el centro del análisis la diferenciación entre sectores para caracterizar fenómenos propios del mercado de trabajo tales como el del sector informal urbano, no fueron, en Argentina, durante mediados de los años '80 como durante la década del '90 del siglo pasado, parte de lo que comúnmente se conoce como el "mainstream" para explicar ciertos problemas del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. En este sentido, aún hoy sigue siendo una perspectiva generalizada a medias: la mayoría vincula informalidad a un problema legal o de registro y no tanto a un problema estructural y de largo plazo.

4. Diferencias con el concepto de marginalidad

Toda construcción teórica, especialmente dentro del dominio de las ciencias sociales, no se plantea con delimitaciones fijas e inmutables; uno puede observar conexiones o vínculos con otros desarrollos teóricos. En muchas ocasiones estos vínculos permiten mejorar las explicaciones de ciertos fenómenos, pero, en otras, pueden suscitar confusiones, por ejemplo, dejando en un segundo plano aspectos centrales del fenómeno que se está estudiando. En lo respectivo al análisis de la informalidad, se trata precisamente de un caso donde se han introducido y se siguen

introduciendo ruidos en las consideraciones y/o explicaciones a partir de los posibles puntos de contacto entre el propio concepto de informalidad y el concepto de *marginalidad*, derivado este último principalmente de la teoría de la modernización[3].

Es importante señalar que el concepto de marginalidad o *"masa marginal"* (Nun, 1971) o *"polo marginal"* (Quijano, 1972), en numerosas ocasiones ha sido permutado o se lo ha confundido con el concepto de informalidad, asumiendo que los informales son un segmento de población marginal o que están en los márgenes o en la marginalidad dentro de la sociedad.

La teoría de la modernización tuvo un fuerte auge en la época de la posguerra, en los años '50 del siglo pasado, con la inapelable predominancia del ejemplo de los Estados Unidos. En ese momento, la modernización pasaba por ir hacia el modelo de desarrollo estadounidense, alimentado como idea en buena medida por los propios Estados Unidos (Rostow, 1990). La teoría suponía que el proceso de modernización de los países subdesarrollados se daría en fases sucesivas y lineales, tomando como modelo al desarrollo que tuvieron los Estados Unidos: que fueron pasando de un tipo de sociedad tradicional a la potente sociedad de consumo de la posguerra.

Es en el contexto del auge de esta teoría en el que los académicos identifican, a pesar de los procesos de modernización de las sociedades latinoamericanas, ciertos problemas de integración de determinados grupos sociales (Kay, 1991). Este fenómeno fue interpretado de distintas formas, según se tratase de investigadores que trabajaban dentro de la propia teoría de la modernización o de aquéllos que provenían de un marco teórico más de tipo marxista. Los primeros lo interpretaban como una falla o falencia en el propio proceso de modernización, mientras que los segundos lo consideraban como una consecuencia esperada de la forma en que el capitalismo integra o no a algunos grupos poblacionales. De todos modos, en ambos grupos académicos aparece el concepto de marginalidad para etiquetar a estas poblaciones supuestamente no integradas.

3. Asimismo, es pertinente notar que además de la teoría de modernización, se encuentra la teoría de la dependencia como otro vínculo teórico que, muchas veces, ha introducido confusiones a la hora de analizar el comportamiento de la informalidad. Sin embargo, entrar en un detalle sobre la teoría de la dependencia es un análisis que excede los propósitos de este artículo y, por ello, nos ceñimos principalmente a las conexiones con la propuesta de la modernización.

Ahora bien, lo que queremos resaltar es que, ya en los años ’70 y ’80 del siglo pasado, se desarrollaron críticas contundentes al concepto de marginalidad para designar a este conjunto poblacional que se evidenciaba como por fuera de los alcances de los procesos de modernización. Los argumentos principales de estas críticas los han expuesto Janice Perlman (1979) y Veronika Bennholdt-Thomsen y Garrido (1981), y que fueron retomados posteriormente, por ejemplo, por Pérez Sainz (1991).

Janice Perlman (1979) elaboró su crítica apoyándose en varias investigaciones empíricas dentro de dos favelas y un barrio suburbano de Río de Janeiro, Brasil. Tomó como premisa los planteos vistos anteriormente respecto a que el proceso de modernización de estas economías latinoamericanas iba consolidando un sector desfavorecido que terminaba siendo un sector marginal o que estaba marginado, ya que no podía insertarse y disfrutar de los beneficios que dicho proceso modernizador aportaba en el marco del desarrollo capitalista.

En este sentido, Perlman constató que las poblaciones de dichas favelas, a priori pensadas como *“masa marginal”*, no integrados al citado proceso de modernización, tenían organizaciones donde se nucleaban y que los representaban; muchos aspiraban a salir de la situación de pobreza y trataban de progresar a través de sus ocupaciones que, por cierto, implicaban intercambios con el sector más moderno de la economía; asimismo, estaban totalmente incluidos en la vida política del país. O sea, en vez de observarse una situación de marginalidad, como planteaban, en realidad había un funcionamiento a partir de procesos de integración y no de exclusión de este segmento social. Por lo tanto, como afirmaba Perlman, no se observaba precisamente un proceso de marginalidad, en tanto de estar en los márgenes de la sociedad o desconectados de lo que se supondría el lugar de la centralidad social.

En palabras de la autora:

> *“La teoría de la marginalidad asume que el funcionamiento del sistema supone relaciones entre las partes mutuamente satisfactorias y beneficiosas. Es perfectamente posible un sistema estable inclinado hacia la ventaja de algunos…[respecto] del resto. [Entonces], los grupos explotados no están marginados sino, al contrario, fuertemente integrados al sistema, funcionando como parte vital del mismo. Es decir, integración no implica necesariamente reciprocidad”* (Perlman, 1979, pp. 244-245, citado por Pérez Sáinz,1991).

Por su lado, Bennholdt-Thomsen y Garrido (1981) también critican el concepto de marginalidad, oponiéndose a la idea de que estos marginales componen un conjunto de sectores pre capitalistas o no capitalistas y que ese hecho implica un freno al desarrollo de las fuerzas productivas y, por lo tanto, son la causa de la baja absorción de fuerza de trabajo en América Latina. En consonancia con esto, muchos estudios, como por ejemplo el citado de Perlman, demuestran empíricamente que, aunque se trata de actividades de baja productividad o de autosubsistencia, estas ocupaciones crean valor, así como también originan procesos de apropiación de valor que generan.

En segundo lugar, se oponen a la idea de que la explotación por el capital sólo tiene lugar en la relación con el trabajo asalariado. Es decir, que a los marginales se los cataloga como algo no capitalista porque, entre otras cuestiones, no funcionan sus ocupaciones bajo la estructura de la relación salarial típica. Sin embargo, aunque la forma ocupacional sea diferente, hay efectivas relaciones de explotación y de acumulación (a baja escala) de capital dentro de este segmento; asimismo, se observa algún tipo de división de las actividades, así como incipientes formas de organización del trabajo. De este modo, se torna por lo menos difuso concluir que no hay relaciones capitalistas porque no se estructuran las mismas como las típicas relaciones laborales salariales industriales.

Por lo tanto, Perlman logra estructurar, en base a una importante evidencia empírica, una crítica certera al concepto clasificatorio *marginal/no marginal* respecto a una determinada situación de los trabajadores pobres latinoamericanos, argumentando que la contradicción de este término se evidencia dado que estos marginales se encuentran integrados e interactúan con el resto de la sociedad, tanto desde un punto de vista del sistema político como desde la observación de la dimensión económico/productiva. Sin embargo, al mismo tiempo, su análisis no termina por redefinir bajo otra categoría conceptual a este conjunto de trabajadores pobres y de autosubsistencia, como tampoco especifica otros conceptos que permitirían hacer una delimitación de los mismos como un objeto de análisis.

Del mismo modo, Bennholdt-Thomsen identifica los problemas que suscita el pensar a este conjunto de trabajadores de autosubsistencia y de baja productividad como una anomalía del proceso de desarrollo modernizador sin contextualizarlos históricamente, pero tampoco avanza en un análisis que permita hacer converger sus críticas con una

mirada local, al estilo de los estructuralistas, para inaugurar una nueva categorización de estos trabajadores pobres.

O sea, ambas autoras elaboran fuertes argumentos críticos de la utilización del concepto de marginalidad para explicar satisfactoriamente la génesis y acrecentamiento de un segmento de trabajadores, mayormente autoempleados y con ingresos de subsistencia. Asimismo, reconocen que llamarlos marginales no es la mejor designación, tanto por las connotaciones de la etiqueta semántica como por los aspectos que hacen al contenido. Pero, finalmente, no llegan a postular nuevas categorías que den cuenta, desde otra perspectiva, del conjunto de dichos trabajadores.

Desde nuestro punto de vista, la emergencia de la categoría sector informal urbano o informalidad a secas vendría a reemplazar este tipo de nociones de marginalidad para estos trabajadores latinoamericanos. La definición de este tipo de trabajadores a partir del concepto de informalidad, particularmente desde la perspectiva del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe y sus continuadores, intentó e intenta establecer un vínculo entre el tipo de morfología que asume el mercado de trabajo y sus trabajadores y la estructura social y productiva de un determinado lugar.

5. Teoría del sector informal urbano

Como mencionamos al inicio del trabajo, la primera alusión al concepto de informalidad está relacionada con el trabajo de Hart (1973), a partir de ciertas observaciones de las ocupaciones en Ghana, casi concomitantemente con el estudio liderado por Singer, en el marco de una misión de la OIT en Kenia. En este sentido, la Organización Internacional de Trabajo promoverá, posteriormente, una importante producción de diversos investigadores y de documentos sobre este *nuevo/viejo* fenómeno de la informalidad. O sea, sobre una situación empírica de los trabajadores que ya había sido largamente observada, se propone una nueva definición conceptual que modifica la interpretación del origen de dicha situación laboral. Esta mirada sobre la informalidad, en su origen, se vincula estrechamente con los estudios y compilaciones estadística que lleva adelante el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), retomando la caracterización acuñada en el trabajo de campo desarrollado en Kenia (OIT, 1972), pero adicionándole la perspectiva histórico-cultural del contexto latinoamericano (Tokman, 1995).

Ahora bien, es importante destacar que para la caracterización de la informalidad o de qué es lo que se encuadra dentro del sector informal, han sido más abundantes aquellas definiciones por extensión, tratando de cubrir una serie de aspectos o atributos que, en principio, serían propios de los puestos de trabajo y de las unidades productivas informales. Más escasos han sido los avances en definiciones nominales o teóricas respecto a la informalidad. Sin dudas, esta forma de abordar las definiciones no responde a un acto caprichoso sino, seguramente, a las dificultades que propone el fenómeno para ser abordado. Por ejemplo, Víctor Tokman (1995) en una importante compilación sobre informalidad señala "… creemos importante caracterizar desde el comienzo qué se entiende por sector informal. No existe una definición del mismo aceptada por todos los autores, ya que, como se verá más adelante, son diferentes los supuestos que se introducen en cuanto a su funcionamiento." (p. 85) Sin embargo, el propio Tokman, al momento de avanzar en la definición, vuelve a hacerlo a partir de ejemplificar una serie de características.

Del mismo modo, otros autores también terminan definiendo al sector informal a partir de atributos operativos, como es el caso de Alfredo Monza (2000). Él, y los otros, entre las características más relevantes que le asignan a la informalidad pueden señalar:

- Predomino de actividades poco capitalizadas;
- Actividades estructuradas en unidades productivas pequeñas, en general de no más de cinco trabajadores involucrados;
- Bajo o nulo nivel tecnológico para realizar las actividades;
- Bajos requerimientos de capital humano y físico;
- En general emprendimientos unipersonales;
- Si existe la mano de obra asalariada, es predominantemente de familiares; en muchos casos terminan siendo trabajadores familiares no remunerados.

Otros autores le han asignado también numerosas características ligadas a los niveles de registro y/o encuadramiento legal e impositivo, en consonancia con ciertas directrices que ha ido marcando la OIT en sus Conferencias de Estadísticos del Trabajo. De este modo, se observan las siguientes características:

- Las unidades productivas y sus trabajadores probablemente no están constituidas en sociedades o con personería jurídica;

- Las unidades productivas y sus trabajadores probablemente no pueden establecer contrataciones o contratos con otras empresas;

- Hay un solapamiento o confusión entre los circuitos de la unidad productiva y la unidad doméstica de los trabajadores;

- Muchos activos se utilizan tanto para actividades de la unidad productiva como para actividades de la unidad doméstica;

- Las actividades informales, aunque no lo hagan deliberadamente (como parte de una actividad ilegal), muy probablemente no hagan los pagos impositivos correspondientes, así como aquéllos concernientes a las contribuciones a la seguridad social.

Como se puede apreciar, en las características se entrelazan aspectos que tienen que ver con las condiciones en que las personas desarrollan la actividad o proceso productivo con otros que están centrados en las normas legales y/o impositivas en las que debería enmarcarse toda unidad productiva. Estos entrecruzamientos han tenido consecuencias importantes respecto a la decisión sobre qué hay que tener en cuenta para definir un puesto de trabajo y una unidad productiva informal. Veremos más adelante que el problema de la registración o no de la actividad sigue siendo un foco de confusiones para terminar de precisar este fenómeno desde un punto de vista socio productivo y estructural.

Como se habrá observado, el conjunto de características que se enuncian para la definición de informalidad tiene algunos problemas, ya que estas características en general implican una probabilidad de ocurrencia; o sea, es probable que cada una de ellas pueda observarse, pero la no observación de alguna individualmente no necesariamente invalida la clasificación de una unidad productiva u ocupación dentro de la informalidad. Una segunda cuestión se deriva de lo anterior, respecto a que no hay una certeza sobre cuál de estas características es imprescindible que esté presente para segmentar entre lo informal y lo formal. Es decir, no sería necesario que todas ellas estén presentes, pero, ¿cuántas deberían observarse?, ¿hay una jerarquía entre ellas? Todo esto aún es materia de debates y no habría opiniones saldadas al respecto.

Antes de pasar a otros puntos, conviene en este momento, especificar cuál es nuestra postura teórica respecto a la cuestión de la informalidad. Nuestra mirada se basa, por un lado, en el planteo derivado de OIT y del PREALC y, por otro, en el legado conceptual de la corriente estructuralista latinoamericana. Siguiendo esta línea, en términos operativos, la variable clave que observamos para delimitar cuándo una unidad productiva es informal y cuándo no, es la relación del capital que tiene dicha unidad productiva respecto a la cantidad de puestos de trabajo que genera (Carbonetto y Kritz, 1995; Carbonetto y Masello, 2004). Siguiendo este planteo, vamos a proponer una definición (por comprensión y no por extensión), en el contexto de los países latinoamericanos no desarrollados, entendiendo por informalidad estructural a aquellas: *pequeñas unidades productivas y sus trabajadores, que históricamente se observaron (y se observan) como un excedente de fuerza de trabajo; que se ocupan y, principalmente, se autoocupan en actividades que tienen una muy baja relación de capital por puesto de trabajo y, por ende, muy baja productividad de las mismas. Además, su origen está estrechamente vinculado a problemas en el nivel de la estructura social y productiva.*

Obviamente, optar por este camino pone en evidencia la subordinación de cualquier criterio de registro o de "legalidad" respecto a los criterios que aluden a los aspectos sociales y productivos. Esta decisión se basa, entre otras consideraciones, en la necesidad de pensar el problema de la existencia de unidades productivas informales en vinculación con la inserción estructural de las mismas.

5.1. Otros enfoques teóricos sobre la informalidad

En la actualidad, dentro de la producción teórica sobre la informalidad se pueden evidenciar distintos enfoques acerca de qué se entiende por esta condición; también resulta evidente que, aun habiendo pasado más de cinco décadas desde que se acuñó el término, persiste un uso múltiple del mismo para designar situaciones tanto dentro de la estructura productiva como dentro del mercado de trabajo que son muy distintas entre sí. Como el ejemplo que hemos señalado, basta citar el uso frecuente que se hace del término informalidad a secas para referirse directamente al empleo no registrado, sin mayores distinciones o precisiones respecto a las características estructurales de la cuestión.

Al respecto Jacques Charmes afirma que la noción de sector informal urbano:

> *"…con frecuencia ha estado asociado a la pobreza, al subempleo y al desempleo; es una confusión lamentable, pues si bien esos fenómenos pueden superponerse, esto ocurre sólo en parte y la evidencia empírica…indica que la intersección no es siempre el aspecto esencial de lo que se ha convenido en denominar sector informal"* (1995, p. 36).

Además de esta diferencia en el uso: como un aspecto de la estructura social y productiva o como un problema esencialmente de ilegalidad, hay otras miradas teóricas que se apartan en sentidos más sustantivos y que es necesario desarrollarlas, porque tienen cierta relevancia dentro de algunos sectores o corrientes que estudian y analizan la informalidad. Esquemáticamente, siguiendo la conocida síntesis propuesta por Tokman (1995), se pueden detallar, además de la perspectiva teórica a la que nosotros adscribimos y que hemos detallado antes, dos importantes vertientes en la definición y estudio de la informalidad. Una de ellas, la más reciente temporalmente hablando, es la que hace hincapié en la condición de legalidad/ilegalidad de la actividad informal, tomando centralidad el concepto de informalidad como *"actividad"*. Su representante más conocido es Hernando De Soto, con su obra *"El otro sendero"* del año 1986, y en general es una visión que se amolda satisfactoriamente a los preceptos de las teorías liberales o neoliberales de la sociedad y de la economía. De acuerdo con esta mirada, el fenómeno de la informalidad se origina por la imposibilidad de estar los informales registrados en las leyes, normas o reglamentaciones vigentes, impedimento que se deriva de las rigideces de los propios sistemas legales o normativos, así como de los excesivos controles estatales. Por lo tanto, siguiendo esta línea argumental, el modo de corregir estos problemas está en liberar las potencialidades que los sujetos poseen para desarrollar un puesto de trabajo, eliminando dichas trabas, facilitando los procedimientos y/o normas para que estos ocupados informales puedan estar registrados y regularizados.

Pensamos que es una forma de mirar el problema que, por un lado, simplifica la complejidad del mismo, pero, por otro lado –y esto es lo más importante- *"…asigna una causalidad inversa…"* (Tokman, 1995, p. 22), ya que estos ocupados no están registrados básicamente porque son informales y no al revés, porque no están registrados entonces son informales. La no registración en todo caso es una consecuencia de la situación estructural de informalidad y no al contrario.

En segundo término, existe otra corriente que analiza la informalidad desde una perspectiva más global, como un fenómeno propio de la dinámica del capitalismo, particularmente ligado al proceso de una nueva división internacional del trabajo que implicó una fuerte dinámica de descentralización de las cadenas de producción y una flexibilización del propio proceso de trabajo. Estas modificaciones implicaron en el mundo del trabajo, entre otras cosas, el acrecentamiento de la cantidad de trabajadores informales. Otros puntos que también se destacan dentro de esta visión es la separación de la informalidad respecto al Estado y las cuestiones de subordinación dentro del proceso productivo, en cuanto a si se evidencia la extracción de plusvalor o no en estas actividades. El término principal para describir el fenómeno es el de "economía informal" y sus principales representantes son Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren Benton con el conocido trabajo *"The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries"* del año 1989.

Entre los principales inconvenientes que observamos dentro de esta perspectiva, se encuentra la mirada globalizante, en tanto que se describe al fenómeno como consecuencia del propio funcionamiento del sistema capitalista. Con lo cual, sin dejar de ser una afirmación posiblemente verdadera, se presenta como algo que *"...se reproduce con independencia del grado de desarrollo de los países"* (Tokman, 1995, p. 20). De este modo, se pierde la riqueza del análisis ligado al estadio de desarrollo en que se encuentra cada país y, correlacionado con esto, se desvanece la posibilidad de una mirada focalizada particularmente en el problema del desarrollo de los países latinoamericanos, tema que fue central dentro del pensamiento de los destacados pensadores estructuralistas como Prebisch, Pinto, Furtado, Urquidi, entre otros.

Como ejemplo del contraste entre países desarrollados y los latinoamericanos, vale la pena revisar la siguiente afirmación de Tokman, donde la evidencia empírica pone de manifiesto la fuerte diferencia entre pequeñas unidades productivas o cuentapropistas de los países desarrollados respecto a aquéllos que operan en países con menor desarrollo:

> *"Una comparación de unidades similares entre América Latina y los países desarrollados sugiere que en estos últimos operan con dotaciones de capital por persona más altas y con tecnologías más modernas y que en los países desarrollados no difieren de las utilizadas por las empresas más modernas."* (Tokman, 1995, p. 20)

Por ello, creemos que la principal crítica a esta perspectiva se asienta en la necesidad de tener en cuenta los contextos históricos y socioproductivos de los países, observando que, a pesar de resultados empíricos similares, los mecanismos de división del trabajo, descentralización y flexibilización de la producción presentan especificidades que se derivan de los distintos grados de desarrollo de las sociedades analizadas. O sea, la mirada global finalmente pone en un plano subrepticio diferencias entre países o regiones o, incluso, entre regiones dentro de un mismo país, que no son triviales para pensar los modos de desarrollo y evolución de las estructuras sociales y productivas.

Para finalizar con las perspectivas relacionadas con la informalidad, es necesario introducir sintéticamente algunas aproximaciones que son particularmente importantes dentro de la reflexión europea. Ahora bien, en términos globales es importante hacer una aclaración inicial y general al señalar la separación entre los análisis latinoamericanos y los europeos respecto a la informalidad. En el caso de los países europeos, con razón, el enfoque estructural pierde para ellos capacidad explicativa o relevancia a la hora de hablar de informalidad, y esto es por una situación muy específica: los países de Europa occidental tienen, en general, estructuras sociales y productivas mucho más homogéneas que las latinoamericanas, lo que implica una menor incidencia de lo que nosotros denominamos "informalidad estructural", como un conjunto de empleos que emergen más por necesidades de los propios trabajadores, en condiciones globales de muy baja productividad y de capital por puesto de trabajo, que por una demanda derivada de las condiciones en las que funciona la estructura social y productiva de estos países.

Entonces, el tener los países de Europa estructuras más homogéneas, hace que su mayor preocupación se centre en la informalidad vinculada con las situaciones que establecen, por un lado, una elusión de las leyes de contratación laboral (es decir, aquellos puestos de trabajo que no cumplen con las respectivas leyes laborales locales y que dentro de la taxonomía de la OIT se conoce como "empleo informal") y, por otro, con las situaciones que implican algún tipo de elusión o de evasión fiscal.

En función de las aproximaciones teóricas anteriormente detalladas, el profesor Dell'Anno (2021), de la Universidad de Salerno, para el análisis de la informalidad sigue la propuesta de Martha Alter Chen (2012), que podría simplificarse en el siguiente párrafo *"...most causal theories are valid-but only for certain segments of informal employment; and no single causal theory can explain each segment of informal employment."*

(Chen, 2012, p. 11). Esta afirmación sienta las bases de lo que Dell'Anno propone como una serie de aproximaciones empujadas o derivadas de las características de las distintas situaciones empíricas (denominadas *"empirically-driven"*). O sea, de acuerdo a cómo se estructuran las situaciones concretas de informalidad se les da un tipo de tratamiento teórico, y también una específica perspectiva desde las políticas públicas.

Entonces, de acuerdo a este enfoque *"paraguas"* que, en concordancia con la visión de Chen, funciona o sirve para sostener su *"modelo conceptual holístico"* donde, distintos tipos de causas explican los comportamientos de los diversos segmentos informales. Dichas causas se pueden agrupar en cinco grandes líneas: a) de acuerdo al sistema impositivo de un país; b) de acuerdo al sistema de regulaciones de un determinado lugar; c) de acuerdo a la composición del mercado de trabajo; d) de acuerdo a los mecanismos disuasivos que tiene el Estado para que no se evadan impuestos; y, finalmente, e) de acuerdo al contexto institucional y moral de la población de un lugar respecto al cumplimiento con la carga impositiva.

Como hemos señalado antes y, como bien afirma Dell'Anno, en los países desarrollados la informalidad se expresa fundamentalmente en lo que se conoce como *"economía sumergida"*, es decir, cuántas actividades económicas se desarrollan total o parcialmente por fuera de los mecanismos de registro de las mismas y, por ello, no computan para las correspondientes contribuciones fiscales. Y esta preocupación es central porque los problemas derivados de las heterogeneidades socioproductivas son muy menores dentro de los principales países europeos que dichas heterogeneidades en la gran mayoría de los países de la región latinoamericana.

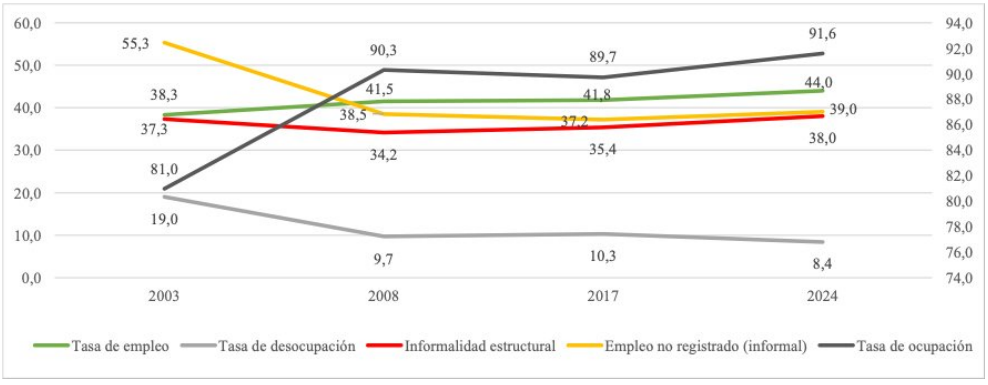
Ahora bien, a quienes nos ocupamos mayormente de los problemas de informalidad dentro de los países de Latinoamérica, sí nos interesa incursionar en esta mirada, ya que el problema de la heterogeneidad estructural, como el elemento causal de la informalidad, también impacta económicamente en diversos planos, siendo tanto el de la contribución impositiva como el de la contribución al valor agregado uno de estos planos.

6. Una breve aproximación a la informalidad dentro del Conurbano Bonaerense

En este último apartado vamos a delinear brevemente el comportamiento actual de la informalidad en Argentina, particularmente en el Conurbano, más como un intento de sostener con evidencia empírica los argumentos estructurales del fenómeno que hemos desarrollado en los capítulos previos que como un análisis en profundidad de los propios datos, cuestión que excede los propósitos de esta revisión del tema.

Para organizar los datos y acercarnos a una conexión estructural de los problemas, es importante recuperar la perspectiva diacrónica de los mismos, o sea, observar qué sucede con determinado fenómeno en el tiempo. En este caso, hemos organizado la evidencia a lo largo de los últimos veinte años, dos décadas en las que Argentina pasó por diferentes ciclos económicos y socioproductivos, desde una rápida y genuina recuperación desde mediados del año 2002 hasta fines del año 2007 y parte de 2008, hasta otros procesos de estancamiento y de avances y retrocesos que, en líneas generales, abarcaron desde el año 2011 hasta la actualidad.

Para simplificar el análisis, los datos se van a presentar organizados en cuatro momentos temporales: dos que reflejan los extremos de esta comparación temporal (2003 y 2024), y otro dos, que representan momentos donde la performance económica del país era buena, el año 2008, que posiblemente marcó el mejor momento en lo que respecta a la mejora de los indicadores del mercado de trabajo y el año 2017, que también fue un año de crecimiento y estabilidad.



Indicadores del mercado de trabajo argentino (Conurbano bonaerense). Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH – 3er trimestre 2003/2024

Respecto a los indicadores, en veinte años se evidencia que hay más personas trabajando. Por una parte, la tasa de empleo (ocupados/población total) ha crecido de 38% en 2003 a 41,5% en 2008, luego levemente a 41,8% en 2017 y, finalmente, pega un salto a 44% en 2024.

Del mismo modo, la tasa de ocupación (ocupados/PEA) pasó del 81% en 2003 a alrededor del 90% en 2008 y 2017, y se encuentra cerca del 92% para 2024. Obviamente, la contracara de esta evolución se observa en el comportamiento de la tasa de desocupación abierta. La misma cae fuertemente del 19% en 2003 al 9,7% y 10,3% en 2008 y 2017 respectivamente, para volver a caer al 8,4% en 2024.

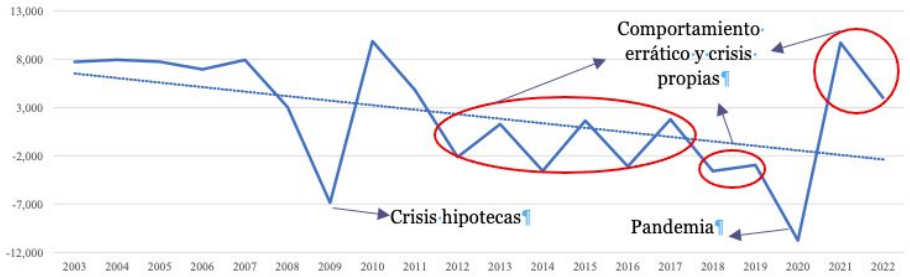
Si bien la desocupación es un poco más elevada que la registrada en promedio para el total de los aglomerados urbanos, dentro del Conurbano presenta una evolución similar descendente. Esto se explica por el modo en que interactúen tres cuestiones básicas: a) la primera es que cualquier persona al quedarse sin trabajo necesita otros mecanismos de financiamiento, porque debe garantizar su propia subsistencia y, eventualmente, la de su familia; b) para cumplir con lo anterior, se precisa una cobertura de subsidio por desempleo con un alcance universal y c) esta cobertura debe implicar un monto de dinero suficiente para garantizar una subsistencia básica. Lo cierto es que, en Argentina, las premisas b) y c) no se cumplen, determinando que quienes quedan fuera del mercado de trabajo deban autogenerarse ocupaciones, del modo que sean éstas como para poder seguir teniendo ingresos.

En este punto, conviene introducir la cuestión de la informalidad, ya que esas ocupaciones que se autogeneran nacen, en su inmensa mayoría, estructuralmente informales, con una muy baja relación de capital (dinerario, tecnológico, cultural y social) por puesto de trabajo. De este modo, si observamos la curva roja, la de informalidad estructural, la misma pasó del 37% en 2003, al 34% y 35% para 2008 y 2017 respectivamente, volviendo a subir al 38% en 2024.

De este comportamiento se desprenden dos grandes cuestiones. La primera, que aún en los momentos de un ciclo dinámico de crecimiento de la producción, el stock de puestos de trabajo con una inserción informal no dejó de representar cerca de un 35% de los ocupados; en segundo lugar, que en términos de heterogeneidad del empleo y de incidencia de los problemas estructurales dentro del mercado de trabajo, en 2024 estamos peor que en 2003, cuando Argentina recién estaba saliendo de la gran crisis del año 2001.

El panorama anterior se complementa con la serie de la evolución del producto per cápita reflejada en el gráfico siguiente. Por un lado, la serie refleja los momentos de crisis exógenas que han impactado tanto en Argentina como en los otros países de la región: en primer lugar, la crisis de las hipotecas subprime que se vio con crudeza en la región en 2009 y, por supuesto, la crisis que provocó la pandemia de Covid-19 en 2020.

Pero, por otro lado, la serie también refleja una cantidad de decrecimientos debidos al propio comportamiento errático de nuestro país que se expresa en años con crecimiento seguidos por años de decrecimiento, evidenciando la incidencia de los comportamientos coyunturales.



Crecimiento en % del PIB per capita (2003/2022) Total Argentina. Fuente: elaboración propia en base a microdatos OCDE

Por último, en el cuadro siguiente se han reflejado las evoluciones de los últimos veinte años de una serie de indicadores del mercado de trabajo del Conurbano, calculados en valores absolutos sobre la cantidad de personas.

Por una parte, mientras que la población del Conurbano ha crecido un 38% en veinte años, la población económicamente activa creció en una medida muy similar, pero, lo que creció mucho más fuertemente fue la cantidad de personas ocupadas (58,6%). En contraposición, la desocupación abierta disminuyó en un 38%, básicamente, por los motivos que analizamos antes.

Indicadores del mercado de trabajo argentino (evolución en valores absolutos de población) (Conurbano Bonaerense)

	Δ abs 2024-2003
Población total	38,2
PEA	40,2
Ocupados	58,6
Desocupados	-38,1
Informalidad Estructural I	67,5
Informalidad Estructural II	61,6
Asalariados	55,9
Empleo informal	10,0
Cuentapropismo	75,9
Empleo público	31,8

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH. Informalidad Estructural II incluye los puestos de trabajo en hogares

Ahora bien, lo que nos importa remarcar es que el crecimiento de la informalidad superó en alrededor de 10 puntos al crecimiento de los ocupados. Concomitantemente, las personas trabajando por cuenta propia crecieron 20 puntos más que los ocupados (donde un 80% de este crecimiento cuentapropista es informal). Todo esto denota una transformación en la morfología del mercado de trabajo dentro del Conurbano, transformación negativa, por cierto, con mayores niveles asociados de precariedad y desigualdad.

Por último, también el empleo público creció en un 32% en dicho período. Esto podría dejar una reflexión respecto a este crecimiento o, por lo menos, una pregunta, ¿cuál es o debería ser la elasticidad entre la producción y el empleo público? Es más conocida que la elasticidad del empleo y la producción de bienes o servicios está determinada por la cantidad producida y por la productividad que se tenga, pero, ¿esto también es así para la planta de los servicios estatales?, ¿estos servicios crecen en la misma medida que crecen las producciones sectoriales?

Finalmente, un concepto complejo como el de informalidad, con múltiples perspectivas detrás del mismo, sin embargo es sumamente útil para precisar, a partir de observables en el mercado de trabajo, las heterogeneidades estructurales de una sociedad. Y entendido esto, si aceptamos que este tipo de fenómenos se va desarrollando y

consolidando estructuralmente en el largo plazo, también su tratamiento (a través de diferentes políticas públicas) tiene que ser sobre múltiples dimensiones y también en el largo plazo. O sea, estos desequilibrios no se podrán resolver solamente con tres o cuatro buenos años de crecimiento del producto. Se precisa de mucho más.

Esperemos que después de tanta exasperación y desconcierto entre los dirigentes y entre quienes tienen que planificar buena parte del futuro de nuestra sociedad, comience a primar la necesidad de lograr acuerdos, de pensar en el largo plazo y de sostener las políticas en base a estas premisas.

Referencias

Bennholdt-Thomsen, V. y Garrido, A. (1981). Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría. *Revista Mexicana de Sociología*, 43(4), 1505-1546.

Blalock, H. M. Jr. (1982). *Conceptualization and measurement in the social sciences.* SAGE Publications, California, USA.

Cadena Roa, J. (1991). La teoría del trabajo productivo e improductivo en Marx. *Investigación Económica*, Vol. 50, Nº 195 (enero-marzo 1991) pp. 175-206.

Carbonetto, D. (1985). La heterogeneidad de la estructura productiva y el sector informal. En Santiago Escobar (Ed.), *El sector informal urbano en los países andinos*, pp. 45-68. ILDIS-CEPESIU: Quito, Ecuador.

Carbonetto, D. y Kritz, E. (1995). De la noción de "subempleo por bajos ingresos" a la de "heterogeneidad de la estructura ocupacional". En Víctor Tokman (comp.), *El sector informal en América Latina Dos décadas de análisis*, pp. 199-230. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Ciudad de México, México.

Carbonetto, S. y Masello, D. (2004). El nuevo marco económico y sus implicancias en la exclusión social. *Revista Vivienda Popular*, (52/53), 42-48.

Charmes, J. (1995). Una revisión crítica de los conceptos, definiciones y estudios del sector informal. En Víctor Tokman (Comp.), *El sector informal en América Latina Dos décadas de análisis*, (pp. 33-82). Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Ciudad de México, México.

Chen, M. A. (2012). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*, Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO), working paper Nº1.

de Soto, H., (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Instituto Libertad y Democracia. Lima, Perú.

Dell'Anno, R. (2021). Theoretical Approaches to the Phenomenon of Informality, en Ruesga, Santos, Baquero, Javier, Delgado, J., Ed., *Diálogos sobre socioeconomía: Informalidad*, Tirant humanidades, Valencia, España.

Desrosières, A. (2004). *La política de los grandes números.* Ediciones Melusina, Barcelona, España.

Hart, K. (1973). Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern Africans Studies*, 11(1), 61-89. Cambridge University Press.

Jolly, R. (2006). Hans Singer – the gentle giant. *Society for international Development*, 49(3), 148-152.

Kay, C. (1991). Reflections on the Latin American Contribution to Development Theory. *Development and Change*, 22, 31-68.

Lazarsfeld, P. (1973). Nacimiento y desarrollo de las variables, en Korn, F. et al., *Conceptos y variables en la investigación social, Cuadernos de investigación social*. Ediciones Nueva Visión, Bs. As.

Lewis, W. A. (1954). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El Trimestre Económico*, 27(108), 629-675.

Lewis, W. A. (1958). *Teoría del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México.

Marshall, A. y Marshall, M. P. (1881). *Economics of Industry*. Macmillan and Co., Londres.

Masello, D. y Granovsky, P. (2017). La heterogeneidad estructural socio-productiva, los problemas del mercado de trabajo y los desafíos de la formación profesional, *Revista latinoamericana de investigación crítica*, **4** (7): 137-162, Julio-diciembre 2017.

Masello, D. (2025). Breve historia del nacimiento del concepto de informalidad [manuscrito inédito] – Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados/Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo y Acción Sindical-Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Mezzera, J. (1985). Apuntes sobre la heterogeneidad en los mercados de trabajo de América Latina. En Santiago Escobar (Ed.), *El sector informal urbano en los países andinos*, (pp. 28-44). ILDIS-CEPESIU. Quito, Ecuador.

Monza, A. (2000). La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes. En *Informalidad y exclusión social*, (pp. 83-110). Buenos Aires, Argentina: (diciembre 1998). SIEMPRO.

Nun, J. (1971). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. En *Centro Latinoamericano de Demografía* (CELADE), D (71), pp. 1-43.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1972). *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenia*. OIT. Ginebra, Suiza.

Pérez Sainz, J. P. (1991). *Informalidad urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: FLACSO.

Perlman, J. (1979). *The myth of marginality. Urban Poverty and Politics in Río de Janeiro*. University of California Press. California, USA.

Pinto Santa Cruz, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. En *El Trimestre Económico*, (125) pp. 3-69.

Portes, A. Castells, M. y Benton, L. (1989). *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries*. Johns Hopkins University Press. Baltimore, USA.

Prebish, R. (1993). *Obras completas*. Tomos III y IV. Fundación Raúl Prebisch. Buenos Aires, Argentina.

Quijano, A., (1972). La constitución del mundo de la marginalidad urbana. *Revista Eure*, pp. 89-106.

Rabossi, F. (2019). Los caminos de la informalidad. En *Revista Sociología & Antropología*, v. 09.03: 797-818, SEP.-DIC., 2019, Río de Janeiro, Brasil.

Rostow, W. W. (1990). *The stages of economic growth*. Cambridge University Press.

Rubin, I. (1974). Ensayos sobre la teoría marxista del valor. En *Cuadernos de Pasado y Presente*, Nº 53, Bs. As.

Smith, A. (1794). Investigación de la naturaleza y causas de las riquezas de las naciones, Oficina de la Viuda é Hijos de Santander, Valladolid. [Edición digitalizada].

Tanzi, V. (1999). Uses and abuses of estimates of the underground economy. En *The Economic Journal*, 109, p. 338- 347.

Tokman, V. (comp.) (1995), *El sector informal en América Latina Dos décadas de análisis*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Ciudad de México, México.

Weeks, J. (1975). Policies for Expanding Employment in the Informal Urban Sector of Developing Economies. En *International Labour Review*, Birbeck College, University of London.

La demografía en el conurbano bonaerense. Tendencias, problemas y aspiraciones

Héctor Oscar José Pena*



Profesor en Geografía. Se desempeñó en el nivel medio y superior, incluyendo el universitario Años (1966 – 2006). Personal civil superior del IGM (actualmente Instituto Geográfico Nacional). (Años 1952 – 2006). Asumió distintas responsabilidades en el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), culminando como Presidente del Instituto y titular de su Comisión de Geografía. (Años 1961 – 2013). Miembro de Número Titular de la Academia Nacional de Geografía, ejerciendo la presidencia desde el año 2020 (Años 2006 – Continúa). Autor, coordinador, editor, colaborador de publicaciones geográficas.

*hojpena@gmail.com

Palabras clave: *demografía - natalidad - migraciones - envejecimiento poblacional.*

Keywords: *demography - birth rate - migrations -population aging.*

Justificación

Las tendencias demográficas mundiales nos indican que la tasa de crecimiento de sus habitantes está bajando rápidamente, que el envejecimiento de la estructura poblacional afecta a la actividad económica, ocasionando una menor producción y disminuyendo la capacidad de ahorro. Esta situación resulta muy crítica para los países desarrollados de vanguardia; para algunos especialistas resulta irreversible y cuenta con ciertas probabilidades de atenuación o reversión en los países emergentes.

Los datos que se registran en los censos nacionales de población y vivienda junto a los informes o estadísticas específicos que vienen realizando en los últimos años las casas de altos estudios, sobre las jurisdicciones político-administrativas que integran el conurbano bonaerense, nos fueron motivando para incursionar en un tema de gran interés que parecía coyuntural, pero que hoy aparece como indispensable atender para poder aprovechar nuestras realidades en materia de alimentos, energía, minería e industria del conocimiento.

Se agrega además que, desde el año 1948, vivo en la misma casa de Villa Adelina y durante cuatro décadas trabajé como educador en establecimientos secundarios, terciarios y universitarios que se desenvuelven en la provincia de Buenos Aires y tienen sede en conurbano que nos ocupa.

El contacto con sus pobladores, en forma especial con los colegas y alumnos que trabajaban o estudiaban en los partidos de Lomas de Zamora, Morón, Merlo, Pilar, San Isidro y Tres de Febrero, fueron sumando a mis propias vivencias y deseos las expectativas e intenciones de todos ellos para mejorar las condiciones y forma de vida que existen dentro de ese entorno elegido, donde nos desenvolvemos y sentimos identificados.

Cuando recibí la amable invitación para sumarme a la convocatoria editorial que vienen realizando varias universidades que actúan en la provincia de Buenos Aires, con el mensaje ¿En qué conurbano queremos vivir?, me sentí distinguido y comprometido y, a la vez, decidido a participar.

Tuve oportunidad de interiorizarme del desarrollo de los dos volúmenes ya editados, donde se analizan problemas y se presentan propuestas de soluciones detalladas, enfocadas desde la visión de las distintas disciplinas propias de las universidades del área y sus integrantes.

En mi caso me desenvolveré dentro del amplio campo de incumbencia de la Geografía y aprovechando su reconocida transversalidad, buscaré las tendencias y los comportamientos que influyeron en la distribución de la población en el territorio, proponiendo alternativas posibles ante algunos problemas existentes.

Se pueden presentar casos de distintas complejidades, que demandarán otros tiempos y distintos esfuerzos para la sociedad de la que formamos

parte, pero un diseño pensado ante los cambios geopolíticos que pueden preverse nos pueden ir acercando al desarrollo sustentable que queremos.

No nos detendremos en los errores de gestión ocurridos o en la adopción de soluciones que resultaron poco satisfactorias, buscando en su lugar horizontes promisorios y deseables donde el comportamiento y actitud de la población resulta imprescindible para alcanzar los resultados más significativos.

El conurbano bonaerense. Concepto, origen y evolución

Conceptualmente se considera conurbano a una gran área que se fue uniendo físicamente como consecuencia de la integración de otros núcleos urbanos menores, generalmente como consecuencia de la expansión de una urbe importante.

La localización que eligieron los colonizadores españoles para la fundación de Buenos Aires, pero en mayor medida por su situación geográfica respecto al territorio que la incluye, vienen influyendo históricamente y lo continúan haciendo en el desarrollo y la vida misma de los argentinos.

Para esa misma ciudad de Buenos Aires el emplazamiento y la permanencia fueron gravitantes para que mereciera el asignado rol de capital de Estado, elegida para asiento de las autoridades nacionales, y por su indudable contribución al desarrollo urbanístico, económico y cultural de la República Argentina, transformándola en uno de los símbolos que mejor nos identifican ante el mundo.

Otra consecuencia temporal que provocó su expansión es el origen de la porción de territorio elegido para este trabajo, de importancia singular, que comenzó superando los límites fijados para la gran ciudad, fue avanzando por los alrededores, se unió físicamente y continúa haciéndolo con otros núcleos edificados próximos y preexistentes, conformando el conurbano bonaerense, sin dudas el área socio-económica más pujante de nuestro país.

Como quedó señalado el conurbano nació vinculado con la expansión poblacional de la Ciudad de Buenos Aires, pero fue cobrando su propio ritmo y autonomía de desarrollo en las permanentes y variadas interacciones que se originan entre los partidos provinciales que lo van conformando, las permanentes vinculaciones con la capital de la

República Argentina y también con la particular influencia de la ciudad de La Plata, la capital provincial, de localización muy próxima.

Sus habitantes se desplazan cotidianamente dentro de ese gran espacio urbanizado y heterogéneo para trabajar, estudiar, recibir atención sanitaria, realizar trámites o gestiones variadas y también disfrutar de lugares de esparcimiento. Es habitual que el domicilio y la dirección fabril o comercial se encuentren en dos o más distintas jurisdicciones político-administrativas, o bien que algunos habitantes posean más de una residencia, por razones de comodidad o necesidad.

En estos días la mancha urbana se extiende con cierta irregularidad, donde aparecen algunos espacios abiertos y zonas degradadas por el mal uso, pero continúa creciendo sin mayores obstáculos, aprovechando las bondades propias de una planicie herbácea ondulada, con orientación N – S, solo alterada por algunas barrancas sobre el eje fluvial que la distingue y que se manifiestan especialmente en San Isidro y en Otamendi, próximo a Campana.

Los habitantes del conurbano bonaerense viven, alternan, interactúan dentro de una aglomeración propia de alrededor de los 11.000.000 de seres, que representan un 25 % del total nacional.

En el año 1947, en oportunidad de difundirse los datos del tan postergado censo de población y viviendas, se utilizó oficialmente por primera vez la denominación Gran Buenos Aires. Posiblemente resultó también perdurable por referirse a un fenómeno poblacional de envergadura que comenzaba a manifestarse pero se intuía la continuidad temporal.

Desde entonces los gobiernos que se sucedieron fueron promulgando medidas que permitieran atender las nuevas necesidades en infraestructuras, sanidad, educación y saneamiento, que se iban produciendo con el avance de una mancha demográfica, dentro de la división de partidos ya existente.

Año 1948: Decreto Ley 70. Incluía 14 partidos. Lanús, Avellaneda, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Tigre, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro y Vicente López.

Año 1979: Decreto 760. Incluía 19 partidos, con dos escindidos de anteriores. Berazategui (de Quilmes), Tres de Febrero (de General San Martín), Merlo y Moreno.

Año 1992: Ley 11 247, creando el Fondo del conurbano bonaerense. Incluía 23 partidos, con la novedad de la consideración del Partido de La Plata impulsor de su propia expansión urbana y otros tres, próximos a la capital provincial. Berisso, Ensenada, y San Vicente.

Año 1994: Ley 11 746. Incluía 29 partidos. Desaparece General Sarmiento y se incorporan seis escindidos de anteriores. Ezeiza (de Esteban Echeverría), Hurlingham (de Morón), Presidente Perón (de San Vicente) y José C. Paz, Malvinas Argentinas, y San Miguel, los tres con territorio que pertenecía a General Sarmiento.

Año 2006: Ley 13 473. En el texto legal se habla de conurbano bonaerense con 33 partidos. Se suman Almirante Brown, Escobar, Pilar y Marcos Paz.

La Región Metropolitana de Buenos Aires ocupa por la cantidad de habitantes la 18ª posición entre las áreas similares del mundo y es otro ejemplo de grandes megalópolis que se repiten en América y Asia, alejadas de la escala del hombre y que exigen gestiones muy eficientes para atenuar los problemas de hacinamiento y preservar las bondades de acceso a los adelantos que incluyen los modernos centros urbanos.

Otra de sus particularidades es que es donde se concentra el mayor porcentaje de inmigrantes del país. La mayoría de ellos son de origen latinoamericano, e incluso últimamente se registra un significativo porcentaje de asiáticos, cuando la Constitución Nacional, reformada varias veces, aún explicita la preferencia europea.

La densidad poblacional del primer cordón se aproxima a los mil habitantes por kilómetro cuadrado, muy parecida a la de la ciudad de Buenos Aires, donde esa relación se mantiene desde hace tiempo, a pesar de las habituales modificaciones en su estructura edilicia, especialmente de crecimiento vertical.

Se trata de la mayor concentración urbana nacional, que crece en gran medida espontáneamente, con algunas planificaciones parciales y continuas tareas de regulación, que constituye una vidriera representativa de nuestras mayores realizaciones y adelantos, pero al mismo tiempo resulta el escenario de los muchos problemas a superar.

Antecedentes históricos

Hemos elegido como punto de partida para el análisis descriptivo de la evolución de la ciudad de Buenos Aires su desenvolvimiento dentro del Virreinato del Río de la Plata, que se estableció definitivamente luego del Tratado de San Idelfonso, el 27 de octubre de 1777 y prolongó su vigencia durante más de treinta años, hasta los inicios de la emancipación con España.

El virreinato estaba dividido en ocho intendencias y una serie de gobernaciones militares, sobre límites arcifinios, por lo que puede considerarse como un ordenamiento regional, con contenido geográfico.

Los espacios que después formarían nuestro país, eran las Intendencias de Buenos Aires, Córdoba y Salta, a las que se sumarían más tarde Chaco y La Pampa – Patagonia.

La protociudad – puerto que avizorara don Pedro de Mendoza, y ratificara don Juan de Garay en el año 1580, fue considerada durante tres centurias como una suerte de capital necesaria, histórica y también virreinal hasta que obtendría el respaldo legal de las provincias como capital de la República Argentina y pasaría efectivamente a ocupar esa función acordada recién en 1880, cuando se definió el espacio para ello, cedido por la Provincia de Buenos Aires, que no había participado en la sesión legislativa.

Existe cierta uniformidad de criterio para justipreciar su población en tiempos de la Revolución de Mayo en 45.000 habitantes aproximadamente en la zona urbana, a los que se agregaban otras 10.000 personas, distribuidas en la campaña aledaña.

La pampa que nos distingue no exige mayores procesos biológicos de adaptación, brinda con facilidad alimentos en abundancia, no ofrece dificultades para la expansión y cuenta con un puerto de influencia local y regional.

Las consecuencias de las dos grandes guerras mundiales y el desarrollo de una actividad industrial que debió inicialmente sustituir importaciones incrementaron a mediados del siglo XX la demanda de mano de obra, movilizando a importantes flujos migratorios.

Primero fueron fundamentalmente de origen europeo para tareas rurales y de reparación, luego con experiencia fabril y posteriormente se sumaron trabajadores argentinos a ese novedoso quehacer. La mayoría se radicó en la ciudad y su entorno, en muchos casos en condiciones precarias.

Desde entonces, como ocurre con las metrópolis más destacadas, pasó a constituir el asentamiento habitual y elegido para las sucesivas autoridades que administraron el Estado, continúa siendo el principal acceso con el exterior, concentra las más importantes actividades sociales, económicas y políticas, atrayendo por lógica consecuencia un permanente afincamiento poblacional en sus inmediaciones.

La población actual de la República Argentina se aproxima a los cuarenta y siete millones de habitantes, distribuida muy irregularmente en el territorio.

La densidad teniendo en cuenta los kilómetros cuadrados de la superficie total es de 12 habitantes por kilómetro cuadrado, que sólo nos habla de un escaso poblamiento.

Para establecer una relación que consideramos de más interés para nuestro trabajo pasamos a presentar un detalle estimado de los quince mil asentamientos poblacionales que aproximadamente podemos localizar actualmente en el territorio nacional.

-El A.M.B.A. (Área Metropolitana de Buenos Aires), con unos catorce millones de habitantes, es otro de las denominaciones de la concentración urbana más grande de la Argentina y conforma una de las mayores megapoblaciones existentes en América.

El conurbano bonaerense, por su parte, tiene una dinámica edilicia propia, consecuencia de las migraciones internas y externas, cuenta regularmente con importantes y cuidados emprendimientos inmobiliarios, proyectos utilitarios, pero lamentablemente también se registran usurpaciones y realizan asentamientos, al margen de la ley.

-Las Ciudad de Buenos Aires, con tres millones; el Gran Córdoba con más de un millón y medio, el Gran Rosario con un millón trescientos mil y el Gran Mendoza, un millón, conforman los cuatro núcleos que le siguen en población.

-Con más de quinientos mil habitantes se encuentran las siguientes poblaciones importantes del orden provincial, con sus alrededores: el Gran San Miguel de Tucumán (un millón), el Gran La Plata (novecientos mil), el Gran Mar del Plata (setecientos mil) y el Gran Salta (quinientos cincuenta mil).

-El resto está conformado por unas cuatro mil localidades urbanas, de distinta magnitud junto con diez mil quinientos parajes rurales, con menos de dos mil habitantes y que, en algunos casos, pueden constituir instalaciones provisorias o no permanentes.

Índices demográficos que preocupan

Junto con la irregular y mayormente escasa distribución de la población argentina en grandes zonas de su territorio, queremos hacer referencia a otros aspectos donde aparecen índices inconvenientes, sobre todo cuando pensamos en la proyección futura.

Los censos nacionales por rigor metodológico deberían constituir la base fundamental de los datos estadísticos que utilizamos, en tanto se ajustaran a la necesaria periodicidad, junto a un rápido procesamiento y difusión de los mismos.

Lamentablemente la secuencia de lapsos intercensales nacionales se caracteriza por el no cumplimiento a lo aconsejado internacionalmente, con un lapsus extremo de treinta y tres años; hubo muestras de datos difundidos oficialmente, pero que nunca superaron la categoría de provisionales, y sectores censados en uno de ellos donde desapareció la información.

Por ello, aún para un análisis generalista de la demografía bonaerense, recurrimos a datos adicionales de distintas fuentes para referirnos a situaciones coyunturales producidas por sucesos difíciles de prever como la pandemia o bien para sugerir un destino posible para los emigrantes de nuestro país, donde se carece de ese dato oficial.

La disminución de la natalidad

Las alarmantes predicciones maltusianas que preocuparon tiempo atrás quedaron sepultadas por los avances productivos y un inesperado descenso mundial de la natalidad, vinculado especialmente a la sociedad de consumo.

En verdad se trata de una consecuencia multicausal en el comportamiento de la población, difícil de modificar dentro de una sociedad con cambios culturales profundos, tendencia a la individualidad que prioriza lo inmediato, postergando o desechando un proyecto de formación familiar que insume tiempo y obligaciones.

Entre las modificaciones más notorias en los comportamientos se encuentra la creciente participación laboral de la mujer, la búsqueda de su autonomía económica, las exigencias de un ascenso profesional, causas todas que la llevan a desplazar la maternidad para más tarde, donde el reloj biológico puede actuar como limitador.

Son frecuentes las decisiones basadas en conductas practicadas en las sociedades con apariencia de más desarrolladas y donde resulta indispensable el trabajo de ambos cónyuges para alquilar o acceder a una vivienda propia, disfrutar de una mayor seguridad o contar con mejores posibilidades de perfeccionamiento y distracción.

En general, el mantenimiento de esos estándares de vida exige esfuerzos familiares o de grupo concordantes con la preparación para la competitividad y con el empleo de modernas y renovadas tecnologías, que pueden incluir también frecuentes cambios de ocupación.

Me permitiría sugerir, incluyendo al conurbano, efectuar una comparación entre el costo de matrícula de un colegio privado de los más accesibles y un salario promedio.

Una novedad de esta época es el aumento de los hogares monoparentales, también las parejas que viven en casas separadas y los que deciden vivir solos. La elección de mascotas como compañía no humana suele buscarse como sustituto necesario, con menores exigencias.

Cuando consideramos la posibilidad de revertir la situación, debemos partir de un matrimonio con dos hijos para cubrir la tasa de mortalidad

generacional. De continuar la tendencia hacia familias con mínima cantidad de hijos, durante cincuenta años las muertes superarán a los nacimientos.

Ante la adopción de comportamientos conservadores, los gobiernos se ven obligados a implementar medidas para estimular situaciones o atender otras limitaciones que lo favorezcan respecto a otros, dentro de una interrelación global.

En general se trata de asistencia médica para propiciar la fertilidad, establecer compensaciones económicas a los progenitores, otorgar licencias especiales, promover ayudas educativas para los menores, etc. Uno de los aspectos de más compleja solución es el acceso a la vivienda y considerar la corresponsabilidad en la ejecución intrahogareña.

Una de las prácticas más antiguas se encuentra en la ley mosaica del levirato, citada en la Biblia y cumplida por diversas culturas, hoy sólo mínimamente vigente en algunas tribus de África.

Consiste en el casamiento obligatorio de la viuda nulípara con el hermano del esposo, para asegurar la descendencia, como el principal de sus objetivos.

Algunos países, generalmente los de mayor desarrollo compensan la bajísima fertilidad con el arribo de inmigrantes, a los que ocupan en trabajos menos remunerados y generalmente orientados a la exportación. Los límites se encuentran habitualmente en la situación del país receptor y en la real integración y oportunidades existentes para los nuevos pobladores.

China tiene afectado en los últimos años grandemente el ritmo de empleo y los niveles de productividad como consecuencia de un constante decrecimiento demográfico y se vio obligada a cambiar uno de sus tradicionales paradigmas ideológicos. Hoy ofrece incentivos y apela al patriotismo de sus mujeres para que regresen al hogar, tengan más hijos, críen a los jóvenes y cuiden a los mayores, restándole importancia a la igualdad de género y reemplazando drásticamente a la consigna anterior asociada a la producción industrial.

Sobre esta nueva dinámica demográfica también tienen una lamentable influencia los conflictos bélicos existentes, donde mueren especialmente

jóvenes. No faltan los que piensan que el fin de las guerras terrestres se encontrará en los límites poblacionales.

Las excepciones al descenso de los nacimientos se están produciendo en sobrepoblados sectores del continente africano, donde la población continúa creciendo aceleradamente junto a las consiguientes hambrunas. No es difícil prever una continuidad en los desplazamientos forzados hacia otros territorios receptivos, renovando crecientes conflictos con quienes no los aceptan.

En nuestro país la tasa de natalidad viene descendiendo desde hace décadas. En los últimos diez años la tasa decayó en un 40%, lo que constituye una excepcionalidad regional, no sólo en sus valores sino por la rapidez y el desplome casi vertical con que se produjo. En el primer cordón del conurbano la tasa es de un hijo por mujer, una de las más bajas del país.

Si bien la cantidad de población femenina continúa registrando proporcionalmente un lento ascenso, el índice de fecundidad de cada mujer fértil es de solo el 1,88 por mil, que resulta insuficiente para garantizar el mantener estable la estructura de población.

En el conurbano bonaerense la cantidad promedio de hijos por familia es de 1,5, que va disminuyendo hacia la Ciudad de Buenos Aires hasta llegar a valores inferiores a un hijo.

Como un avance elogiable se encuentra la disminución del embarazo adolescente, en general no programado y que ocasionaba una alta mortalidad.

Inversamente en el extremo del periodo fértil, se registran embarazos postergados y próximos al climaterio, que dan lugar a partos de mayor riesgo, en casos con concepción asistida e incluyendo ovodonación, donde suelen nacer bebes prematuros y generalmente requieren atenciones especiales.

Los movimientos migratorios

Si bien en estos momentos se viene registrando un incremento general de los movimientos migratorios internacionales, éstos responden generalmente a causales de libre elección y su composición coincide con

las oportunidades o formas de vida que persigue o desea el emigrante en el destino que ha elegido para su nueva vida.

El desarrollo individual, la seguridad y la estabilidad económica se encuentran entre las motivaciones más comunes que incluyen a los ciudadanos del país.

No siempre se tiene en cuenta la receptividad social que encontrará, seguramente más receptiva ante una mayor idoneidad y preparación intelectual.

La Constitución de la Nación Argentina, aprobada en el año 1853, luego de cinco actualizaciones, la última en el año 1994 mantiene el texto de su artículo 35 "El gobierno federal fomentará la inmigración europea", cuando las circunstancias locales e internacionales han variado considerablemente. En la actualidad los inmigrantes de origen europeo no superan al 10 %.

En el conurbano bonaerense es fácil advertir la permanencia de ciudadanos latinoamericanos, mayoritariamente de los países más cercanos, que llegaron por motivaciones políticas, en busca de trabajo, para perfeccionarse en sus estudios y hasta para realizarse tratamientos médicos.

En general son personas jóvenes, con buena preparación, conectados permanentemente son el país de origen, sin proyectos a largo plazo en el actual destino y con importantes índices de retorno.

Nos preocupa especialmente los jóvenes nuestros que emigran. En los últimos años perdimos o dejamos de contar con dos millones de ellos.

Se trata del capital humano activo, que se ha formado en el país, con niveles de excelencia, dentro de la tecnología digital. Además de necesitarlos como reserva demográfica y crecimiento económico, son los referentes identitarios de nuestra sociedad.

Imaginamos que la búsqueda de soluciones habrá que buscarlas ante problemas estructurales con medidas innovadoras, que ofrezcan posibilidades de rápido desarrollo y eviten dilaciones que pueden hacer naufragar al mejor proyecto.

El pasaje de la cultura analógica a la digital nos enfrentó a situaciones inéditas y aceleradas de adaptación. Los comportamientos de la población, como la disminución de la natalidad en los casos más severos, nos plantearán durante las próximas décadas, nuevos desafíos en el amplio campo de lo social, en la actividad económica e incluso en las cuestiones ambientales.

El envejecimiento de la estructura poblacional

El aumento de la expectativa de vida constituye un logro significativo de las medidas higiénicas adoptadas.

Supone como primera consecuencia continuar en esa dirección, prever la infraestructura y medios para atender las necesidades de un grupo humano que aumenta en cantidad y no conviene dejar de aprovechar racionalmente su preparación y experiencia.

Se agrega una nueva circunstancia, en este caso se considera no favorable y que se produce cuando debemos relacionarla con la disminución contemporánea de los nacimientos.

Podemos establecer para ello un índice de envejecimiento, relacionando la cantidad de población que deja de considerarse activa (generalmente 65 años) con la cantidad de menores que completaron una formación básica (tentativamente 15 años), que en nuestros días se aproxima al 61 %, duplicando los valores relativos que teníamos en 1991.

Nos preocupa especialmente el avance de este valor, porque el grupo etario que va hasta los 15 años es el correspondiente a la etapa más formativa del ser humano y constituye la reserva poblacional más valiosa e irremplazable si la vinculamos al funcionamiento del futuro sistema laboral, previsional y sanitario.

En el primer censo nacional realizado en 1869 constituía casi el 40 por ciento de la población, cuando hoy sólo supera ligeramente al 20.

Las mujeres tienen una mayor expectativa de vida, superando a los hombres dentro de una tendencia que se mantiene desde hace tiempo.

Los hogares donde viven adultos mayores viene creciendo desde hace una treintena de años, alcanzando actualmente a un 10 % de ellos.

El nivel educativo

En la organización nacional, como consecuencia de importantes acontecimientos sociales o la implementación de modificaciones en la política económica, siempre fue necesario establecer pautas educativas para aprovechar circunstancias favorables, establecer condiciones de progreso o atenuar consecuencias no convenientes.

La ley 1420 de Educación Común y su financiamiento permitió contar con una norma que incorporaba los principios de obligatoriedad y gratuidad e imponía la no discriminación. Con ella se consolidó un espacio nacional, se integró a una numerosa inmigración y se inició un nuevo modelo económico.

Por los desabastecimientos post bélicos y la activación de una industria nacional fue necesario promover, desde mediados del siglo XX, una enseñanza técnica que contribuyera a la formación de conductores y mano de obra nacional, para la actividad fabril.

Desde hace años todo el sistema educativo se viene desfinanciando, se aplicaron metodologías ya perimidas en otros lados y la calidad de la enseñanza fue disminuyendo respecto a la que pudo ser orgullo de América, e incluso a la recibida por las generaciones que nos precedieron.

Luego del COVID 19, sumado a los miles de víctimas fatales, aparecieron otras consecuencias donde la educación puede ayudar como la aparición y adopción de nuevas conductas sociales, la implementación de otras modalidades de trabajo y la aparición de algunas formas transformadoras del pensamiento, que ganaron consenso sin haberse comprobado adecuadamente sus beneficios o perjuicios.

El aislamiento estricto afectó a todos los grupos etarios, desde los jóvenes que en plena etapa de formación perdían el ansiado libre albedrío que acompaña todo crecimiento, pasando por los activos que en la plenitud de su vida se vieron limitados en sus posibilidades de creatividad y producción y alcanzando también a los adultos mayores con la disminución del acceso a la debida protección, con la aparición de algunas conductas o normas que se aproximan a prácticas de edadismo y, fundamentalmente, por apreciar que fueron cobrando habitualidad los impedimentos para acceder a parte de sus lógicas aspiraciones y esperanzas.

Con mayor conocimiento general sobre el flagelo y actualizadas las defensas sanitarias ante la reincidencia de su ataque, la pandemia permanece acechando nuestras ocasionales debilidades o imprevisiones para seguir manifestándose. La experiencia nos exige estar alertas ante otras manifestaciones o novedades y como norma permanente adoptar hábitos higiénicos.

Priorizar a la educación debería ser una política del Estado, pero mucho más una convicción instalada en la sociedad. Los ejemplos de Singapur, Taiwán o Japón, con pequeños territorios insulares y mínimos recursos naturales, nos demuestran los logros posibles con una sobresaliente preparación y adecuado aprovechamiento de los recursos humanos.

Desde el punto de vista del acceso a la educación se manifiestan en el conurbano muy marcadas desigualdades entre los bonaerenses. Coexisten dentro de una amplia gama de colegios privados, acreditadas establecimientos trilingües, de excelente nivel, distintos regímenes escolares y alto arancel; escuelas técnicas de avanzada, con salida laboral; instituciones educativas gestionadas por los municipios de reconocida calidad y muchas escuelas públicas, con problemas edilicios, que no cumplen con los presupuestos horarios ni alcanzan los objetivos mínimos.

Según información periodística, solo un 20 % de nuestros jóvenes concluye regularmente con sus estudios secundarios.

Nos parece que el compromiso federal para la alfabetización, acordado entre el gobierno nacional y los provinciales, si bien con objetivos que consideramos insuficientes, constituye un primer gran paso para encarrilar la realidad educacional de nuestros días.

La lectura y la expresión oral y escrita constituyen el acceso individual a la comprensión y son las herramientas que brindan la posibilidad de expresarse ante la sociedad.

Para el conurbano bonaerense de nuestro país, caracterizado con una especial dinámica y diversidad entre sus habitantes, puede ser un sólido punto de partida profundizar en la historia y geografía argentina y sumarle los fundamentos matemáticos que les permita seguir creciendo en su aprendizaje.

Recordemos el compromiso para mejorar la formación social y profesional de un porcentaje trascendente de la población argentina y encontrarse

en condiciones de satisfacer las nuevas demandas laborales derivadas del envejecimiento de la pirámide poblacional, del éxodo migratorio y de las crecientes exigencias tecnológicas, asociadas con la aplicación de la inteligencia artificial.

Los más perjudicados

En las grandes urbanizaciones, con elevada densidad poblacional, los habitantes de mayor y menor edad son habitualmente los más perjudicados.

Los niños y jóvenes se encuentran en la etapa de crecimiento y formación donde resulta fundamental la alimentación, el cuidado de la salud y la educación.

Es imposible soslayar el tema y resulta particularmente doloroso que altos porcentajes de menores 15 años que comparten nuestro espacio vivan como mínimo en situación de pobreza, careciendo de los supuestos mencionados que hacen a su desarrollo.

En los partidos donde se alcanza los índices más favorables, los menores de 15 años representan el 25 % de la población.

De las condiciones con que se incorporen a la población activa, dependerá en gran medida nuestro futuro como nación.

Los gastos que pueda insumir mejorar las condiciones actuales significa la mejor inversión que podamos realizar.

Las personas que transitan la llamada tercera edad también necesitan protección y cuidados especiales, pero poseen un capital que obtuvieron en su vida de mucha utilidad, máxime cuando se avizoran en el devenir carencias de especializaciones ocupacionales, difíciles de suplir.

Seguramente se originarán nuevos gastos en las estructuras sanitarias y previsionales por el aumento de este grupo de población, pero también hará posible recibir valiosos aportes para otras cuestiones que nos preocupan, cumpliendo con nuestra deuda social.

Horizontes deseables para el conurbano

-Crecer de espaldas al río continúa siendo una expresión muy usada para referirse a la capital argentina. El conurbano bonaerense heredó de alguna manera esa tradición y hace décadas interrumpió o disminuyó la relación que mantenían los vecinos con sus aguas litorales. Existen y deben continuar los trabajos de recuperación costera que permitan volver a disfrutar de un paisaje natural como pudimos hacerlo hasta hace algunos años los mayores. Cuando se insiste a diario en el cuidado e importancia del medio, resultará un signo favorable que sus pobladores puedan aprovechar libremente las playas, canales e islas cercanas, superada la degradación y contaminación.

Vinculado al tema, pero con características propias, se encuentra el de la Cuenca Matanza Riachuelo, donde se avanzó bastante en la disminución del nivel de polución, aunque todavía lo sigue liderando; está pendiente la relocalización de asentamientos y la construcción de la infraestructura cloacal para dos millones y medio de personas carente de ella, que resulta fundamental para el mantenimiento ecológico. Recuperar ambientalmente ese sector del conurbano será cumplir con una deuda que mantenemos con la sociedad y sumar un atractivo especial para la zona, como fue el alcanzado en Europa con el Támesis, el Sena o el Tíber.

-Aumentar los espacios verdes o secos en áreas urbanas más propicias para el ciudadano

Los vecinos podrían colaborar en la mejora del arbolado urbano y en el mantenimiento de veredas y sendas peatonales que embellecen el paisaje. Los partidos, en nuestro caso, constituyen las jurisdicciones político-administrativas de interacción con el gobierno provincial. Los urbanistas trabajar mancomunadamente en áreas de uso común que resultan imprescindibles para la salud psicofísica de la población; en nuestro país continúa la tendencia deficitaria para los desplazamientos cotidianos, la libre ejercitación aeróbica y el contacto con sus vecinos.

-Mantener en condiciones la red vial que se encuentra muy deteriorada y proyectar su ampliación para varias décadas. El acceso norte y sur al conurbano aparece colapsado todos los días y a todas horas, ocasionando múltiples inconvenientes.

-Recuperar y modernizar la infraestructura ferroviaria, combinada con la ampliación hasta el conurbano de la red de subterráneos y complementada con transporte automotor de cercanía.

Soluciones de este tipo ya se han implementado en conglomerados urbanos del primer mundo, acortando el tiempo de los desplazamientos diarios de la población, disminuyendo la contaminación ambiental y mejorando la circulación vehicular. Un habitante del conurbano bonaerense puede invertir varios años de su vida para poder cumplir con sus movimientos diarios, tiempo que podría dedicar al perfeccionamiento y al descanso incluyendo al ocio creativo. Pensar en proyectos viales que puedan beneficiar a las generaciones venideras también es parte de los derechos humanos. Si bien hay muchos casos similares, se difundió hace poco tiempo en los medios el caso de un habitante de Florencio Varela que necesitaba siete horas diarias para ir y regresar de su trabajo, en el barrio capitalino de Saavedra (aproximadamente 50 kilómetros). Hace bastantes años, conocí en Japón un desplazamiento laboral entre Tokio y Kioto (alrededor de 500 kilómetros), que se realizaba en menos de la mitad de tiempo y con mayor comodidad. No se trata de comparar, sino de mejorar lo nuestro o recuperar lo que habíamos alcanzado (a Mar del Plata el tren llegaba en poco más de cuatro horas).

-Los índices demográficos que nos preocupan, y las consecuencias sociales que originan, pensamos que tienen una solución difícil pero no imposible contando con políticas que favorezcan la radicación en zonas menos pobladas, con los servicios básicos necesarios y razonablemente comunicadas. En un ambiente amigable, en contacto con la naturaleza y con el acceso a una vivienda propia, partiendo de un valor menor para un terreno más amplio, puede tornarse posible alcanzar la decisión familiar para una radicación con sentido de pertenencia y posibilidades de progreso.

-Un docente bien formado y permanentemente actualizado es partícipe imprescindible de todo proyecto educativo que tienda a la excelencia. Para alcanzar este ideal se debe establecer y mantener en el tiempo una política educativa superadora, con inversiones de importancia. Me permito sugerir, dentro de ella, lo que parecería solo la cáscara. Nos parece impostergable contar con edificios educativos amplios y bien equipados, como los que todavía podemos ver en pueblos no distantes del conurbano. Para mejor enseñar y aprender, para las prácticas de enseñanza, para la ejercitación psicofísica, para el equipamiento didáctico, para reponer

energías y mucho más, cierta comodidad también importa. ¿Puede servir como ejemplo y estímulo para mejorar nuestra forma de vida?

-Consideración, atención y libertad para las personas mayores. Muchos de nosotros conocemos la importancia que tuvieron nuestros abuelos en distintas etapas de la vida. Algunos tuvimos que recurrir al relojero que dejó su taller para que volviera a poner en funcionamiento aquella joya que heredáramos. No dejamos de escuchar reflexiones de grandes pensadores, especialistas en lo suyo, con edades avanzadas. ¿Alguien podría quitarnos el placer de seguir escuchando a nuestra Martha Argerich? Concedámosle la consideración que merecen, brindémosle la atención que necesitan y dejémoslos en libertad para trasmitir todo lo adquirido en tanto se encuentren en condiciones de hacerlo. El beneficio no tendrá exclusiones.

Una apreciación final sobre los partidos del conurbano

Los partidos de la provincia de Buenos Aires ya existían cuando los más próximos a la Ciudad de Buenos Aires comenzaron a recibir los constantes aportes de nuevos habitantes que buscaban residir dentro de un auténtico polo de crecimiento, donde estimaban obtener muchos beneficios.

La carencia de viviendas disponibles fue el primer problema a superar para tomar la decisión de radicarse y, después, adaptarse a convivir con los problemas típicos de los espacios reducidos donde ya vivía mucha gente.

Han pasado muchos años con un crecimiento poblacional de gran magnitud que ocurrió sin mayores previsiones. Quedaron en evidencia carencias, infraestructuras insuficientes y la dolorosa generación de modos de vida, que debemos y estamos en condiciones de superar.

En el mismo tiempo histórico muchas empresas buscaron localizarse en áreas con mayor amplitud de gestión, presente y futura, se crearon parques industriales, aparecen emprendimientos habitacionales de distinto tipo, incluyendo los muy costosos, hay cultivos intensivos para consumo fresco o uso industrial (léase vitivinicultura), alternando con lo urbano.

Con el optimismo que no hemos perdido a pesar de los años vividos, pensamos que la energía solar o eólica se puso al alcance de un emprendedor, facilitando la instalación y distribución en lugares carentes de ella.

Que las explotaciones mineras están generando una demanda de mano de obra que se debería aprovechar para radicarlas en ciudades pequeñas o medianas, con buenas viviendas y servicios. Que el trabajo a distancia permite la ejecución de determinadas tareas sin la imperiosa necesidad de la proximidad.

Me parece positivo que los partidos del conurbano bonaerense puedan conservar su identidad, pese a que la extensión de algunos entre otras cosas no resulte lo más apropiado para ello; el contacto más cercano entre pobladores y servidores públicos puede constituirse en una escuela de ciudadanía, sobre todo en jurisdicciones de tercer nivel.

Es también posible que se atenuaran algunas características por importantes cambios registrados en lapsos cortos con la llegada de nuevos vecinos, mejorando la integración.

Pienso en crecer y mejorar aprovechando esas características que los distinguen y no deben abandonarse. Son muchas más, pero resultan demasiado evidente la Catedral, los edificios de culto y el arbolado de San Isidro; el delta y las riberas del Paraná y Río de la Plata, que comparten varios partidos al norte y al sur del conurbano; los estadios de fútbol de Avellaneda, colmados por cultores de ese deporte y sus familias; la urbanización de la Ciudad Jardín Lomas del Palomar, el plano de Adrogué y su pátina cultural; el industrioso San Martín y muchos casos más.

Unas palabras finales para hacer referencia a la gentrificación, término con creciente aplicación para tratar los problemas de ciudades intermedias, asimilables a las cabeceras de los partidos o a las localidades más destacadas del conurbano.

Como una intención de modernidad se incorporan a instalaciones tradicionales, algunos comercios de especialidades, regenteados por franquicias que suceden a sus dueños anteriores. La calidad y amplitud del servicio, según nuestro parecer, siempre queda muy vinculado a la demanda clientelar.

Desaparece la elaboración artesanal de alimentos exquisitos, ha dejado de trabajar aquel librero que nos orientaba en las lecturas y ayudaba en nuestros estudios, no encontramos en el lugar de encuentro por quien conocía nuestros hábitos e intuía el humor que traíamos.

Preferimos, salvo contadas excepciones, mantener la atención presencial de quien fue valorado a través de muchos años en el lugar que vivimos, por hacernos sentir protagonistas en un medio que nos pertenece y tiene color propio.

Un nuevo paradigma global

En el año 2012 se registró, con 146 millones de seres humanos, la cantidad más alta de nacimientos de toda la historia de la humanidad.

El hecho en sí pasó casi desapercibido para la mayoría, porque las estadísticas indicaban la continuidad de un ligero crecimiento inercial de la población mundial, motivado en gran medida por la reducción de la mortalidad, en particular la infantil.

En pocos años comienza a crearse un camino opuesto, inédito para la mayoría. Con esporádicos casos como los de pequeños caseríos de la vieja Europa, la despoblación aparece como una amenaza cierta para el futuro, además con menos jóvenes y mayor número de personas mayores.

El problema es de toda la sociedad en su conjunto y se acentuará para las generaciones venideras.

Bibliografía consultada

INDEC. Informes sobre censos nacionales de población y vivienda. Varias ediciones.

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Reformada en 1994.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL Atlas Geográfico de la República Argentina, 330 páginas, Buenos Aires, 2025.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Atlas de Buenos Aires. Horacio A. Difrieri, Director. Tomo I Textos, 529 páginas. Tomo II Mapas y Planos, 223 páginas. Buenos Aires, 1981

ACADEMIAS NACIONALES. En Torno a 1810. Abeledo Perrot, 389 páginas. Buenos Aires, 2010. Héctor Oscar José Pena. La Geografía en el Río de la Plata y la Revolución de Mayo, Páginas 251/274.

PENA, Héctor Oscar José. "La importancia del capital humano", 12 páginas y "Población y territorio. La distribución territorial y el envejecimiento de la estructura demográfica argentina", 21 páginas. Anales de la Academia Nacional de Geografía (En proceso editorial).

SPEARS, Dean – GERUSO, Michael – "After the Spike: Population, Progress and the Case for People", 320 páginas, Simon & Schuster, Nueva York, 2025.

REVIEW

La gestión ambiental de cuencas hídricas del AMBA

Daniel Salvador Cicerone*



Es Licenciado en Oceanografía con orientación Química Marina y Doctor en Química de la Universidad Nacional del Sur. Es Investigador Superior y Gerente de Gestión Ambiental de la Comisión Nacional de Energía Atómica. Es Profesor Titular del Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental de la Escuela de Hábitat y Sostenibilidad de la Universidad Nacional de San Martín donde Coordina el Doctorado en Ciencia y Tecnología Mención Química. Sus intereses abarcan la movilización de contaminantes en sistemas naturales y la evaluación de la calidad de aguas y suelos; el modelado y predicción del comportamiento e impacto de los contaminantes en el ambiente; y, el desarrollo y optimización de tecnologías de purificación de aguas, de tratamiento de efluentes y residuos industriales.

* dscicerone@gmail.com

Palabras clave: *cuencas hídricas; gestión ambiental; ACUMAR; COMIREC; COMILU.*

Keywords: *water basins; Environmental management; ACUMAR: COMIREC: COMILUi.*

Resumen

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) concentra más de dieciséis millones de habitantes y constituye uno de los conglomerados urbanos más extensos y complejos de América Latina. Este territorio está atravesado por cuencas hídricas de gran relevancia ambiental, económica y social, entre las que destacan las correspondientes al río Matanza–Riachuelo, río Reconquista, río Luján y Río de la Plata. Estos

sistemas cumplen funciones esenciales: abastecimiento de agua potable, recepción de efluentes, regulación del riesgo hídrico y provisión de servicios ecosistémicos. Sin embargo, las presiones ejercidas por la urbanización acelerada, la pobre implementación de buenas prácticas en las actividades agrícolas e industriales y el cambio climático, generan conflictos socioambientales que ponen en riesgo la provisión de agua de calidad y cantidad para todos los usuarios del recurso.

La gestión ambiental de estas cuencas se caracteriza por la superposición de competencias entre Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma y municipios, lo que históricamente ha dificultado la implementación de políticas integradas. La creación de organismos interjurisdiccionales como la Autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo (ACUMAR), el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) y el del Río Luján (COMILU) ha representado un avance institucional, aunque los resultados alcanzados han sido desiguales.

Como parte del ordenamiento territorial[1], la gestión integrada de los recursos hídricos[2] constituye el principal desafío para prevenir y/o mitigary/o remediar los impactos de la contaminación domiciliaria e industrial y la disminución de la calidad de aguas superficiales y subterráneas; la pérdida de servicios ecosistémicos, particularmente los provistos por los humedales frente al avance inmobiliario y asentamientos; y, las inundaciones recurrentes. Estas dinámicas afectan de manera diferencial a poblaciones vulnerables, configurando un escenario de injusticia ambiental. En respuesta, se han implementado planes de saneamiento, sistemas de monitoreo ambiental, obras hidráulicas y cloacales, así como proyectos de infraestructura verde. El fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre la cuenca Matanza–Riachuelo en 2008 marcó un punto de inflexión al exigir responsabilidades de los estados (nacional, provincial y municipales) y reconocer el derecho a un ambiente sano.

El presente capítulo analiza la gestión ambiental de las cuencas hídricas que atraviesan el AMBA. El objetivo es revisar (i) la caracterización de las principales cuencas y sus problemáticas ambientales; (ii) el marco

1. Política pública que busca orientar la ocupación, el uso y el aprovechamiento del territorio de manera racional y sostenible, integrando criterios ambientales, sociales y económicos para mejorar la calidad de vida de la población.
2. Proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar económico y social de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

institucional e instrumentos de gestión implementados; y (iii) los desafíos pendientes en términos de gobernanza, justicia ambiental y adaptación al cambio climático

1. Introducción

El agua constituye un recurso esencial para la vida y un factor estructurante en la configuración de los territorios urbanos. En las grandes metrópolis latinoamericanas, la gestión de los recursos hídricos enfrenta tensiones crecientes derivadas de la expansión demográfica, la concentración industrial y la presión sobre ecosistemas que brindan servicios fundamentales (Di Pace & Barsky, 2012). En este marco, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)[3] representa un caso paradigmático. Con 16.384.663 habitantes distribuidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta municipios del Gran Buenos Aires (INDEC 2022), se configura como el mayor conglomerado urbano de Argentina y el tercero de América Latina (ver Fig. 1).

El AMBA está atravesado por un conjunto de cuencas hídricas de alta relevancia ambiental, económica y social: Matanza–Riachuelo, Reconquista, Luján y Río de la Plata, además de cursos menores como los arroyos Maldonado, Medrano y Vega en la Ciudad de Buenos Aires (ver Figura 2). Estos sistemas cumplen funciones múltiples: abastecimiento de agua potable, recepción de efluentes cloacales e industriales, regulación de inundaciones y soporte de biodiversidad (Catenazzi, 2017). Sin embargo, su deterioro progresivo refleja la tensión entre la dinámica urbana, la falta de planificación integral y la sostenibilidad ambiental.

3. El Área Metropolitana Buenos Aires está definida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.



Figura 1. *Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA). Fuente: Observatorio Metropolitano. https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba.*

La gestión de estas cuencas se caracteriza por dos problemas estructurales: la fragmentación institucional y la desigualdad socioespacial. En el plano institucional, la superposición de competencias entre Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma y municipios ha dificultado históricamente la coordinación de políticas y la implementación de acciones efectivas (Fernández et al., 2012). La creación de organismos interjurisdiccionales (Merlinsky et al., 2012), como la Autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo (ACUMAR), el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) y el Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU), constituyen un avance hacia la gestión integrada de los recursos hídricos.

En el plano socioambiental, la pobre implementación o ausencia de políticas de ordenamiento territorial se expresan en la localización de

asentamientos precarios en márgenes de ríos y arroyos, la descarga de efluentes industriales sin tratamiento, la expansión inmobiliaria sobre humedales y la deficiencia de infraestructura de saneamiento. Estas dinámicas generan impactos diferenciales que recaen sobre las poblaciones más vulnerables, configurando escenarios de injusticia ambiental (Merlinsky, 2017). A su vez, fenómenos hidrometeorológicos extremos, potenciados por el cambio climático, intensifican el riesgo de inundaciones en cuencas como el Reconquista y el Luján (World Bank, 2023).

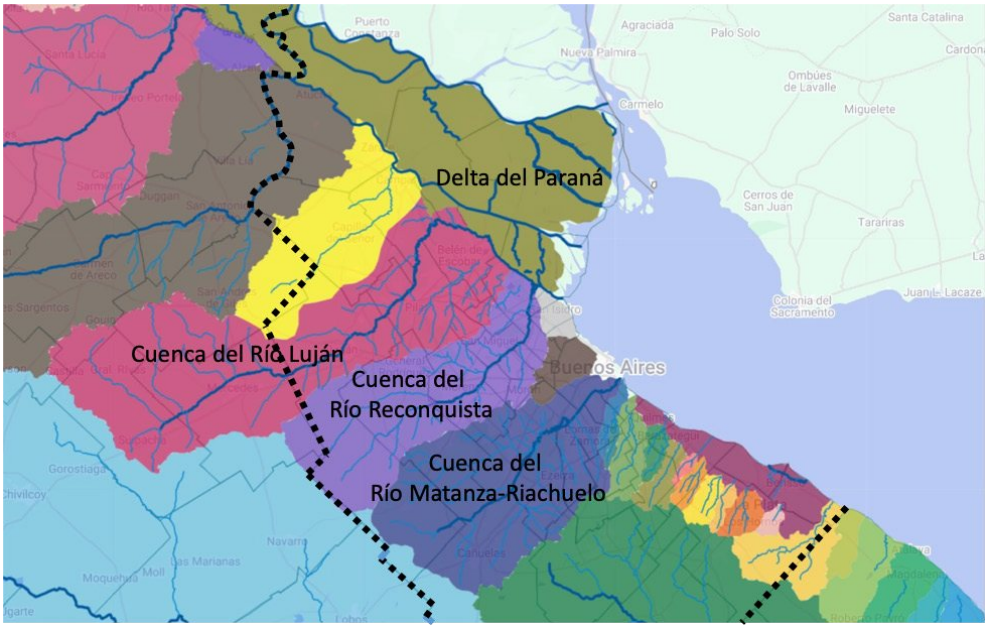


Figura 2. *Mapa de cuencas hídricas del Área Metropolitana Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia a partir de Mapa de cuencas hídricas de la Provincia de Buenos Aires. Hidráulica, Provincia de Buenos Aires. https://www.gba.gob.ar/hidraulica/cuencas_hidricas/mapa*

En este contexto, el presente capítulo analiza la gestión ambiental de las cuencas hídricas que atraviesan el AMBA. El objetivo es examinar (i) la caracterización de las principales cuencas y sus problemáticas ambientales; (ii) el marco institucional e instrumentos de gestión implementados; y (iii) los desafíos pendientes en términos de gobernanza, justicia ambiental y adaptación al cambio climático. Desde

esta perspectiva, se busca aportar a la comprensión de los procesos que condicionan la sostenibilidad hídrica en el AMBA, destacando la necesidad de avanzar hacia una gestión integrada de recursos hídricos, con un enfoque holístico y sostenible de la gestión del agua enfocado en las cuencas hídricas como unidades de gestión y planificación (Jelisnki, 2023); que supere la fragmentación existente y promueva la equidad territorial en el acceso a un ambiente sano.

2. Las cuencas del Área Metropolitana de Buenos Aires

El Área Metropolitana de Buenos Aires se encuentra atravesada por diversos cursos de agua que conforman cuencas de gran significación ambiental, social y económica. Entre ellas destacan tres sistemas hídricos de escala metropolitana: la cuenca Matanza–Riachuelo, la cuenca del río Reconquista y la cuenca del río Luján. A estos debe sumarse el frente costero del Río de la Plata, entendido como el sector del estuario que bordea al AMBA y que cumple funciones estratégicas como fuente principal de abastecimiento de agua potable, receptor de efluentes cloacales e industriales, y espacio clave para la regulación hídrica y el transporte fluvial. Estas cuencas y el frente costero, en conjunto, cumplen funciones esenciales para el abastecimiento de agua, el drenaje pluvial, la dilución de contaminantes y la provisión de servicios ecosistémicos, pero al mismo tiempo concentran algunos de los conflictos ambientales más relevantes de la región.

2.1. Cuenca Matanza–Riachuelo

La cuenca Matanza–Riachuelo abarca aproximadamente 2.047 km^2 y alberga a 4,7 millones de habitantes, según datos del Censo Nacional 2022 (ACUMAR, 2023a). Históricamente, este espacio ha sido uno de los más críticos del Área Metropolitana de Buenos Aires, debido a la concentración de industrias químicas, curtiembres, frigoríficos y metalúrgicas, junto con la descarga de efluentes cloacales sin tratamiento y la ocupación informal de sus márgenes, lo que provocó la contaminación severa de aguas superficiales, sedimentos y suelos (Merlinsky, 2012, Cicerone et al 2025).

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2008 impulsó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), coordinado por ACUMAR, que estableció metas en infraestructura, control industrial, salud ambiental y relocalización de población en riesgo (ACUMAR, 2008). Desde entonces,

se destacan avances significativos, como la finalización del Sistema Riachuelo, una de las mayores obras de saneamiento en América Latina, que ampliará la cobertura de servicios cloacales a más de 4,3 millones de personas y permitirá incorporar a 1,5 millones adicionales en el futuro (Banco Mundial, 2023). Asimismo, los informes anuales de ACUMAR reportan progresos en limpieza de cauces, gestión de residuos, mejora de la ribera y soluciones habitacionales (ACUMAR, 2022).

No obstante, organizaciones sociales y ambientales advierten que múltiples objetivos del PISA aún no han sido alcanzados, especialmente en lo relativo a la mejora integral de la calidad del agua, y remarcan que la finalización de la causa Mendoza en 2024 no implica el cumplimiento pleno de los compromisos asumidos (FARN, 2024).

2.2. Cuenca del río Reconquista

La cuenca del río Reconquista cubre unos 1.750 km^2 de territorio repartido en 18 municipios del conurbano bonaerense (COMIREC, 2020) y alberga a más de 4 millones de habitantes Observatorio AMBA. (2025a). Se localiza en la zona norte de la Provincia de Buenos, limitando al noroeste con la cuenca del Río Luján, al sudeste con la Cuenca del río Matanza-Riachuelo y al este con cuencas de la ciudad de Buenos Aires. Comprende 134 cursos de agua que recorren 606 km, de los cuales 82 corresponden al Río Reconquista propiamente dicho. Esta cuenca ha sido sistemáticamente señalada como una de las más contaminadas del país, debido a la descarga de efluentes industriales[4] y domiciliarios sin tratamiento adecuado, la acumulación de residuos sólidos en cauces y márgenes, y la falta de redes cloacales en numerosos barrios vulnerables (Fernández et al., 2012, Nader et al., 2013, Nader, 2015). Además, la impermeabilización del suelo urbano, la ocupación de llanuras de inundación y la alteración del cauce natural exacerban su alta vulnerabilidad frente a eventos de lluvia intensa e inundaciones Observatorio AMBA (2025a).

Para atender las problemáticas de la cuenca, el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) solicitó la elaboración de un "Plan de Gestión Integral de la Cuenca del Rio Reconquista", el cual fue elaborado

4. En el territorio de la cuenca del río Reconquista se encuentran radicadas numerosas industrias de rubros variados tales como fibras sintéticas, alimenticias, preparación y conservación de carnes, mataderos, curtiembres, acumuladores eléctricos, caucho, hierro, compuestos orgánicos de alta persistencia ambiental entre otros (COMIREC, 2020).

por la UTE AECOM- Serman & Asoc. En dicho plan se establecieron cinco ejes de integración que convergieron en zonas de vulnerabilidad con prioridad de acción en la cuenca: vulnerabilidad socioambiental; ordenamiento territorial; calidad de agua; áreas naturales, espacios verdes y biodiversidad; y, gestión institucional. Se propusieron 5 ejes temáticos de gestión: fortalecimiento institucional y visión de cuenca; gestión del agua y planificación climática; gestión del desarrollo y planificación del territorrio; gestión integral de residuos; y, fiscalización industrial y desarrollo productivo sustentable (COMIREC, 2025a). En particular, en el eje calidad del agua se inserta el Programa de mejora de la calidad ambiental del recurso hídrico (ProMeCARH). Así mismo, se han desarrollado un Programa de Educación Ambiental del Río Reconquista (PEARR); índices de vulnerabilidad, social (IVSCRR), barrial (IVBCRR), ambiental (IVACRR); y, un Proyecto de monitoreo y fiscalización de calidad de aire (COMIREC, 2025b).

2.3. Cuenca del río Luján

Con una extensión de 3.401 km^2, la cuenca del río Luján atraviesa 15 partidos de la provincia de Buenos Aires (Campana, San Fernando, Chacabuco, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Rodríguez, José C. Paz, Luján, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Pilar, San Andrés de Giles, Suipacha y Tigre), aportando una población estimada en 2.795.648 habitantes (Hidráulica, 2025). Se caracteriza por su diversidad de ecosistemas, entre ellos humedales y bañados que cumplen un rol central en la regulación hídrica y la conservación de biodiversidad (Di Pace & Barsky, 2012). Sin embargo, el avance urbano e industrial, la expansión de barrios cerrados y emprendimientos inmobiliarios sobre humedales y la llanura de inundación, así como la deforestación en sectores altos de la cuenca y la impermeabilización de suelos, han incrementado el riesgo de inundaciones y la degradación ambiental (Catenazzi, 2017). Las crecidas extraordinarias de 2014 y 2015 evidenciaron la vulnerabilidad de esta cuenca y estimularon debates sobre la necesidad de políticas de ordenamiento territorial con enfoque ambiental (Provincia de Buenos Aires, 2025; Observatorio AMBA, 2025b; Orovitz SanMartino 2024).

2.4. Frente Costero del Río de la Plata

El frente costero del Río de la Plata (Figura 3 y Figura 4) constituye la principal fuente de abastecimiento de agua potable para la población del AMBA y, al mismo tiempo, el destino de la mayor parte de los efluentes cloacales e industriales de la región (Cicerone et al 2025). El

contraste entre su función como proveedor de agua y como receptor de contaminantes plantea un desafío central para la gestión ambiental. Obras de gran escala, como el Sistema Riachuelo y el emisario subfluvial actualmente en construcción, buscan mejorar la capacidad de transporte y disposición de efluentes tratados, reduciendo la presión sobre la calidad del agua (AYSA, 2025). Asimismo, el Río de la Plata enfrenta amenazas vinculadas al cambio climático, tales como el aumento del nivel medio del mar y la intensificación de sudestadas, con impactos potenciales en áreas bajas de la ribera metropolitana (World Bank, 2023).

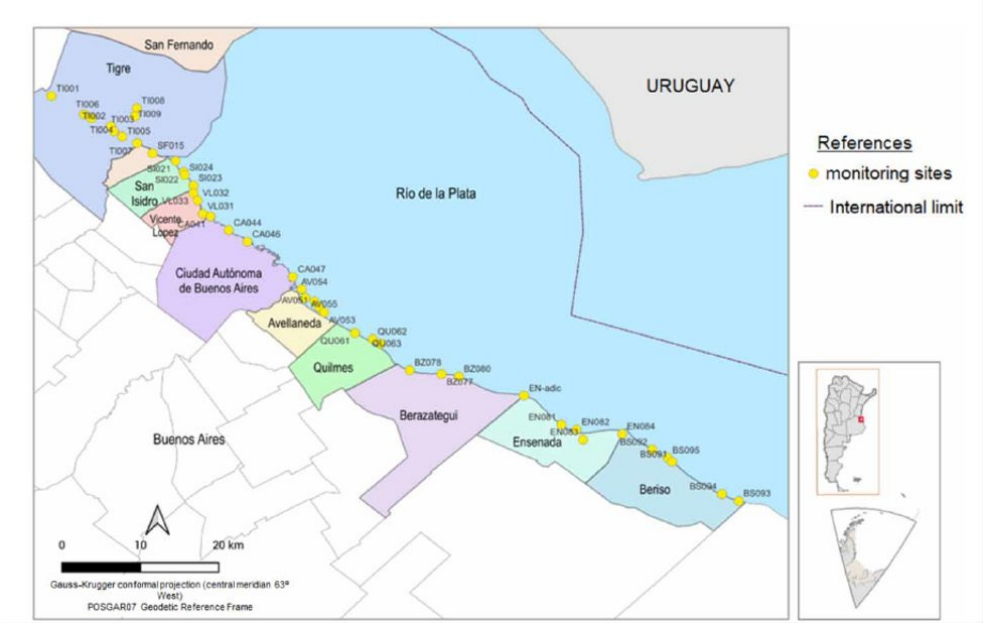


Figura 3. *Frente Costero del Río de la Plata (Franja Costera Sur) y puntos de monitoreo de calidad de agua correspondientes a la Red RIIGLO. Fuente: Cicerone et al. (2025).*

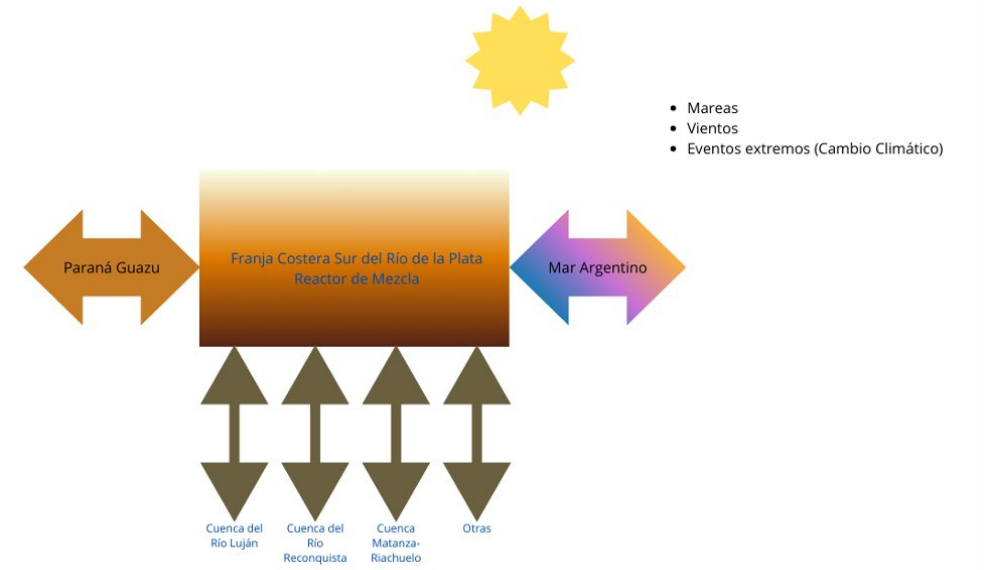


Figura 4. *Modelo Conceptual de la Franja Costera Sur del Río de la Plata. Fuente: elaboración propia.*

3. Marco institucional y de gestión en el AMBA

La gestión de las cuencas hídricas del Área Metropolitana de Buenos Aires se desenvuelve en un entramado institucional complejo, caracterizado por la superposición de competencias entre distintos niveles de gobierno y una histórica fragmentación de responsabilidades. Esta situación ha generado dificultades para implementar políticas de alcance metropolitano, lo que explica en parte la persistencia de problemas de contaminación y riesgo hídrico (Fernández et al., 2012) que buscan abordarse con medidas estructurales (obras de infraestructura) y no estructurales (programas de educación ambiental, control y fiscalización ambiental, monitoreo ambiental) (Jelinski 2023).

3.1. Nación, Provincia, Ciudad y municipios

En materia de gestión hídrica, la **Nación** interviene principalmente a través de la la Subsecretaría de Recursos Hídricos (Secretaría de Obras Públicas-Ministerio de Economía), la Subsecretaría de Ambiente (Secretaría de Turismo y Ambiente-Ministerio del Interior) y la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos (AySA). La **Provincia de**

Buenos Aires, en cuyo territorio se emplaza la mayor parte del AMBA, tiene a su cargo la regulación y calidad del recurso hídrico a través de la Autoridad del Agua, la Subsecretaría de Recursos Hídricos (Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos) y el Ministerio de Ambiente. La **Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)** mantiene competencias sobre la gestión pluvial y ambiental en su jurisdicción, a través de la Agencia de Protección Ambiental (APRA) y el Ministerio de Infraestructura (Plan Hidráulico). Por su parte, los **municipios** son responsables de la gestión territorial, el control de usos del suelo y, en muchos casos, la recolección y disposición de residuos sólidos urbanos. Esta pluralidad de actores refleja un escenario de gobernanza multinivel con limitada coordinación.

3.2. Organismos de cuenca

Ante la persistencia de conflictos socioambientales y demandas judiciales, se crearon organismos interjurisdiccionales con competencias específicas sobre las principales cuencas metropolitanas.

- **ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo)**: fue creada en 2006 con el fin de coordinar políticas de saneamiento, control industrial y ordenamiento territorial en la cuenca Matanza–Riachuelo. El fallo de la Corte Suprema de 2008 otorgó a ACUMAR un rol central en la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), convirtiéndola en una de las experiencias más relevantes de gestión de cuencas en Argentina (ACUMAR, 2008).

- **COMIREC (Comité de Cuenca del Río Reconquista)**: creado en 2001, reúne a los municipios involucrados en la cuenca del Reconquista junto con la Provincia de Buenos Aires. Su acción se ha orientado al control de inundaciones, el saneamiento ambiental y la mejora de la calidad de vida en áreas vulnerables. El Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC) ha impulsado más de 40 proyectos bajo el Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista (PSAR), con una inversión que supera los USD 167 millones, incluyendo obras ya en ejecución, obras pendientes, programas de vigilancia del agua y mejoramientos de márgenes ribereños (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires \[GBA], 2020). A pesar de estos avances, aún persisten problemas de coordinación interjurisdiccional, escasez de financiamiento sostenible para ciertas obras, cobertura desigual de servicios básicos y demoras en la implementación efectiva en barrios periurbanos e informales (Observatorio AMBA, 2023).

- **COMILU (Comité de Cuenca del Río Lujan)**: creado por Ley 14710 en el año 2015, tiene por misión (artículo 4º) "la realización de acciones tendientes a preservar el recurso hídrico y a gestionar el mismo de manera integrada y sostenible. Como así también prestar servicios adecuados a ese fin". En noviembre de 2023, mediante el Decreto 1908/2023, se aprobaron nuevos límites geográficos para el Comité de Cuenca del río Luján (ComiLu), lo que facilita la extensión del marco institucional sobre nuevas áreas para su gestión integrada, incluyendo medidas para la morigeración del riesgo hídrico (Provincia de Buenos Aires, 2023). ComiLu ha avanzado con estudios de Macrozonificación para el Ordenamiento Ambiental Territorial (COMILU, 2025) y realizado relevamientos de calidad de agua en tramos indicados por la Autoridad del Agua (COMILU, 2023). Entre las obras recientes y proyectadas se encuentran adecuaciones del cauce en tramos medios, ampliaciones de secciones del río, limpieza de cauces y puentes, junto con propuestas no estructurales como sistemas de alerta temprana, ordenamiento territorial y regulación de usos de suelo ribereños (Provincia de Buenos Aires, 2025).

3.3. Empresas prestadoras y actores vinculados: Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

La empresa estatal **AySA**, creada el 21 de marzo de 2006 por el Decreto 304/2006 PEN, tiene a su cargo la provisión de agua potable y el servicio cloacal en CABA y en gran parte de los municipios del conurbano. Su rol es fundamental, dado que articula con las políticas de saneamiento y con obras de infraestructura de gran escala, como el Sistema Riachuelo y el emisario subfluvial al Río de la Plata (AySA, 2025). A su vez, empresas privadas, organizaciones sociales, universidades y organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID participan activamente en proyectos de gestión ambiental y obras hidráulicas, aportando financiamiento, capacidades técnicas y monitoreo independiente (World Bank, 2023).

3.4. Desafíos de gobernanza

Si bien la creación de ACUMAR, COMIREC y COMILU supuso un avance hacia esquemas de gestión interjurisdiccional, persisten desafíos en términos de **gobernanza metropolitana**. Entre ellos destacan:

- la dificultad para articular políticas entre múltiples niveles de gobierno;

- la falta de continuidad de programas más allá de los cambios políticos;
- la limitada participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones;
- y la necesidad de integrar la perspectiva de cuenca en los instrumentos de planificación urbana y territorial.

La consolidación de una gestión ambiental efectiva de las cuencas del AMBA requiere avanzar hacia mecanismos de coordinación más robustos, con marcos regulatorios claros, financiamiento sostenible y mayor transparencia institucional.

4. Problemáticas ambientales

Las cuencas hídricas del Área Metropolitana de Buenos Aires presentan múltiples problemáticas ambientales vinculadas a la presión urbana, industrial y agrícola, así como a la fragmentación institucional, la falta de planificación integrada y el cambio climático. Estos problemas se manifiestan en diferentes dimensiones: calidad del agua, contaminación, riesgo hídrico e inundaciones, y degradación de humedales y ecosistemas asociados (Di Pace & Barsky, 2012; Catenazzi, 2017; Nuñez 2024).

4.1. Calidad del agua y contaminación

El deterioro de la calidad del agua en las cuencas metropolitanas es un problema persistente y de carácter estructural. La cuenca Matanza–Riachuelo, considerada una de las más contaminadas del país, recibe vertidos industriales de curtiembres, frigoríficos, metalúrgicas y plantas químicas, así como efluentes cloacales sin tratamiento adecuado (Merlinsky et al., 2012; ACUMAR, 2008). La cuenca del río Reconquista y la del Lujan, enfrentan problemáticas similares, con la adición de residuos sólidos urbanos en cauces y márgenes, que generan obstrucciones, proliferación de vectores y riesgos sanitarios (Salibian 2005, Ronco et al, 2008, Nader et al. 2013, Peluso 2013, Nader 2015, Castañé, 2015, COMIREC, 2025b, SCastañe et al, 2015, Aronzon et al 2025).

El impacto sobre la salud humana y los ecosistemas es significativo, con presencia de metales pesados, compuestos orgánicos persistentes y contaminación microbiológica en diversos tramos de los ríos y arroyos (Merlinsky, 2017). Además, el vertido de efluentes en el Río de la Plata

plantea desafíos adicionales, dado que constituye la principal fuente de agua potable para la región y receptor final de residuos urbanos e industriales (Cicerone et al, 2025).

4.2. Riesgo hídrico e inundaciones

La impermeabilización de suelos, la ocupación de planicies de inundación y la alteración de humedales han incrementado la vulnerabilidad frente a inundaciones en las cuencas del Reconquista y del Luján (Fernández et al., 2012). Eventos hidrometeorológicos extremos, intensificados por el cambio climático, han provocado daños recurrentes en infraestructura, viviendas y servicios urbanos, afectando principalmente a sectores socioeconómicamente vulnerables (World Bank, 2023). La figura 5 presenta las zonas afectadas por inundaciones correspondientes a 4 recurrencias típicas evaluadas a partir del análisis de riesgo de inundaciones de la cuenca Matanza Riachuelo (informe preliminar - ACUMAR, 2025).

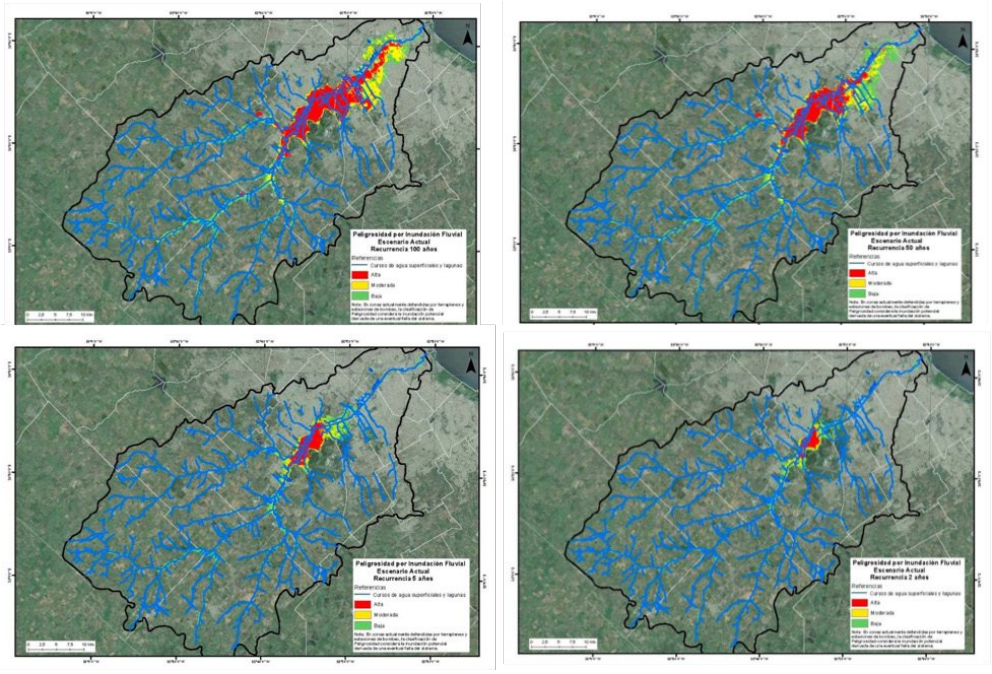


Figura 5. *Zonas afectadas por inundaciones correspondientes a 4 recurrencias típicas evaluadas a partir del análisis de riesgo de inundaciones de la cuenca Matanza Riachuelo (informe preliminar - ACUMAR, 2025).*

4.3. Degradación de humedales y pérdida de servicios ecosistémicos

Los humedales cumplen un papel clave en la regulación hídrica, el almacenamiento de agua, la retención de sedimentos y nutrientes, la purificación de contaminantes y la provisión de hábitat para una gran diversidad de especies (Benzaquen, 2017). También ofrecen servicios culturales y recreativos que contribuyen a la calidad de vida de la población urbana. Sin embargo, estos ecosistemas se encuentran sometidos a procesos de degradación asociados a la expansión urbana, el relleno de planicies de inundación, la impermeabilización de suelos y la alteración de la dinámica hidrológica (Wertheimer y Pereira, 2020; Ríos y Caruso, 2023; Faggi y Breuste, 2023).

Se han desarrollado metodologías basadas en imágenes satelitales y relevamientos de campo para monitorear la extensión y el estado de los humedales, demostrando que la pérdida de conectividad hídrica y la alteración de coberturas vegetales comprometen la provisión de servicios de regulación y conservación de la biodiversidad (Kandus, Morandeira & Schivo, 2010, Aquino et al 2022). Se han dado pasos muy importantes en pos de contar con un inventario nacional de humedales consolidado que fortalezca la capacidad de las políticas públicas para integrar estos ecosistemas en planes de ordenamiento territorial (Benzaquen et al 2017).

En 2022, Quintana y Kandus (UNSAM, 2022) impulsaron, junto al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Observatorio Federal de Sostenibilidad Socioambiental de Humedales, concebido como un espacio técnico-científico para producir indicadores que permitan evaluar la degradación de humedales y su impacto sobre los servicios ecosistémicos en diferentes regiones del país Este tipo de iniciativas resultan fundamentales para generar información confiable que sustente decisiones de gestión ambiental.

La degradación de los humedales en el AMBA implica la pérdida progresiva de su capacidad para regular inundaciones, mejorar la calidad del agua, conservar la biodiversidad y mitigar el cambio climático, lo que refuerza la necesidad de políticas activas de protección, restauración y gestión integrada de estos ecosistemas estratégicos.

4.4. Justicia ambiental

Las problemáticas ambientales mencionadas en las secciones 4.1 a 4.3 tienen un marcado componente de desigualdad socioespacial. Las poblaciones asentadas en márgenes de ríos y arroyos, frecuentemente en condiciones precarias, soportan de manera desproporcionada los impactos de la contaminación, las inundaciones y la degradación de ecosistemas, configurando un escenario de injusticia ambiental (Merlinsky, 2017).

La identificación y análisis de estas problemáticas constituye un insumo fundamental para el diseño de políticas de gestión ambiental de cuencas que busquen la sostenibilidad, la equidad territorial y la reducción del riesgo ambiental en el AMBA.

5. Herramientas de gestión ambiental

La gestión ambiental de las cuencas hídricas del Área Metropolitana de Buenos Aires se sustenta en un conjunto diverso de herramientas técnicas, normativas y de planificación, orientadas a mitigar la contaminación, reducir riesgos y promover la sostenibilidad de los ecosistemas urbanos y periurbanos. Estas herramientas se pueden agrupar en cinco categorías principales:

5.1. Evaluación y monitoreo ambiental

El monitoreo de la calidad del agua constituye un elemento central en la gestión de las cuencas del AMBA y el Frente Costero del Río de la Plata. ACUMAR, COMIREC, COMILU y RIIGLO han implementado sistemas de vigilancia que combinan análisis físico-químicos y biológicos, utilizando bioindicadores y estaciones de control automático para detectar contaminantes y evaluar la efectividad de las políticas de saneamiento (ACUMAR, 2008; COMIREC, 2025b, COMILU, 2023 y Cicerone et al 2025). Además, índices de calidad del agua, desarrollados por instituciones académicas y organismos de gestión, permiten comparar tramos de ríos y arroyos y priorizar intervenciones (Cicerone et al 2025).

5.2. Planes integrales de saneamiento

Los planes de saneamiento constituyen la columna vertebral de la acción institucional en cuencas metropolitanas.

El **Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)** en la cuenca Matanza–Riachuelo representa un caso emblemático, combinando obras cloacales, tratamiento de efluentes industriales y reubicación de asentamientos críticos (ACUMAR, 2008). Es el documento que guía el trabajo de ACUMAR, permitiendo el accionar coordinado entre los distintos actores que trabajan para resolver las problemáticas de la región. Fue elaborado en 2009/2010 y actualizado en 2016, resultado del trabajo de especialistas y del consenso entre las jurisdicciones afectadas. Está organizado en 14 líneas de acción con proyectos que responden a los ejes de: control, prevención, transparencia y gestión (Figura 6).



Figura 6. *Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA). Ejes y líneas de acción del Plan. Fuente: Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Actualización PISA 2016. Hacia una Visión Compartida de la Cuenca. https://www.acumar.gob.ar/pisa-plan-integral-saneamiento-ambiental/.*

En la cuenca del río Reconquista, el COMIREC desarrolla obras y programas que tienen por objetivo recuperar la calidad ambiental de la cuenca. Entre los programas cabe mencionar el **Programa de Saneamiento (PSAR)** en el marco del Préstamo BID 3256/OC-AR con una inversión de U$S 230 millones. Cuenta con 4 componentes: agua potable y saneamiento; residuos sólidos; vialidad, accesibilidad y drenaje; y, gestión ambiental y social (COMIREC, 2025a).

Por su parte, la Subsecretaría de Recursos Hídricos dependiente del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires a través del Comité de Cuenca del Río Luján, llevó adelante la licitación "Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján - Etapa II A y B" financiada por CAF (Banco de Desarrollo de América Latina). Esta acción sucede al proceso de planificación iniciado con el estudio "Plan Integral y Proyecto Obras de Regulación y Saneamiento del Río Luján" y que continuó a principios de 2021 con la ampliación del Plan Integral de Manejo de la Cuenca (Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Provincia de Buenos Aires, 2024).

5.3. Infraestructura verde y restauración de ecosistemas

Más recientemente, se ha incorporado el concepto de infraestructura verde-azul, que incluye la recuperación de humedales, la creación de parques inundables y la restauración de corredores ribereños. Estas intervenciones permiten mejorar la retención hídrica, reducir la contaminación difusa y aumentar la resiliencia urbana frente a eventos extremos (ACUMAR, 2023b; Faggi y Breuste, 2023).

5.4. Participación ciudadana y educación ambiental

La inclusión de actores sociales, ONG, universidades y comunidades locales es un componente clave para garantizar la eficacia y legitimidad de las políticas de gestión ambiental. Programas de educación ambiental, voluntariado en monitoreo y campañas de concienciación complementan las acciones técnicas y normativas, fortaleciendo la gobernanza y promoviendo la justicia ambiental (Catenazzi y da Representacao, 2012; COMIREC, 2025;).

Estas herramientas, combinadas, constituyen un marco operativo para enfrentar los problemas críticos de las cuencas del AMBA, aunque su efectividad depende de la coordinación institucional, el financiamiento sostenido y la participación activa de la sociedad civil.

6. Desafíos y perspectivas

A pesar de los avances en la gestión ambiental de las cuencas del Área Metropolitana de Buenos Aires, persisten desafíos significativos que requieren atención estratégica, institucional y técnica. Estos desafíos pueden agruparse en cuatro ejes principales: gobernanza, sostenibilidad ambiental, justicia territorial y adaptación al cambio climático.

6.1. Gobernanza y coordinación institucional

La fragmentación institucional sigue siendo un obstáculo central. La superposición de competencias entre Nación, Provincia, CABA y municipios dificulta la articulación de políticas coherentes y sostenibles. Es necesario fortalecer mecanismos de coordinación interjurisdiccional, consolidar organismos de cuenca con financiamiento estable y asegurar continuidad en los programas de gestión más allá de los cambios políticos. La gobernanza efectiva debe integrar la participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, universidades y actores privados en la planificación y ejecución de acciones ambientales.

6.2. Sostenibilidad ambiental y restauración de ecosistemas

La degradación de cursos de agua, humedales y ecosistemas asociados requiere ampliar los esfuerzos de restauración ecológica y promoción de infraestructura verde-azul. Las políticas deben priorizar la conservación de servicios ecosistémicos, la reducción de la contaminación difusa y puntual, y la integración de la planificación hídrica con el ordenamiento territorial urbano y periurbano (Faggi y Breuste, 2023)

6.3. Justicia ambiental y equidad territorial

La exposición desigual de poblaciones vulnerables a la contaminación y a las inundaciones subraya la necesidad de políticas que incorporen la equidad territorial y la justicia ambiental como principios rectores. Esto implica garantizar acceso equitativo a agua potable, saneamiento adecuado y protección frente a riesgos hídricos, así como participación inclusiva en la toma de decisiones (Merlinsky, 2017; Jelinski, 2023, Ríos y Caruso, 2023).

6.4. Adaptación al cambio climático

El cambio climático incrementa la frecuencia e intensidad de precipitaciones extremas, sudestadas y eventos hidrometeorológicos, lo que eleva el riesgo de inundaciones y erosión en las cuencas metropolitanas. La planificación futura debe incorporar medidas de adaptación basadas en la gestión integrada de cuencas, infraestructura resiliente y restauración de humedales y corredores ribereños para amortiguar impactos (World Bank, 2023).

En conjunto, estos desafíos exigen un enfoque integral de gestión ambiental de las cuencas del AMBA, que combine herramientas técnicas, planificación institucional, participación ciudadana y consideración de la justicia socioambiental. El futuro de estas cuencas depende de la capacidad de implementar estrategias coordinadas, sostenibles y resilientes, que aseguren la protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas urbanos en beneficio de toda la población metropolitana.

7. Conclusiones

La gestión ambiental de las cuencas del Área Metropolitana de Buenos Aires enfrenta desafíos complejos derivados de la presión urbana, industrial y ecológica, así como de la fragmentación institucional. Las cuencas Matanza–Riachuelo, Reconquista y Luján, junto al frente costero del Río de la Plata, cumplen funciones esenciales para el abastecimiento de agua, el control de inundaciones y la provisión de servicios ecosistémicos, pero presentan problemas persistentes de contaminación, degradación de humedales y riesgo hídrico.

Organismos como ACUMAR, COMIREC y COMILU, junto con planes de saneamiento, monitoreo ambiental e infraestructura hidráulica, representan avances significativos, aunque su eficacia se ve limitada por la falta de coordinación, recursos y continuidad institucional, así como por la necesidad de mayor participación social.

Los principales desafíos pendientes incluyen consolidar la gobernanza metropolitana, garantizar justicia ambiental y equidad territorial, restaurar ecosistemas degradados e elaborar e implementar medidas de adaptación frente al cambio climático.

En síntesis, asegurar la sostenibilidad hídrica del AMBA requiere un enfoque integrado de gestión de cuencas que combine planificación institucional, herramientas técnicas, participación ciudadana y preservación ecológica. Solo así se podrá mitigar la contaminación y el riesgo hídrico, protegiendo los recursos hídricos y la calidad de vida de la población presente y futura.

Referencias

ACUMAR. (2008). *Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA).* Autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo. https://www.acumar.gob.ar/pisa-plan-integral-saneamiento-ambiental/

ACUMAR. (2022). Informe anual al Congreso de la Nación. https://www.acumar.gob.ar/prensa/enviamos-el-informe-anual-al-congreso-de-la-nacion

ACUMAR. (2023a). Características de la Cuenca Matanza-Riachuelo. https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/

ACUMAR (2023b). Restauración Ecológica de la Cuenca Matanza Riachuelo. https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Audiencia_Publica_Restauracion_Ecologica_2023_Documento-de-Consulta.pdf

Aquino, D., Gavier Pizarro, G., Quintana, R. (2022). Unveiling the increasingly altered patterns of wetland ecosystem functional diversity in the lower Delta of the Paraná River; John Wiley & Sons Ltd; Land Degradation & Development; 33; 18; 12-2022; 3675-3689

Aronzon, C., Barreiro, M., Peluso, J., Salomone, V., Tascon, M., Svartz, G. (2025). Ecotoxicity and water quality assessment of the Reconquista River (Buenos Aires, Argentina) by standardized bioassays on early developmental stages of a native amphibian (Rhinella arenarum). International Journal of Environment and Pollution. 1. 10.1504/IJEP.2025.10071747.

AYSA. (2025) Sistema Riachuelo. https://www.aysa.com.ar/sistema_riachuelo/emisario

Banco Mundial (2023). Navega a través de la megaobra de saneamiento del Río Matanza-Riachuelo. (https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2023/09/25/navega-a-traves-de-la-mega-obra-de-saneamiento-del-rio-matanza-riachuelo)

Benzaquen, L., Blanco, D., Bo, R., Kandus, P., Lingua, G., Minotti, P., Quintana, R. (Eds). (2017). Regiones de Humedales de la Argentina. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Humedales/ Wetlands International, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-29811-6-7.

CAF. (2016) Plan Integral y Proyecto Obras de Regulación y Saneamiento del Río Luján (Etapa I y II). Provincia de Buenos Aires / CAF. https://www.caf.com/media/6755/ias-lujan-_arg_mm_ja-v12.pdf

Castañé, P., Sánchez-Caro, A., Salibián, A. Water quality of the Luján river, a lowland watercourse near the metropolitan area of Buenos Aires (Argentina). Environ Monit Assess 187, 645 (2015). https://doi.org/10.1007/s10661-015-4882-y

Castañé, P., Sánchez Caro, A., Salibian, A. (2015). Water quality of the Luján river, a lowland watercourse near the metropolitan area of Buenos Aires (Argentina). Environmental monitoring and assessment. 187. 645. 10.1007/s10661-015-4882-y.

Catenazzi, A., da Representacao, N. (2012). La gestión de la universidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reflexiones a partir de la concesión a cargo de Aguas Argentinas. En: Agua y territorio: fragmentación y complejidad de la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Di Pace, M., Barsky, A. (Eds.) Fundación CICCUS.

Catenazzi, A. (2017). Changes and continuities of water management in Buenos Aires Metropolitan Area (AMBA). *Agua y Territorio, 9*, 65–80.

Cicerone, D., Quaini, K., Martín, P., Romeo, F. (2025). Use of water quality indices in Environmental Management in Argentina. Water Quality Journal. https://doi.org/10.2166/wqrj.2025.058

COMILU. (2023). ComiLu completó el relevamiento de calidad de agua en la cuenca del río Luján. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. https://www.gba.gob.ar/comilu/noticias/comilu_complet%C3%B3_el_relevamiento_de_calidad_de_agua_en_la_cuenca_del_r%C3%ADo_luj%C3%A1n

COMILU. 2025. Avanza el estudio de macrozonificación de ordenamiento territorial. https://www.gba.gob.ar/comilu/noticias/avanza_el_estudio_de_macrozonificaci%C3%B3n_de_ordenamiento_ambiental_territorial

COMIREC. (2020) Proyecto de mejora de la calidad ambiental del recurso hídrico. ProMeCARH. https://www.minfra.gba.gob.ar/web/Promecarh/promecarh

COMIREC, 2025. Obras y Programas. https://www.gba.gob.ar/comirec/obras_y_programas

COMIREC. (2025a) Taller participativo "Pensar la cuenca, fortalecer el rumbo, co-construir el rumbo. https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2025/04/PGICR_Doc_Talleres-Participativos-0c-RCCvF.pdf

COMIREC. (2025b). Programa de mejora de la calidad ambiental del recurso hídrico (PromeCARH). https://www.gba.gob.ar/comirec/acciones_no_infraestructurales

Di Pace, M., Barsy, A. (2012). *Agua y territorio: fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* 1a ed. - Buenos Aires: Fundación IUS; Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN 978-987-1599-88-2. 384 pp

Faggi, A., & Breuste, J. (2023). Rehabilitation of Riverbanks in the Metropolitan Area of Buenos Aires: From Research to Action. En: Making Green Cities: Concepts, Challenges and Practice (pp. 263-278). Cham: Springer International Publishing.

FARN. (2024). Riachuelo: los compromisos siguen sin cumplirse. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. https://farn.org.ar/riachuelo-los-compromisos-siguen-sin-cumplirse

Fernández, L., Merlinsky, G., & Gómez, C. (2012). Conflictos y territorios hidro-sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: M. Di Pace & A. Barsky (Eds.), *Agua y territorio* (pp. 157–180). Fundación CICCUS.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2025). Avanza el estudio de Macrozonificación de ordenamiento Ambiental Territorial de la cuenca del Río Luján. https://www.gba.gob.ar/comilu/noticias/avanza-el-estudio-de-macrozonificaci%C3%B3n-de-ordenamiento-ambiental-territorial

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (GBA). (2020). COMIREC impulsa más de 40 proyectos a ejecutar en la Cuenca del Río Reconquista. https://www.gba.gob.ar/comirec/noticias/comirec_impulsa_m%C3%A1s_de_40_proyectos_ejecutar_en_la_cuenca_del_r%C3%ADo_Reconquista

HIDRAULICA. (2025) Cuenca del Río Luján. https://www.gba.gob.ar/hidraulica/conurbano_y_area_metropolitana/cuenca_rio_lujan

INDEC. (2022) Censo de Población, Hogares y Viviendas 2022. Región Metropolitana Buenos Aires. ISBN 978-950-896-632-2. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_rmba.pdf

Jelinski, G. (2023). Gestión Integral de los Recursos Hídricos en la Provincia de Buenos Aires. Hacia un enfoque holístico y sustentable. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/162267/Documento_completo.-Hacia-un-engoque-holistico-y-sustentable.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kandus, P., Morandeira, N., & Schivo, F. (2010). Bienes y servicios ecosistémicos de los humedales del delta del Paraná. Fundación Humedales.

Merlinsky, G., (2012). Social inequality, environmental justice and water policy in Buenos Aires. *Rethinking Development and Inequality; Año: 2012 vol. 1 p. 49 – 59*

Merlinsky, G. (2017). El conflicto del Riachuelo: conflictos ambientales y justicia. En: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo. Costas y cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires: estudios, planes y proyectos; dirigido por Margarita Charriére. - 1a

ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo, 2017. ISBN 978-987-9210-34-5

Nader, G., Sánchez Proaño, P., Cicerone, D. (2013). Water Quality Assessment of a Polluted Urban River. International Journal of Environment and Health, Vol. 6, Nº4.

Nader, G. (2015). Evaluación de la Calidad del Agua de un Río Urbano. https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1298

Núñez, A. A. G., Palacio, M. J., Tripoli, L. I., Pighin, A. F., & Ossana, N. A. (2024). Environmental health in the upper-middle Luján River basin from a multi-biomarker approach. *Environmental Pollution*, *359*, 124541.

Orovitz SanMartino, J. (2024). Gobernanza y participación en la cuenca del río Luján. Marco conceptual y análisis de caso. DOI: https://doi.org/10.37838/unicen/est.35-1-107

Observatorio AMBA. (2023). Revelan que tardarán al menos 15 años para sanear la cuenca del Reconquista. https://observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/revelan-que-tardarn-al-menos-15-aos-para-sanear-la-cuenca-del-reconquista

Observatorio AMBA (2025a). Cuenca Río Reconquista. https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/cuencas/cuenca-rio-reconquista

Observatorio AMBA. (2025b). Cuenca Río Luján: Proyectos y descripción geográfica. Observatorio AMBA. [https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/cuencas/cuenca-rio-lujan]

Peluso, L., Bulus Rossini, G., Salibián, A., & Ronco, A. (2013). Physicochemical and ecotoxicological based assessment of bottom sediments from the Luján River basin, Buenos Aires, Argentina. *Environmental monitoring and assessment*, *185*(7), 5993-6002.

Provincia de Buenos Aires. (2023). Decreto 1908/2023 — nuevo límite geográfico de la cuenca del Río Luján*. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. [https://www.gba.gob.ar/recursoshidricos/noticias/la_provincia_aprob%C3%B3_el_nuevo_l%C3%ADmite_de_la_cuenca_del_r%C3%ADo_luj%C3%A1n]

Provincia de Buenos Aires. (2025). Cuenca del Río Luján. Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Provincia de Buenos Aires. https://www.gba.gob.ar/hidraulica/conurbano_y_area_metropolitana/cuenca_rio_lujan

Ríos, D., Caruso, S. (2023). Los humedales de la Región Metropolitana de Buenos Aires: inundaciones, conflictos ambientales y políticas públicas. S e r i e s culture & territory, vol. 6 Rios urbanos na Ibero-América: casos, contextos e experiências. https://recil.ulusofona.pt/collections/ed99aba5-3a41-4011-97b0-bfe8b2e82447

Ronco, A., Peluso, L., Jurado, M., Bulus Rossini, G., Salibian, A. (2008). Screening of Sediment Pollution in Tributaries from the Southwestern Coast of the Río de la Plata Estuary July 2008Latin American Journal of Sedimentology and Basin Analysis 15(1):67-75.

Salibián, A. (2005). Ecotoxicological assessment of the highly polluted Reconquista River of Argentina. *Reviews of environmental contamination and toxicology*, 35-65.

Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Provincia de Buenos Aires (2024). https://www.gba.gob.ar/recursoshidricos/noticias/provincia_licit%C3%B3_el_plan_de_manejo_integral_para_la_cuenca_del_r%C3%ADo_luj%C3%A1n

UNSAM (2022). Observatorio federal de Sostenibilidad Ambiental. https://iiia.conicet.gov.ar/el-ministerio-de-ciencia-aprobo-un-proyecto-unsam-para-la-implementacion-de-un-observatorio-federal-de-sostenibilidad-socioambiental-de-humedales/

Wertheimer, M., Pereira, P. (2020) Revista Vivienda y Ciudad - ISSN 2422-670X - Volumen 7. Pag. 66-87.

World Bank. (2023). *Flood risk management in Argentina: An evolutionary road to an integrated approach*. World Bank Group.

PRIMERA PARTE:
Ambiente y Salud

CAPÍTULO 1

El servicio de guardia en salud mental: terreno clave para la investigación

Graciela Ahumada*, Alan Berduc, Eduardo Luyo, Vanina Rodríguez, Viviana Luiz

Universidad Nacional de Quilmes
*gahumada@uno.edu.ar, institutosalud@uno.edu.ar

Palabras clave: *salud mental, consumos problemáticos, sala de guardia, consultas, género.*

Keywords: *mental health, problematic consumption, emergency room, demand, gender.*

Resumen ejecutivo

Se presentan los resultados del estudio exploratorio en una Guardia en Salud Mental de un Hospital del partido de Merlo, entre los años 2022 y 2023. Se describe un panorama epidemiológico en salud mental y consumos problemáticos en Argentina. Se analiza según género, edad y motivos de consulta el crecimiento del 220% de la demanda de atención, incremento marcadamente femenino y de personas de18 a 50 años. Trastornos de ansiedad, intentos de suicidio y brotes psicóticos son los más importantes. Consumos problemáticos y abuso sexual, completan la foto, con diferencias según género.

I. Introducción

Este articulo presenta los resultados de un estudio exploratorio realizado en el año 2024 sobre la demanda de atención en una Guardia vespertina en Salud Mental, de un Hospital general de agudos en el partido de Merlo,

en los años 2022 y 2023. El estudio inaugura una línea de investigación sobre salud y consumos problemáticos de sustancias psicoactivas y problemas asociados en el Instituto de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional del Oeste. Como proyecto de extensión, la Universidad busca fortalecer los lazos con instituciones de la comunidad, promoviendo la integración y el trabajo conjunto, específicamente en el intercambio de saberes y en el apoyo mutuo orientado al fortalecimiento del sistema de información local para el diseño y evaluación de los programas de prevención y asistencia en la población, desde una perspectiva de derechos y de género.

Llevar adelante la investigación implicó el compromiso del equipo profesional y administrativo de la Guardia vespertina en Salud Mental, el apoyo de la dirección del hospital y del equipo de investigación de la UNO[1].

II. Enfoque, alcance y objetivos del estudio

En el marco de la Ley de Salud Mental 26.657 del año 2010, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires elabora el Plan Provincial de Salud Mental 2022-2027, uno de cuyos ejes es la incorporación de equipos interdisciplinarios para la atención en hospitales generales, previendo una adecuación edilicia, de recursos, del sistema de registro y monitoreo y de una práctica vinculada a otros sectores extrahospitalarios, tanto gubernamentales como comunitarios, de la sociedad civil y religiosa y efectores privados. Queda contemplado que los servicios de guardia general también deben brindar atención para las crisis y urgencias en salud mental y consumos problemáticos, que garanticen el abordaje interdisciplinario desde la psicología, la psiquiatría, el abordaje de las condiciones de vida y el apoyo clínico para una evaluación integral, donde la internación no deba ser la única opción.

La apertura del servicio de Guardia en Salud mental en horario vespertino en el Hospital General de Agudos de Merlo, puede considerarse un ejercicio piloto, considerando la relevancia de esa franja horaria en la ocurrencia de episodios agudos en salud mental y consumos problemáticos. El horario vespertino comprende desde las 14 hasta las 20 horas, pero el equipo profesional suele extender la atención en casos de necesi-

1. Dr. Alan Berduc y dirección del Hospital (gestión institucional), Lic. Eduardo Luyo, Vanina Rodríguez y Viviana Luiz (profesional y estudiantes) con la dirección de la Dra. Graciela Ahumada.

dad, y está conformado por un psicólogo, una trabajadora social y un médico psiquiatra, con una persona de apoyo administrativo, que gestiona los turnos y completa planillas de ingreso de pacientes y dos enfermeras, becarias del vacunatorio.

Esta Guardia vespertina está funcionando desde fines del año 2021 y al parecer, según el relato del equipo profesional a cargo, la cantidad de pacientes que acuden no ha dejado de incrementarse año tras año. Sin embargo, no pueden dar cuenta exactamente de la magnitud y características de ese crecimiento, aunque con claridad refieren a un incremento de casos de intentos de suicidio y depresiones. De este modo surgen las primeras preguntas de conocimiento, ¿cuántas personas se atendieron desde el inicio del servicio?, ¿qué edades tienen?, ¿por qué tipo de tipo de padecimientos llegaron a la Guardia? ¿hay diferencias según sean varones o mujeres o según la edad? Del mismo modo, y partiendo de la concepción de que las personas están insertas en un medio familiar y social, con sus trayectorias de vida, nos preguntamos sobre cuáles son estas condiciones sociales y económicas de quienes acuden con padecimientos en salud mental y consumos problemáticos de alcohol y drogas, ya que están relacionadas a los procesos de salud-enfermedad que desarrollan. Otra pregunta se relaciona con la oferta de atención, es decir, si este incremento de la cantidad de personas que acuden, tiene que ver con el conocimiento sobre la existencia del servicio en horario vespertino, es decir, que este horario es mucho más accesible para la población.

La investigación pudo responder algunas preguntas, no todas, fundamentalmente por la escasa información disponible en los registros de la población atendida, pero el haberlas formulado, traza hacia adelante un proyecto de investigación sobre las políticas públicas en salud mental y consumos problemáticos a nivel local. Hechas estas aclaraciones, el estudio buscó entonces analizar el incremento de la demanda de atención según las variables básicas disponibles de acuerdo a los registros existentes desde el inicio del servicio, y se planteó la necesidad de definir indicadores clave a ser registrados en cada consulta realizada, para un conocimiento integral de las personas que acuden al servicio, que permita conocer los condicionantes sociales de los trastornos en salud mental y de los consumos problemáticos.

Queda definido el objeto de estudio de esta investigación, que son las personas que en un periodo determinado de tiempo (desde el inicio del servicio hacia fines del 2021 y los años 2022 y 2023) acudieron a la Guardia vespertina en salud mental del hospital, y la dimensión principal de

análisis serán los motivos de esas consultas, por "situaciones de urgencia en salud mental o de problemas de salud que están atravesados por componentes causales o derivados de problemas de salud mental… que, en muchas ocasiones, las crisis representan el emergente del estado de malestar. No son un acontecimiento aislado sino parte del proceso de salud-enfermedad-atención-cuidado" (Ministerio de Salud, 2022:3).

En este marco, partimos de analizar los motivos de las consultas tal como fueron registrados en las planillas utilizadas para tal fin, que utilizó dos sistemas clasificatorios. Uno se corresponde al glosario de enfermedades y trastornos de la *Clasificación de los trastornos mentales y del comportamiento,* conocido como el CIE-10 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y un segundo, que se corresponde a la clasificación de prestaciones ofrecidas en el marco del *Programa SUMAR* del Plan de Servicios de Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Un menor número de consultas fueron registradas de modo manuscrito, es decir, anotaciones, detalle de los motivos de las consultas. Cabe aclarar que el equipo de investigación tuvo que elaborar una base de datos para cargar manualmente la información que contenían las planillas de registro. La definición de la variable género sólo puedo considerar una perspectiva binaria a partir del nombre de la persona, es decir, se anotaron varones y mujeres según el nombre con el cual habían sido registradas las personas en la planilla. En algunos casos donde no estaba claro el nombre, se dejó el dato sin información (26 casos, el 1,3% del total).

Dada estas condiciones, se define al estudio de alcance exploratorio, cuantitativo y descriptivo sobre las consultas atendidas en Guardia vespertina de Salud mental, en un hospital general de agudos de Merlo, entre noviembre de 2021 a diciembre de 2023.

III. Salud mental y consumos problemáticos en Argentina

La primera descripción de los problemas de salud mental en la población a nivel nacional se realizó en 2018, a partir del "Estudio epidemiológico de salud mental en población general de la República Argentina" en el marco de la Iniciativa de la Encuesta Mundial de Salud Mental (OMS/Harvard), en colaboración con la Universidad de Buenos Aires y la Asociación de Psiquiatras Argentinos (APSA) con financiamiento del Ministerio de Salud. El estudio representó al 50,1% de los adultos de 18 años y más del país.

Los resultados indican el 29,1% de esta población tuvo algún padecimiento mental en su vida y que el 14,8% lo tuvo o tiene durante ese año; siendo un trastorno severo para un cuarto de esta población. Los padecimientos más comunes fueron los Trastornos de ansiedad (9,4%), los Trastornos del estado de ánimo (5,7%), los Trastornos por uso de sustancias (2,4%) y la de menor frecuencia fueron los Trastornos del control de los impulsos (0, 5%). El trastorno individual más común fue la Fobia específica (4,8%), seguida por el Trastorno depresivo mayor (3,8%), el Trastorno obsesivo-compulsivo (2,5%), y el Trastorno bipolar (2,0%) (Stagnaro, J.C. *et al*, 2018).

Los resultados del estudio también advierten sobre el bajo porcentaje de personas que recibieron algún tipo de tratamiento e incluso, sólo el 30,2% de aquellos que padecían un trastorno severo, tuvieron algún tipo de seguimiento profesional. Estos datos advierten sobre los problemas de acceso al tratamiento de personas que padecen problemas de salud mental.

Información sobre la población de la Provincia de Buenos Aires, según el Ministerio de Salud provincial, en el año 2019[2], los trastornos neuróticos, trastornos relacionados con el stress y trastornos somatomorfos, presentaban los valores más elevados en las mujeres (40,6 cada 100 mil habitantes), seguidos de los diagnósticos de esquizofrenia, trastornos esquizotípicos y trastornos delirantes (33,9 cada 100 mil habitantes). En los varones, son más importantes los trastornos mentales y del comportamiento debidos al uso de sustancias psicoactivas (43,7 cada 100 mil habitantes), seguido de los diagnósticos de esquizofrenia, trastornos esquizotípicos y trastornos delirantes (29,5 cada cien mil habitantes) (Ministerio de Salud, 2020).

En relación a la información disponible sobre los consumos problemáticos en el país, es pertinente mencionar que la serie de estudios que desde SEDRONAR se hicieron en una década, del 2001 al 2012, pocos se continuaron o se hicieron varios años después y no siempre comparables a los anteriores. En ese sentido, la serie de estudios en población general, 2004-2008-2010 fue retomada en 2017 y el último estudio del 2023 no es comparable a los anteriores, por lo cual no sabemos si la situación empeoró o no y en qué dirección. La serie de estudios en estudiantes secundarios, 2001-2005-2007-2009-2011, sólo tiene una continuidad en 2013, hace 11 años. De todas maneras, teniendo como referencia la serie

2. Se utiliza la clasificación del CIE X.

de la primera década del siglo, podemos suponer sin equivocarnos, que la situación ha empeorado. Estudios seriados en pacientes en tratamiento a nivel nacional y en pacientes en salas de emergencia, que permitieron monitorear las comorbilidades, otros episodios asociados a los consumos, las trayectorias de tratamiento tampoco tuvieron continuidad y se perdieron actualizaciones sobre tendencias iniciadas en los primeros años de la primera década del siglo.

El perfil epidemiológico del consumo de sustancias psicoactivas en Argentina, puede sintetizarse en la población general en altos niveles de consumo problemático de bebidas alcohólicas, estable entre los varones en el orden del 19% (de los que tomaron alcohol en el año de referencia del estudio de 2010), mientras que creció entre las mujeres, del 4,5% al 6, que se hace observable a partir de los 30 años. Marihuana y cocaína son las drogas ilegalizadas de mayor consumo, como en los países de América del Sur, y el consumo creció al 4,6% en el año 2010 (OAD-SEDRONAR Ahumada, 2012).

Los estudios en adolescentes escolarizados en el nivel medio de educación, indican que entre el 2005 y 2011, se incrementa el consumo de bebidas alcohólicas en varones y mujeres, pero las adolescentes lo hacen en mayor medida. Las brechas de género se achican y también en el consumo excesivo[3], que se extendió tanto en los varones como en las mujeres, pero las estudiantes mujeres lo hicieron en mayor proporción (32,1%) que los varones (21,5%). Respecto del consumo de marihuana, el incremento de la prevalencia de año fue del 7,4% al 11%, tanto en mujeres como en varones, pero siempre los varones mantienen niveles de consumo (prevalencias) más elevadas a las de sus compañeras mujeres, casi duplicándolas (Ahumada, 2024).

El análisis de la población atendida por problemas con el consumo de sustancias en centros de tratamientos públicos (hospitales), privados (por lo general de modalidad comunidad terapéutica) y mixtos de todo el país, en el año 2010 indicaba una mayor presencia de varones, quienes demandaron tratamiento por cocaína (39,2%), alcohol (19,1%), marihuana (11,4%) y pasta base (10%). La demanda de tratamiento realizada por las mujeres indica un patrón de abuso diferente: cocaína (34,7%), alcohol (26,9%), tranquilizantes (8,7%) y marihuana (7,1%). En ambos

3. El consumo excesivo episódico (CEE) de alcohol se define como el consumo de 60 gr o más de alcohol puro (aproximadamente cinco bebidas alcohólicas estándar) en al menos una ocasión al mes (OMS, 2021:21).

géneros hay uso combinado de drogas, pero con diferencias, más alcohol y cocaínas en varones y más alcohol y tranquilizantes en mujeres. Los varones son más jóvenes que las mujeres, aunque fue importante notar que el perfil de consumo en las mujeres fue cambiando, incorporando más drogas en su historial de consumo y en menor tiempo,[4] tal como también lo venían mostrando los varones. Las estimaciones sobre morbilidad aguda vinculada al consumo de sustancias psicoactivas, estimada a partir de los estudios nacionales en salas de emergencia,[5] indica un crecimiento en el periodo 2003-2012 del 34,5%, en los hombres del 38,1% y en las mujeres del 24,4% (OAD-SEDRONAR, Ahumada 2012). En el año 2022, el OAD publica el *Estudio sobre dispositivos de la Red Federal de Sedronar. Experiencias de acompañamiento desde la perspectiva de los y las referentes (2019-2021),* donde indica que entre 2020 y 2021 se incrementó la cantidad de personas que se acercaron a los centros de la red federal solicitando asistencia por algún consumo problemático de sustancias psicoactivas. Los análisis sobre la población que se acercó a cualquiera de las modalidades de atención, indica un alto porcentaje de varones, de edades jóvenes y adultos jóvenes hasta los 40 años, de bajos niveles educativos y de empleo. Y los consumos problemáticos alrededor de alcohol, cocaínas y marihuana (OAD, 2022).

La evidencia internacional y nacional, indica una expansión de los consumos de sustancias psicoactivas en todos los grupos sociales, géneros y niveles socioeconómicos (CICAD-OEA, 2019; UNODC, 2023). De modo resumido, las mujeres están consumiendo más drogas que antes y se profundizan los obstáculos para el acceso de las mismas a tratamiento; también participan en mayor medida que antes de las actividades de producción y tráfico[6] (WOLA *et al.*, 2016; UNODC, 2018)).

Un tema que suele quedar invisibilizado es el consumo de psicofármacos, especialmente benzodiacepinas, preferentemente en mujeres, en cuyo análisis deben incorporarse las prácticas de la oferta, es decir, lo que se ha analizado como exceso de prescripción, medicalizando la vida coti-

4. Según la Tercera fase del registro continuo de pacientes en tratamiento en el país (OAD-SEDRONAR 2007), entre el 2005 al 2007, las mujeres que estaban en tratamiento y que habían consumido dos o más sustancias psicoactivas, pasaron del 47.9% al 61.2%.

5. En cinco estudios nacionales en las salas de emergencia de las ciudades capitales del país realizados en los años 2003, 2005, 2007, 2009 y 2012, estimaron la asociación entre el consumo de sustancias psicoactivas en las seis horas previas al ingreso y la morbilidad aguda.

6. La pobreza y exclusión generan condiciones de vulnerabilidad para las mujeres que tienen la responsabilidad de la manutención de hijos e hijas, e incluso de otras personas mayores, y recurren a actividades ligadas al narcotráfico vinculadas a los territorios en el cual viven.

diana de las personas, especialmente de las mujeres (OAD-SEDRONAR, Arizaga, 2009; Linardelli, 2015).

Finalmente, el abuso de bebidas alcohólicas es la práctica de consumo más extendida en toda la población, la más vinculada a la demanda de tratamiento, a episodios de violencia y a accidentes, y, sin embargo, suele quedar en segundo plano en los análisis de los consumos de drogas, que focalizan en las sustancias ilícitas, como marihuana y las cocaínas. Similar situación refiere a la extensión del consumo de psicofármacos.

La segunda década del siglo XXI se presenta con los problemas de consumos problemáticos de vieja data y con nuevas prácticas sociales y juveniles vinculadas a las fiestas electrónicas y prácticas del chemsex, en las cuales el consumo de drogas sintéticas son parte de su configuración. Sin embargo, las drogas sintéticas estimulantes de tipo anfetamínicas ya están presentes más allá de esas prácticas, de igual modo que otras sustancias sintéticas de tipo cannabinoides y alucinógenas. Este nuevo mercado de drogas, presenta nuevos y graves problemas más vinculados al modo en que se elaboran, ya que se incorporan sustancias adulterantes - peligrosas como las sustancias tipo fentanilos-, y/o diluyentes, o incluso cambian los niveles de pureza, generando intoxicaciones, crisis aguda e incluso muertes (UNODC, 2021).

Otra dimensión de estos problemas, ya mencionado anteriormente pero que continúa a través de los años y que atañe a las respuestas que los estados brindan en términos de salud pública, son las dificultades que tienen las personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas para acceder a tratamientos o a servicios de escucha y atención, por una doble razón. Por un lado, la retracción de la búsqueda de atención como efecto del proceso de estigmatización que estas prácticas conllevan, más aún en mujeres y en jóvenes. Y, por otro lado, la oferta disponible, accesible y de calidad, que el sistema de salud pueda ofrecer y es en este aspecto, donde las políticas públicas juegan un papel central.

3.1 Antecedentes de estudios en salas de emergencia

A continuación, se presentan los antecedes encontrados en el país sobre estudios focalizados en pacientes en salas de emergencia, ya sea para abordar temas generales de salud mental o poniendo el foco en los consumos problemáticos. En ambos casos, se demuestra el valor epidemiológico que tienen estos estudios, más aún si es posible evaluar su tendencia.

En relación al análisis de casos que llegaron a las salas de guardia de hospitales generales, se encuentran diferentes estudios aislados y puntuales, tales como un estudio sobre la problemática suicida atendidos por guardia del Hospital San Martín de Paraná, Entre Ríos, que tuviese alguno de los siguientes motivos de consulta: intento de suicidio, conductas autolesivas sin intencionalidad de muerte e intentos de suicidio en contexto de consumo problemático de sustancias en el período 2018 – 2022. Los resultados indican un aumento de frecuencia de autolesiones sin intencionalidad de muerte en 2022 y un aumento de intentos de suicidios en contexto de consumo problemático en 2021. Se observó asociación entre motivo de consulta y edad con un aumento de intento de suicidios en jóvenes y un aumento de autolesiones sin intencionalidad de muerte en la adultez media. Como factor de riesgo se destaca la presencia de factores vitales estresantes y como factores protectores se destaca el apoyo familiar, aunque disminuye en adolescentes y jóvenes la escolarización y el apoyo de pares (Rodríguez, L.M., Nesa, M.P. *et al*, 2024).

Otro estudio a citar, es de carácter observacional descriptivo y analítico de corte transversal de pacientes que fueron internados en la Sala de Psiquiatría del Hospital Italiano de Buenos Aires durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 2018 hasta el 30 de septiembre de 2019 inclusive. Durante el período del estudio se valoraron 254 internaciones con una edad promedio de 52 años. Los motivos de ingreso más frecuentes fueron: cuadros depresivos (32.7%), descompensación psicótica (22.8%) y demencia/síntomas conductuales (13%). El 10.6% de los pacientes ingresaron tras haber realizado una tentativa suicida. Como conclusión, el equipo de investigación rescata que caracterizar los determinantes epidemiológicos del patrón de internaciones psiquiátricas permite realizar diagnóstico de situación local y actualizado, lo que favorecerá el desarrollo y redefinición de estrategias de planificación y gestión informadas (Malleza, S. Abudarham, T. *et al,* 2022).

Un estudio realizado sobre la población que consulta en la guardia de salud mental del Hospital Interzonal General de Agudos General San Martín de la Provincia de Buenos Aires, tuvo como objetivo caracterizar a las consultas por consumos problemáticos de sustancias psicoactivas. Se evaluaron los datos registrados por consumo de sustancias en libros de guardia desde 2010 hasta mediados de 2019 y se realizaron entrevistas semiestructuradas a los/as usuarios/as que se acercaron a la guardia por consumo problemático. Los datos arrojan un aumento mayor al 40% de las consultas en general en el periodo 2010-2019, un 16,3% de las consultas fueron por consumos problemáticos (estimación del primer

semestre de 2018), año en el cual la presencia de cocaína es mayor a los años anteriores. En el año 2010 el mayor número de pacientes consultó a la guardia por intoxicación (23%) seguido de los síntomas corporales o físicos (16%) y en un tercer lugar, por consumo problemático (15 %). Los cambios en la composición de la demanda de atención en guardia se observan a partir del año 2014, donde el consumo problemático como motivo principal de la consulta a la guardia es del 25% y a partir del 2018, del 44%. Hacia el 2019, luego del consumo problemático, le siguen como motivos de consulta, la intoxicación, los síntomas psicóticos y la hetero agresividad (Rochetti, 2020).

Una serie de estudios en pacientes ingresantes a salas de emergencia general de los principales hospitales generales o específicos de emergencia de cada una de las capitales provinciales del país, se realizaron desde el Observatorio Argentino de Drogas de la SEDRONAR, en los años 2003, 2005, 2007, 2009 y 2012. El objetivo de los estudios fue estimar la asociación entre el consumo de sustancias psicoactivas de las últimas seis horas anteriores al ingreso a la sala de guardia y el motivo de la misma. Los motivos de ingreso que son de interés para este análisis, son los de situación de violencia, intento de suicidio, sobredosis y síndrome de abstinencia.

Los principales resultados del último estudio realizado en el año 2012, indican que, a nivel nacional, el 12.3% de las consultas estuvieron vinculadas al consumo de alguna sustancia psicoactiva, lo que equivale a 1.640 personas. El 75.6% de los intentos de suicidio y el 46.8% de las situaciones de violencia ocurrieron en personas que habían consumido sustancias psicoactivas 6 horas antes, lo que no implica que sea la causa, sino que da cuenta de parte del contexto. De acuerdo al análisis de los diagnósticos presuntivos, el 81.9% de las consultas por intoxicaciones fue por consumo de sustancias psicoactivas y en el 43.3% de los trastornos mentales y del comportamiento (donde se incluyen aquellos trastornos debido al consumo de sustancias), se registró policonsumo.

El análisis del perfil de personas cuyo motivo de consulta estuvo en presencia y asociado al consumo de alguna sustancia psicoactiva, indica que entre quienes ingresaron a la guardia por accidentes, situaciones de violencia, sobredosis o síndrome de abstinencia la gran mayoría eran varones. Por el contrario, las personas que ingresaron a la sala de emergencia por intentos de suicidio asociados al consumo, fueron mujeres en el 65,6% de los casos.

Quienes ingresaron por situación de violencia y sobredosis en consultas que de algún modo se relacionaron con el consumo, fueron en mayor proporción adolescentes y jóvenes de hasta 25 años; mientras que aquellos que ingresaron por accidentes de trabajo o caseros, fueron personas de mayor edad. El síndrome de abstinencia es el motivo que concentró el mayor porcentaje de adultos de 31 a 40 años, seguido de intento de suicidio y accidentes de tránsito.

Por último, el análisis de la tendencia entre el 2003 al 2012, indica un crecimiento de la cantidad de consultas en guardia por motivos que se asociaron al consumo reciente de alguna sustancia psicoactiva (del 8.4% al 12.3%), la proporción de varones creció del 12.6% al 16.5% mientras que las mujeres permanecieron estables, del 4.1% al 4.6%. Las personas entre 16 a 20 años, pasaron de 12.7% al 16.3%, las de 21 a 25 años, de 12.3% al 15%, las comprendidas entre los 26 a 30 años, del 9% al 12.2% y las de 31 a 40 años, del 6.5% al 10.1%. Las consultas por situaciones de violencias asociadas al consumo fueron en el 2003 el 50% y en 2012 el 48.1%, mientras que los intentos de suicidio asociados al consumo, que siempre fueron muy altos, pasan del 67.1% a 70.3% en el mismo periodo (Observatorio Argentino de Drogas, 2013).

De todas las consultas atendidas en las cuales el consumo de sustancias estuvo presente y vinculado al motivo, el 48% corresponde a accidentes en general (de tránsito, de trabajo o comunes), un 21,5%, a situaciones de violencia, y un 11,4% corresponde tanto a sobredosis como a motivos médicos generales.

En la provincia de Buenos Aires, este estudio se realizó en el Hospital Interzonal General de Agudos "General José de San Martín". Los datos más relevantes correspondientes al último estudio del año 2012, en el cual se registraron 672 ingresos en la semana del relevamiento, indican que, en partes iguales fueron varones y mujeres, el 18,8% jóvenes de 16 a 20 años, el 31% entre 21 a 30 años y el 28% entre 31 a 50 años. El 3,6% acudió por lesiones vinculadas a situaciones de violencia, 4 pacientes por intentos de suicidio y 9 pacientes con sobredosis y 1 con síndrome de abstinencia. El consumo de alcohol, marihuana y ansiolíticos estuvo presente en 79 consultas, en el 71% de los casos de violencia, en el 21% de las lesiones provocadas por accidentes de tránsito y caseros y por supuesto, en los casos de sobredosis e intentos de suicidio. El análisis de tendencia entre los años 2003 a 2012, indica que las vinculaciones entre consumos de sustancias y episodios de ingreso a la sala de emergencia, se incrementó del 3,9% al 11,8%, sobre todo en varones (Observatorio Argentino de Drogas, 2013b).

Estos antecedentes se constituyen en experiencias metodológicas y de conocimiento que ponen de relieve la importancia de las salas de emergencia como instancia de registro de fenómenos vinculados a problemas de salud mental y de consumos de sustancias, que, por el impacto, se definen como problemáticos. Garantizar fotografías del momento presente, en términos descriptivos de los fenómenos que se analizan es importante y diseñar investigaciones pensando en el monitoreo, tiene una potencia descriptiva mayor, además de facilitar el seguimiento de indicadores de evaluación de impacto de programas específicos.

IV. Resultados del estudio en la Guardia en Salud Mental

Pudimos diferenciar dos tipos de análisis: una, desde el punto de vista de las prestaciones brindadas por el servicio de Guardia vespertina, en el cual ponemos el foco en la cantidad de consultas atendidas en el periodo bajo análisis y la otra, focalizando en las personas que acudieron, observando los padecimientos por los cuales demandaron atención, según género, edad y cantidad de veces que acudieron a la Guardia en el periodo analizado.

Quedaron entonces conformados dos universos de análisis, uno con la totalidad de consultas atendidas (2.042 casos) y que puede ser entendida como prestaciones. Y la segunda con el total de pacientes que acudieron al servicio (578 casos), número menor al total de consultas atendidas ya que el 62,2% de las mismas comprende a segundas y más atenciones a un mismo o misma paciente.

4.1 En relación a las consultas atendidas

En el periodo analizado, fueron atendidas 2.042 consultas y entre el 2022 y 2023 el incremento fue del 220%, pasando de 468 a 1.498 consultas por año[7]. Analizado el incremento de consultas atendidas según género (2023-2022), son las mujeres quienes acudieron en mayor medida que los varones en el año 2023, siendo su crecimiento del 260% y frente al 181%, de consultas realizadas por varones, tal como se observa en el gráfico siguiente.

7. Debido a que el registro se inició en noviembre del año 2021, el total de consultas fueron significativamente menores en esos dos meses, de 69 casos, y, por lo tanto, el análisis de los cambios en el periodo sólo considerará los años 2022 y 2023.

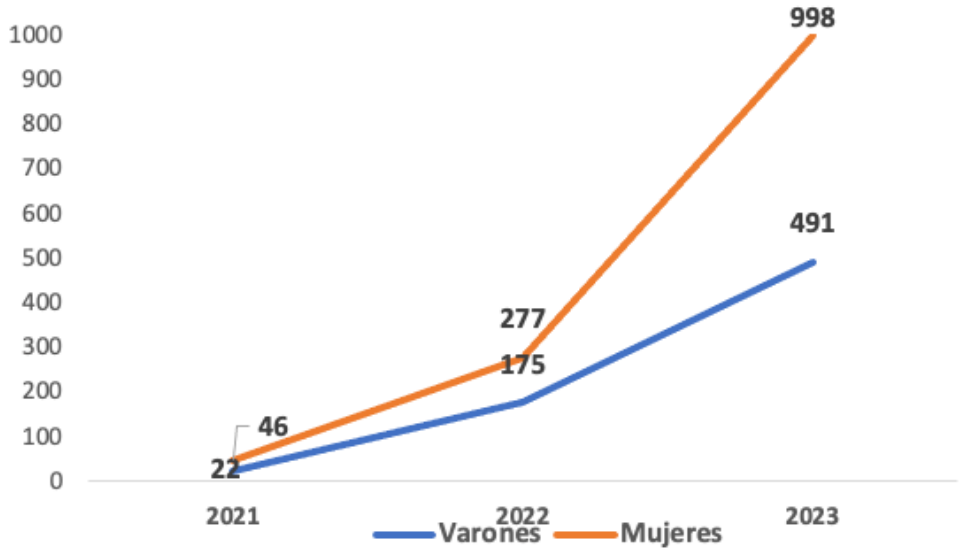


Figura 1: *Cantidad de consultas atendidas según género. Guardia vespertina en Salud Mental. Fuente: Base de datos de elaboración propia. Sin información de género: 26 consultas.*

El análisis de los cambios en las cantidades de consultas atendidas según la edad de las personas (ver figura siguiente), indica que, si bien en los cinco grupos etarios se observa un incremento entre los años 2022 y 2023, fue mayor entre los jóvenes de 18 a 25 años (275%) seguido de adultos de 36 a 50 años (232%).

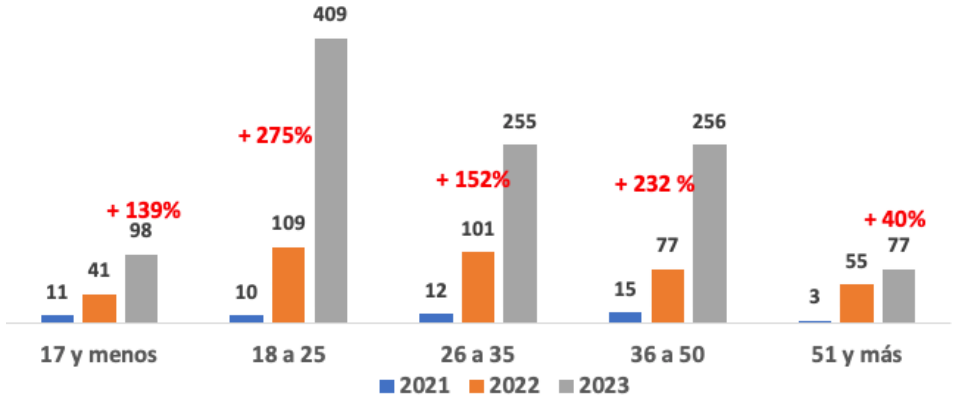


Figura 2: *Consultas atendidas según grupos de edad. Guardia vespertina en Salud Mental. elaboración propia. Sin información de edad: 508 consultas.*

Los motivos de consulta más frecuentes, tomando como referencia al total de consultas (2042 casos), son trastornos de ansiedad (20,8%), brotes psicóticos (18,7%), intentos de suicidio (11,3%), depresión (6,6%), consumos problemáticos (3,8%), abuso sexual (3,6%) y control o monitoreo (3%). Y si se observan las cantidades de consultas realizadas por estos motivos principales entre los años 2022 y 2023, se verifica un incremento en todos ellos. De este modo, por trastornos de ansiedad se incrementó 7.8 veces, por brotes psicóticos 10.7 veces, por intentos de suicidio 3.1 veces; por depresión 4.6 veces, por consumos problemáticos 5.3 veces y por abuso sexual, casi 5 veces más.

4.2 En relación a los pacientes

Según los datos recogidos y procesados, fueron atendidas en el periodo analizado un total de **578 personas**, cantidad que se incrementó un 66,9% entre el 2022 y el 2023, siendo este crecimiento mayor de mujeres (95,5%), que casi duplican el número en 2023. En 2023 se atendieron 27 varones más que en el año anterior significando un incremento del 38,6%. La mayoría de las personas atendidas son mujeres, y la brecha entre varones y mujeres se fue ampliando: en 2022 por cada varón se atendieron 1,8 mujeres y en 2023 ascendió a 2,5.

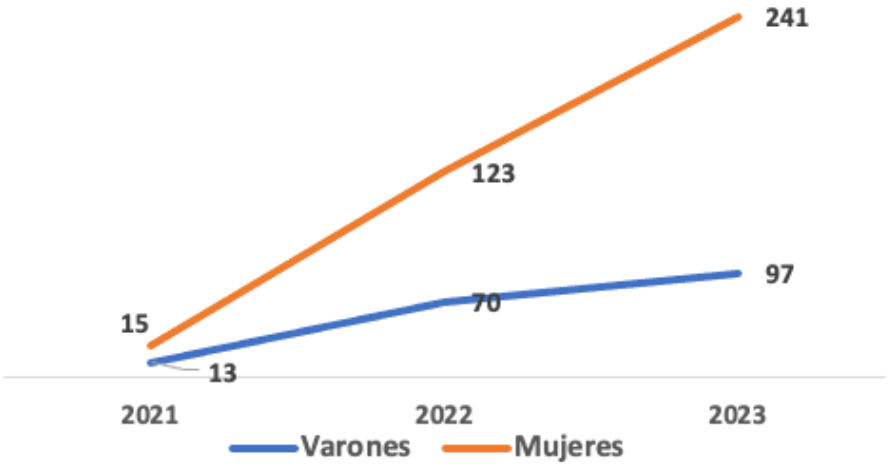


Figura 3: *Cantidad de pacientes atendidos según género. Guardia vespertina en Salud Mental. Fuente: Base de datos de elaboración propia. Sin información de género: 19 casos.*

Respecto de la edad de las personas atendidas, 175 registros de pacientes no contaban con esta información, es decir un 30,2% del total de pacientes, que consideramos es un porcentaje importante que afecta la calidad del análisis de esta dimensión, que es relevante en el monitoreo de los padecimientos en salud mental. De todas maneras, avanzamos en el análisis de los casos con información, y el promedio de edad se ubica en los 33 años, sin diferencias importantes por género (varones 32,5 y mujeres 33,1 años). Pudimos armar grupos etarios, considerando las etapas vitales principales: adolescentes (17 años y menos), jóvenes (18 a 25 años), adultos jóvenes (26 a 35 años), adultos (36 a 50 años) y una categoría más amplia, pero con baja frecuencia, de adultos mayores de 51 años. Los datos indican que más de la mitad de las personas atendidas son jóvenes y adultos jóvenes, que conjuntamente reúnen el 53%. En tercer lugar, cobran relevancia las personas adultas hasta 50 años (20,4%). Adolescentes y personas adultas de 51 años, tienen un peso inferior (ver Figura 4).

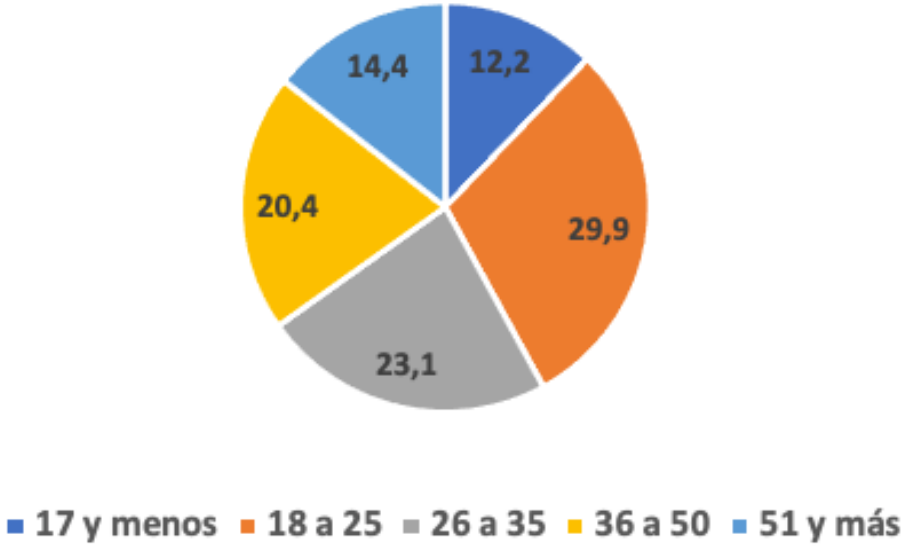


Figura 4: *Distribución porcentual de las personas atendidas según grupos de edad. Guardia vespertina en Salud Mental. Fuente: Base de datos de elaboración propia. Sin información de edad: 175 casos.*

Conociendo que en 2023 acudió un 66,9% más de pacientes, el análisis según la edad nos indica que este aumento ocurrió principalmente en las personas adultas de 36 a 50 años (65,5%), seguidas de adultas jóvenes y de adolescentes, 41,7% y 29,4% respectivamente, tal como se observa en la figura 5.

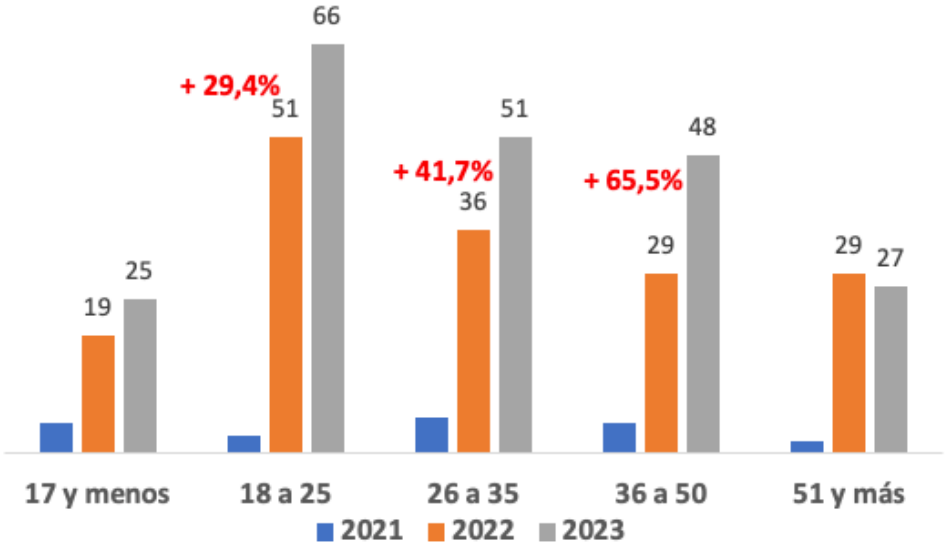


Figura 5: *Cantidad de pacientes según grupos de edad y año. Guardia vespertina en Salud Mental. nte: Base de datos de elaboración propia. Sin información de edad: 175 casos.*

Fue posible crear la variable "cantidad de consultas realizadas" a partir de la identificación de personas que acudieron repetidamente al servicio de Guardia, es decir, aquellas que fueron más de una vez[8]. Se definieron entonces cuatro categorías: quienes sólo asistieron una vez, quienes fueron dos veces, de tres a cuatro veces y cinco veces y más. El gráfico siguiente muestra cómo se distribuyen los pacientes de acuerdo a la cantidad de veces que asistieron al servicio de Guardia verpertino en Salud Mental.

8. Esta información no fue brindada por las fichas, sino que fue una elaboración producto del procesamiento de la base de datos.

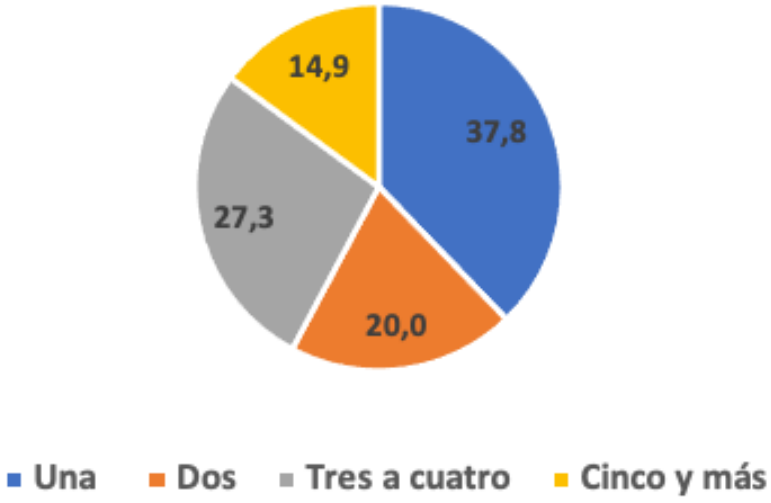


Figura 6: *Distribución de pacientes según la cantidad de veces que acudieron a la Guardia. Guardia vespertina en Salud Mental. Fuente: Base de datos de elaboración propia*

Al ser un servicio de Guardia, es esperable que quienes fueron una sola vez tengan un mayor peso que el resto, y en este estudio indica que el 37,8% de los/as pacientes lo hicieron así, pero un restante 62,2% acudió más de una vez: quienes fueron entre 3 y 4 veces, son el 27,3% y el 14,9% cinco veces y más. Este dato está indicando al menos dos posibles situaciones: por un lado, la profundidad de las crisis o padecimientos por los cuales las personas están asistiendo, ya sea la reiteración de cuadros agudos y/o el ingreso por distintos motivos. Y, por otro lado, el haber establecido un esquema de tratamiento y/o seguimiento con el equipo profesional de la Guardia que requiere de una serie de encuentros terapéuticos y de seguimiento.

No se observaron importantes diferencias según género en relación a la cantidad de consultas, pero es de destacar que los varones tienen mayor frecuencia en haber asistido más de una vez que las mujeres. En relación al análisis por grupos de edad de las personas atendidas, es oportuno recordar que un 30,3% de los pacientes no tiene esta información y la mayor deficiencia en el registro de la edad ocurre en los pacientes que fueron una sola vez, el desconocimiento sobre la edad abarca al 42,5%,

mientras que, y en las otras categorías es de 22% y 24%, es decir, conocemos menos sobre la edad de quienes sólo fueron una vez[9].

4.2.1 Análisis de la demanda según motivos de consulta

Al analizar a los 578 pacientes atendidos de acuerdo a los 24 motivos de consultas, son tres los motivos que resultan más importantes en términos de la magnitud de la demanda. En primer lugar, los trastornos de ansiedad, que representa el 23,2% del total de ingresos, siendo notoriamente un motivo de mayor peso en las mujeres (28,7%) que en los varones (13,2%).

En segundo lugar, un 13,9% de las personas atendidas fueron por intentos de suicidio, mayor en mujeres (14,8%) que en varones (12,1%). En tercer lugar, brote psicótico, por el cual acudieron el 9,7% de los y las pacientes, mayor entre los varones (13,8%) que en mujeres (8,1%). Estos tres motivos reúnen el 42,8% del total de personas atendidas en la Guardia. Tres motivos más completan la lectura para casi el 60% de las consultas: depresión y abuso sexual (5,7% cada uno) y consumos problemáticos (4,7%).

La relevancia de los motivos es diferente según género, ya que, en varones, la demanda mas alta estuvo relacionado a brote psicótico (13,8%), seguido por consumos problemáticos y trastornos de ansiedad (13,2% cada uno), intentos de suicidio (13,1%) y depresión (5,7%). En total explican el 59% de todas las consultas realizadas por los pacientes varones. Mientras que, en mujeres, más de un cuarto de las consultas realizadas fueron por trastornos de ansiedad (28,7%), seguido por intentos de suicidio (14,8%), brote psicótico (8,1%), abuso sexual (7,8%) y depresión (5,8%). Con estos cinco tipos de motivos es posible caracterizar al 65,2% de las consultas realizadas por ellas.

9. Es importante decir que, durante el proceso de carga de la base de datos, se pudo completar información faltante sobre la edad, cuando esta información había sido registrada en una consulta de un/a paciente que acudió más de una vez a la Guardia. Del mismo modo, la asistente administrativa del servicio pudo completar la información en algunos casos buscando en el dato en la Historia Clínica del paciente.

Tabla 1: *Distribución porcentual de los pacientes atendidos según tipo de diagnóstico y/o motivo de consulta por género. Guardia vespertina en Salud Mental.*

Diagnósticos y/o motivo de consulta	Varones	Mujeres	Total
Trastorno de ansiedad	13,2	28,7	23,2
Intento de suicidio	12,1	14,8	13,9
Otros, varios	14,9	8,6	10,9
Brote psicótico	13,8	8,1	9,7
Depresión	5,7	5,8	5,7
Abuso sexual	1,1	7,8	5,7
Consumos problemáticos	13,2	0,6	4,7
Orientación	2,3	3,1	3,1
Control, monitoreo	3,4	1,9	2,6
Duelo	2,9	2,5	2,6
Comp. adolescencia y problemas socioculturales	3,4	1,9	2,4
Angustia	2,9	1,9	2,2
Varios: bulimia, conflictos	4	1,1	2,2
Ingesta medicamentos	1,7	2,2	2,0
Problemas con el estar enfermo	2,3	1,4	1,6
Autolisis, autolesión	1,7	1,4	1,5
Demencia, desorientación	0	1,4	1,5
Trastorno afectivo bipolar	0	2,2	1,5
Estrés agudo	0	1,1	0,7
Trastorno asocial de personalidad	0,6	0,8	0,7
Violencia de genero	0	0,8	0,5
Comportamiento de adultos	0	0,8	0,5
Trastorno emociones	0	0,6	0,4
Trastorno memoria	0,6	0,3	0,4
Total	100% (n=174)	100% (n=359)	100% (N=548)

Fuente: Base de datos de elaboración propia.

Tal como se observa en la tabla siguiente, hay diferencias importantes de los motivos de consulta de acuerdo a la edad de las personas. La distribución general de los motivos cambia, porque el universo de análisis se redujo en un 30,2% por la pérdida de información de la edad, que afectó sobre todo al grupo adolescente y entre quienes acudieron una sola vez al servicio.

Entre los adolescentes, 3 de cada 10 consultas fueron por trastornos de ansiedad (29,8%) seguido por intentos de suicidio y abuso sexual, que reúnen el 25% de las consultas. Los jóvenes de 18 a 25 años presentan similar perfil, pero aparece el brote psicótico en un 11,3% y la demanda por ansiedad se reduce al 16,4%. Entre los jóvenes adultos, de 26 a 35 años, además de los trastornos por ansiedad, brote psicótico e intentos de suicidio, cobra importancia la demanda de atención por consumos problemáticos en un 8%, mientras que sucede lo contrario en relación a motivos de abuso sexual. Y entre la población adulta de 36 y más, los casos de intentos de suicidio disminuyen, dos de cada diez demanda por trastornos de ansiedad; hasta los 50 años se visualizan los consumos problemáticos de sustancias y en los mayores de 50, aparece los cuadros depresivos. En la tabla siguiente se observa la distribución completa de la demanda de atención según grupos de edad, cuyo análisis podría ser más preciso si no hubiera tanta pérdida de información y también, si fuera posible asociarlo a las condiciones de vida de las personas.

Tabla 2: *Distribución porcentual de los pacientes atendidos según tipo de diagnóstico y/o motivo de consulta por género. Guardia vespertina en Salud Mental.*

Motivos de consulta	Grupos de edad					Total
	17 y menos	18 a 25	26 a 35	36 a 50	51 y más	
Trastorno de ansiedad	29,8	16,5	11,4	24,1	21,4	19,2
Brote psicótico	0,0	11,3	12,5	17,7	7,1	10,9
Otros, varios	2,1	9,6	11,4	15,2	12,5	10,6
Intento de suicidio	14,9	13,9	10,2	6,3	3,6	10,1
Abuso sexual	10,6	11,3	5,7	1,3	1,8	6,5
Depresión	2,1	7,8	6,8	1,3	8,9	5,7
Consumos problemáticos	2,1	1,7	8,0	7,6	1,8	4,4
Orientación	6,4	5,2	5,7	1,3	0,0	3,9
Control, monitoreo	6,4	2,6	4,5	3,8	1,8	3,6
Duelo	2,1	1,7	3,4	3,8	7,1	3,4
Angustia	0,0	0,9	3,4	3,8	8,9	3,1
Varios: bulimia, conflictos	4,3	3,5	3,4	1,3	3,6	3,1
Ingesta medicamentos	2,1	1,7	3,4	1,3	3,6	2,3
Autolisis, autolesión	2,1	2,6	2,3	0,0	3,6	2,1
Problemas con el estar enfermo	0,0	1,7	3,4	1,3	3,6	2,1
Demencia, desorientación	2,1	0,0	0,0	2,5	7,1	1,8
Comportamiento adolescencia y problemas socioculturales	8,5	2,6	0,0	0,0	0,0	1,8
Trastorno afectivo bipolar	0,0	0,0	2,3	5,1	1,8	1,8
Trastorno asocial de la personalidad	0,0	1,7	1,1	1,3	0,0	1,0
Estrés agudo	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,8
Violencia de género	0,0	0,9	0,0	1,3	0,0	0,5
Trastornos de emociones	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Problemas comportamientos adultos	0,0	0,0	1,1	0,0	1,8	0,5
Total	100% (47)	100% (115)	100% (88)	100% (79)	100% (56)	100% (385)

Fuente: Base de datos de elaboración propia.

Otro modo de ver la información, siempre en este enfoque exploratorio sobre la información registrada, nos permite describir perfiles según género y edad asociados a los mismos (ver tablas 3, 4 y 5):

Son mujeres (81%) quienes fueron atendidas y/o diagnosticadas por trastornos de ansiedad, de todas las edades y el 46% acudió una sola vez al servicio.

No hay diferencias de género en casos de brote psicótico, mayoritariamente tienen entre 18 a 25 y 36 a 50 años de edad y han acudido tres y más veces al servicio.

Son varones quienes mayoritariamente acuden por consumo problemático de sustancias psicoactivas, entre 26 a 50 años y asistieron al servicio más de tres veces.

Son mujeres en un 68% quienes fueron al servicio por depresión, de diferentes edades, pero mayores de 18 años, y un 61% tiene tres y más consultas en el servicio, pero un 29% fue por primera vez.

Son mujeres quienes acudieron por abuso sexual, de 25 años y menos, más de un tercio de ellas fue la primera vez que asistía a la Guardia y un cuarto fue dos veces.

Por último, por intento de suicidio la relación varones-mujeres es de 3 a 7. El 41% tienen entre 18 a 25 años, un 18% es adolescente y el 23% tiene de 26 a 35 años. Más de un tercio acudió una sola vez y el resto ha regresado al servicio dos, tres, cuatro y cinco veces más. Lo que indica que requirieron apoyo específico y un seguimiento mensual o semanal.

Tabla 3: *Distribución porcentual de los pacientes atendidos según género por tipo de diagnóstico y/o motivo de consulta. Guardia vespertina en Salud Mental.*

Género	T. Ansiedad	Brote psicótico	Consumo problemático	Depresión	Abuso sexual	Intento suicidio	Total
Varones	18,1	45,3	88,5	32,3	6,5	27,6	31,8
Mujeres	81,1	54,7	7,7	67,7	90,3	69,7	65,5
Sin dato	0,8		3,8		3,2	2,6	2,7
Total	100,0 (127)	100,0 (53)	100,0 (26)	100,0 (31)	100,0 (31)	100,0 (76)	100,0 (548)

Fuente: Base de datos de elaboración propia.

Tabla 4: *Distribución porcentual de los pacientes atendidos según edad por tipo de diagnóstico y/o motivo de consulta. Guardia vespertina en Salud Mental.*

Grupos de edad	T. Ansiedad	Brote psicótico	Consumo problemático	Depresión	Abuso sexual	Intento suicidio	Total
17 y menos	18,9	0,0	1	1	5	17,9	12,2
18 a 25	25,7	31,0	2	9	13	41,0	29,9
26 a 35	13,5	26,2	7	6	5	23,1	22,9
36 a 50	25,7	33,3	6	1	1	12,8	20,5
51 y más	16,2	9,5	1	5	1	5,1	14,5
Total	100,0 (74)	100,0 (42)	17	22	25	100,0 (39)	100,0 (385)

Fuente: Base de datos de elaboración propia.

Tabla 5: *Distribución porcentual de los pacientes atendidos según cantidad de consultas por tipo de diagnóstico y/o motivo de consulta. Guardia vespertina en Salud Mental.*

Cantidad de consultas	T. Ansiedad	Brote psicótico	Consumo problemático	Depresión	Abuso sexual	Intento suicidio	Total
Una vez	46,5	17,0	23,1	29,0	35,5	35,5	36,1
Dos veces	18,1	13,2	19,2	9,7	25,8	18,4	19,9
Tres y cuatro	25,2	32,1	38,5	41,9	22,6	28,9	28,3
Cinco y más	10,2	37,7	19,2	19,4	16,1	17,1	15,7
Total	100,0 (127)	100,0 (539)	100,0 (26)	100,0 (31)	100,0 (31)	100,0 (76)	100,0 (548)

Fuente: Base de datos de elaboración propia.

V. Definición de indicadores clave

Se elaboró una propuesta de hoja de registro para ser utilizada de modo adicional a la historia clínica, porque entendemos que es necesario contar con un instrumento metodológico para el registro, monitoreo y evaluación de los cambios de la demanda y cuyos datos estén disponibles para ser ingresados en una base de datos para su procesamiento y análisis. Entendemos que la historia clínica es un registro clave diseñada para el diagnóstico y seguimiento de cada paciente por parte del equipo terapéutico tratante y ha definido dimensiones e indicadores que dan cuenta no solo del proceso terapéutico, sino de las condiciones socio afectivas

y económicas de los mismos, que le otorga al profesional tratante una mirada integral sobre las personas, al momento de cada consulta. Pero no necesariamente habilita un análisis de corte epidemiológico sobre la demanda de atención, ya que no está pensada como herramienta metodológica, sino como documento clínico sobre cada persona atendida. En este sentido, es un documento que, si bien aporta a una base de datos regional y provincial, el modo de registro dificulta la estandarización de indicadores para su monitoreo y análisis de asociación entre dimensiones y variables.

Según las pautas definidas por el Ministerio de Salud (2022:11) para personas que acuden al servicio de Guardia por consumos problemáticos de sustancias, las dimensiones y variables que debe contener una historia clínica son: 1) Fecha y lugar en donde se desarrolla la intervención y vía mediante la cual el equipo interdisciplinario fue notificado de la consulta; 2) Nombres, domicilio laboral y profesión/es de los integrantes del equipo interdisciplinario que recibe la consulta; 3) Datos filiatorios de la persona usuaria: nombre, género, edad, nacionalidad, domicilio, teléfono del usuario/a; 4) Breve descripción del relato de la persona usuaria que consulta y de las circunstancias que motivaron la consulta y/o desencadenamiento de la crisis; 5) Datos de contacto de los familiares, referentes vinculares y/o acompañantes de la persona usuaria. 6) Valoración inicial realizada por el equipo de salud sobre sobre la familia, acompañantes o referentes vinculares, teniendo en cuenta las siguientes variables: continente (con posibilidades de acuerdos en las estrategias terapéuticas), vulnerable (lazos lábiles a nivel relacional, desafiliación, acuerdos: estarán atravesados por las contingencias cotidianas); de riesgo (ruptura del lazo familiar, omisión de la situación: no es posible realizar acuerdos); 7) Descripción de las redes de apoyo con las que cuenta la persona usuaria, incluyendo a otros equipos y servicios de salud mental que pudieran estar involucrados en el tratamiento, y otras observaciones que el equipo de salud considere pertinente mencionar y 8) Primera estrategia terapéutica implementada considerando el diagnóstico clínico situacional e integral de la persona usuaria.

Si bien estamos particularmente interesados en los padecimientos relacionados a los consumos problemáticos de sustancias psicoactivas, forman parte del amplio espectro de los padecimientos en salud mental y en muchos casos se manifiestan como patologías duales. En otros forman parte de las trayectorias personales que pueden contribuir o no, a la manifestación aguda de otro tipo de episodios en salud mental. Finalmente, el objetivo de conocimiento es dar cuenta de cómo se expande, sus ca-

racterísticas, los determinantes sociales presentes en la emergencia del sufrimiento social.

La ficha de registro que proponemos para el registro de todas las personas que acudan por padecimientos en Salud Mental, fue elaborada como herramienta metodológica para la investigación, monitoreo y evaluación, y reúne 28 preguntas cerradas y 36 variables, que ocupan una hoja de ambos lados o dos páginas, para ser completada en 15 minutos o menos. Si la misma tomara la forma de un programa digital, cuyo llenado implique la carga de base de datos directamente, esta información permitiría un seguimiento mensual o semanal, de ser necesario.

Es una propuesta a la que aún le falta la revisión y aportes desde el equipo profesional de guardia y de la implementación de una prueba piloto. Un estudio piloto es un "estudio pequeño o corto de factibilidad o viabilidad, conducido para probar aspectos metodológicos de un estudio de mayor escala, envergadura o complejidad" (Díaz-Muñoz, 2020:101), por lo que nos permitirá evaluar la pertinencia y eficacia del dispositivo metodológico, en el cual será una exigencia, el compromiso del equipo de salud mental para garantizar el llenado de acuerdo a las pautas establecidas. Este tipo de registro, producirá información sobre las características sociodemográficas, socioeconómicas, situaciones de violencia, de cómo acudieron a la guardia y redes institucionales de apoyo, analizadas por género y edad, con la frecuencia analítica que se defina: semanal, mensual, cada tres o seis meses y cada año.

Las dimensiones y variables que contiene la ficha de registro son:

- Datos personales: nombre, DNI, Historia Clínica, barrio, localidad y partido.
- Sexo asignado al nacer e identidad de género.
- Características demográficas: edad y núcleo de convivencia y situación conyugal.
- Características socio económicas: nivel de educación, situación de vivienda, condición de actividad, situación ocupacional, desempleo, evaluación de su situación socioeconómica.
- Cómo llegó a la guardia: acompañado/a o solo/a, motivo, recurrencia.

- Padecimiento de violencias en el último mes: tipo de violencias y búsqueda de ayuda.

- Padecimiento en el entorno familiar, redes de contención institucional.

VI. Conclusiones

La investigación exploratoria realizada, pudo cuantificar el incremento de la demanda de atención por problemas de salud mental y consumos problemáticos en una guardia de atención vespertina en un hospital público del partido de Merlo, que en un año creció más del 200%. Más allá de la escasa información disponible, este crecimiento interpela al sistema de salud sobre la capacidad del mismo de continuar brindando atención en estas condiciones de la demanda y sobre la necesidad de refuerzos en equipos de salud mental, ya que el contexto socioeconómico por el que atraviesa el país, profundiza los niveles de angustia y estrés de la población, ante la recesión económica, pérdida de empleos y de políticas y programas estatales que garanticen el desarrollo de la población en condiciones de vida dignas. Pero, por otro lado, este estudio piloto puso de manifiesto la importancia de este espacio de escucha, contención y tratamiento en un horario vespertino, dada la capacidad de atención desplegada por un equipo compuesto por tres profesionales.

Los problemas de salud mental y consumos problemáticos son sensibles al género y a la edad de las personas, tal como pudimos observar; sin embargo, quedaron sin respuesta las preguntas sobre los condicionantes sociales que atraviesan la emergencia de los padecimientos en salud mental.

El análisis sobre la cantidad de veces que las personas acudieron a la sala de guardia, siendo que el 62,2% de la población atendida, acudió más de una vez al servicio, puede ser un indicador sobre la agudización de los problemas en salud mental y consumos problemáticos, pero también del tipo de respuesta que recibió de parte del equipo de guardia, iniciando un tratamiento pautado, con turnos semanales o mensuales. La descripción -aun con baja precisión- de esta situación puede ser un aporte para el diseño de programas y acciones de gestión institucional en los hospitales públicos.

La potencialidad del análisis aun con pocas variables disponibles, reitera la importancia del registro de los eventos que conforman, en definitiva, el

destinatario de las políticas públicas en salud mental, las personas y sus padecimientos. Es necesario sensibilizar la capacidad de registro a nivel local, elaborar dispositivos metodológicos en el cual estén involucrados el personal médico y no médico de salud mental, tanto para el levantamiento de la información, como para pensar y reflexionar sobre las prácticas y los resultados de las mismas. Se propone construir un proceso de investigación horizontal, colaborativo, multidisciplinario y abierto a inquietudes y posibilidades, recuperando las miradas de los actores en cada dispositivo de salud, para alcanzar conocimientos situados sobre la problemática a la que están dando respuesta. Incorporar las experiencias de la población que es atendida, sus voces, sus necesidades, debería formar parte de un programa de investigación continua. En este sentido, el rol de la universidad es estratégico, en la medida en que puede ser el territorio que facilite ese diálogo y que coordine las actividades necesarias para llevar adelante el proceso señalado, en coordinación con la política del Ministerio de Salud provincial y los hospitales públicos.

¿Cuánto conocemos sobre el problema que buscamos resolver? ¿Qué indicadores clave necesitamos monitorear para advertir situaciones de mayor complejidad, para orientar programas de detección temprana de problemas agudos en salud mental, para orientar la escucha clínica, para orientar programas de prevención más efectivos?

Responder estas preguntas ordenan un plan de investigación a corto, mediano y largo plazo que entendemos debe partir de lo local o tener su correlato local, para poner en dialogo efectivo a la investigación y el conocimiento científico con las políticas públicas.

VII. Bibliografía

Ahumada, G. (2024): Adolescentes y consumo de sustancias psicoactivas (Argentina, 2005-2011). Un análisis desde el género y propuestas metodológicas. Editorial Teseo. TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD-OEA (2019). Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019. ISBN 978-0-8270-6794-3. Washington, D.C.: Autor. Recuperado de: www.cicad.oas.org

Díaz-Muñoz, Gustavo. (2020). Metodología del estudio piloto. Revista chilena de radiología, 26(3), 100-104. https://dx.doi.org/10.4067/S0717-93082020000300100

Linardelli, M.F. (2015): Salud mental y género. Diálogos y contrapuntos entre biomedicina, feminismos e interseccionalidad. MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. II / N° 3 / 2015. ISSN: 2362-616x. (pp. 199-224) Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo. Mendoza

Malleza, S. Abudarham, T. et al (2022) Análisis Epidemiológico de la Sala de Internación de Psiquiatría de un Hospital General Metropolitano de Comunidad de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Vertex. Revista Argentina de Psiquiatría 33(158): 6-19. https://doi.org/10.53680/vertex.v33i158.314

Ministerio de Salud (2022): Guía de atención de crisis y urgencias por motivos de salud mental y consumos problemáticos. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Autor.

Ministerio de Salud (2020): Análisis de situación de salud en la población de la Provincia de Buenos Aires. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Autor.

Observatorio Argentino de Drogas-SEDRONAR, Arizaga, C. (2009). La medicalización de la vida cotidiana. Buenos Aires: Autor. Recuperado de: www.observatorio.gob.ar

Observatorio Argentino de Drogas-SEDRONAR, Ahumada, G. (2012): La situación epidemiológica en Argentina 2012. Buenos Aires: Autor. Recuperado de: www.observatorio.gob.ar

Observatorio Argentino de Drogas (2022): Estudio sobre dispositivos de la Red Federal de Sedronar. Experiencias de acompañamiento desde la perspectiva de los y las referentes (2019-2021). SEDRONAR. Autor.

Observatorio Argentino de Drogas (2013): El uso indebido de drogas y la consulta de emergencia. Quinto Estudio Nacional. Informe Final de Resultados. Argentina 2012. SEDRONAR. Autor.

Observatorio Argentino de Drogas (2013b): El uso indebido de drogas y la consulta de emergencia. Quinto Estudio Nacional. Informe Fi-

nal de Resultados. Provincia de Buenos Aires 2012. SEDRONAR. Autor.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021): Drogas sintéticas y Nuevas sustancias psicoactivas en América Latina y el Caribe 2021. Programa Global Smart. Naciones Unidas, Viena. Autor.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2023): Informe Mundial sobre las drogas 2023. Naciones Unidas, Viena. Autor.

Rochetti, Noelia (2020) Caracterización de la población que consulta a la guardia de salud mental del HIGA General San Martin de la Provincia de Buenos Aires, por consumo problemático de sustancias psicoactivas, en el período 2010-2019. Estudio histórico-descriptivo cuali-cuantitativo. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/03/2019ca1.pdf

Rodríguez, L.M., Nesa, M.P. et al (2024): Problemática suicida: un estudio descriptivo de los ingresos por guardia en el Hospital General de la Ciudad de Paraná entre 2018 y 2022. Revista de Psicología. Año 2024. Vol. 20. N 39, pp. 44-65. Buenos Aires.

Stagnaro, J.C. et al (2018): Estudio epidemiológico de salud mental en población general de la República Argentina. VERTEX, Revista Argentina de Psiquiatría, Vol. XXIX: 275-299 Nro. 142 noviembre-diciembre 2018. Psiquiatría 2018, Buenos Aires.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). Women and Drugs: Drug use, drug supply and their consequences. World Drug Report 2018. United Nations. Viena: Autor.

Washington Office on Latin America, International Drug Policy Consortium, DEJUSTICIA y Comisión Interamericana de Mujeres. (2016). Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe. Washington D.C. Autor. Recuperado de: https://www.wola.org/sites/default/files/Guia.FINAL.pdf.

CAPÍTULO 2

Ciencia con y para las conurbanas: intervenciones feministas en salud comunitaria

Camila Cánepa[1*], Carolina Justo von Lurzer[2], Romina Vasco[1, 3], Elsa Beatriz Peralta[1]

[1] Instituto de Salud Comunitaria, Universidad Nacional de Hurlingham.
[2] Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, CONICET.
[3] Maternidad Estela de Carlotto, Moreno.
*camila.canepa@unahur.edu.ar

Palabras clave: *violencia obstétrica, agencia, capital comunitario de usuarias.*

Keywords: *obstetric violence, agency, community health capital.*

Resumen ejecutivo

En base a la premisa de que las usuarias tienen un conocimiento valioso sobre lo que ocurre en los servicios de atención del parto/nacimiento, se diseñó un dispositivo para trabajar con estudiantes y docentes de escuelas secundarias de adultos en Hurlingham. Este trabajo se inscribe en el campo de la Salud Comunitaria, y aborda asuntos de Salud Sexual Reproductiva trascendiendo el concepto de cuidado individual, en pos del estudio de las relaciones de lxs individuos entre sí y con el Estado, en su condición de sujetos de derecho, ciudadanxs autónomxs y participativxs.

Introducción

La Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR) dicta la Licenciatura en Obstetricia dentro de las propuestas del Instituto de Salud Comu-

nitaria desde el año 2021, con el compromiso de formar profesionales idónexs, que no sólo respondan a las normativas vigentes, sino que constituyan una vanguardia profesional en términos de trato humanizado, respetuoso e inclusivo. En este sentido, desde los inicios de la carrera se promovió institucionalmente la producción de conocimiento disciplinar situado, que enriqueciera los procesos de formación.

Las leyes internacionales de derechos humanos, así como las guías de recomendaciones clínicas establecen estándares normativos para una atención del parto centrada en las usuarias. Sin embargo, la implementación de dicho modelo resulta desafiante en tanto los sistemas de salud están profundamente arraigados en la dinámica social y política más amplia de la sociedad, que puede facilitar situaciones de violencia de género, y en particular de violencia obstétrica (VO) (Freedman et al., 2014). El género, la sexualidad y el saber médico están atravesados tanto por debates de los más políticos como por cuestiones de lo más íntimas (Brown et al., 2013). En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) insiste en la relevancia de la dimensión subjetiva de la VO:

> Si nuestro objetivo es proteger los derechos y la dignidad de las mujeres en el parto, […] resulta relevante que una mujer (o sus familiares acompañantes) perciba su atención como irrespetuosa y abusiva. Tal experiencia probablemente influencie decisiones futuras respecto de dónde parir y si recomendar o no ese establecimiento a otras personas (Freedman et al., 2014).

En tanto la evidencia sugiere que las mujeres en todo el mundo experimentan situaciones de VO, entendemos que para mejorar las formas de parir y nacer resulta clave continuar estudiando el vínculo complejo entre profesionales y usuarias, atendiendo las particularidades territoriales y dando lugar a las dimensiones experienciales. En este sentido, se ha propuesto que los aportes de la fenomenología feminista son cruciales para explicar cómo y por qué la VO es diferente en su naturaleza de otros tipos de violencia médica y cosificación (Cohen Shabot, 2016).

Así, para la construcción de saberes que resultaran representativos de las experiencias de las mujeres en el conurbano, consideramos valioso el trazado de estrategias de trabajo que favorecieran una participación genuina. Esto es, la provisión de información y herramientas para identificar la VO en sus distintas formas, así como la habilitación de espacios para el diálogo y la reflexión sobre su impacto. Este capítulo se desprende del proyecto "En respuesta a la violencia obstétrica: conocimiento

producido colectivamente entre quienes parimos y quienes asistimos partos", financiado por la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC, PBA) a través de la convocatoria 2021 de Ideas-Proyectos de Investigación, Desarrollo y Transferencia, Soluciones Científico-Tecnológicas para Áreas de Gobierno Provincial. El proyecto consistió en el diseño, planificación y ejecución de encuentros presenciales de intercambio en centros educativos de Nivel Secundario (CENS), popularmente llamados escuelas de adultos, del partido de Hurlingham, que –en el marco de la Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral– *i*) democratizaran información sobre Salud Sexual Reproductiva y No Reproductiva (SSR) en general, y en particular sobre los derechos de las personas gestantes (PGs), *ii*) habilitaran espacios para la reflexión sobre la propia experiencia y, *iii*) permitieran explorar las formas locales de VO y las condiciones que podrían promoverlas o mitigarlas, desde la perspectiva de las usuarias.

El objetivo general del proyecto consistió en estudiar los significados que las usuarias y acompañantes otorgan a las prácticas de profesionales de la SSR en el marco del parto/nacimiento institucionalizado, la valoración que hacen del tipo de atención recibida y los acuerdos de comunicación que se establecen. Es decir, el foco de análisis no estuvo puesto en las intervenciones en sí mismas –para lo que hay datos cuantitativos actualizados y disponibles en la región que abordamos en este trabajo (Salud, 2018)–. En tanto vivimos en un mundo que sistemáticamente silencia y devalúa las voces de las mujeres, "el objetivo ideológico de las investigaciones feministas en las ciencias humanas es corregir la invisibilidad y distorsiones que se tienen de las experiencias de las mujeres" (Delgado Ballesteros, 2012).

Este capítulo pretende recuperar las instancias de trabajo con docentes y estudiantes de los CENS de Hurlingham en 2022 y pensarlas como una experiencia de ciencia ciudadana, en tanto forma de investigación que pone en valor prácticas abiertas y colaborativas de co-construcción de conocimiento que aporta evidencia para la resolución de problemas sociales. Así, nos proponemos *a*) recuperar hallazgos centrales en torno a las formas de atención institucional del parto mediante una breve revisión de trabajos recientes –en tanto favorecen el debate sobre la agencia de las mujeres– para luego *b*) presentar los resultados que obtuvimos, poniendo de relieve la necesidad de consolidar procesos de producción científica que incluyan a la ciudadanía y en particular a las mujeres del conurbano.

1. Metodología (¿Qué hicimos?)

1.1. Diseño de intervención

El trabajo se articula desde una epistemología feminista: concibe la VO como un hito en la experiencia subjetiva, que excede la escena específica en la que tiene lugar e invita a su abordaje de manera diacrónica en sus múltiples manifestaciones a lo largo de la trayectoria vital. Nuestra intención era recoger narrativas diversas en torno a la atención institucional del parto/nacimiento; así, resultaba imprescindible un enfoque interseccional, que tuviera en cuenta aquellos factores que se entretejen con el género (edad, nivel educativo, acceso a los servicios de salud, entre otros). También pretendimos incluir en este estudio las percepciones de acompañantes de usuarias (independientemente de su género), ya que la investigación feminista es para mujeres y con mujeres, pero no solo sobre ellas (Ríos Everardo, 2010).

Los CENS, cuya comunidad educativa va de los 18 años hasta la tercera edad, se establecieron como unidades de muestreo. La invitación a participar se extendió tanto a estudiantes como a docentes, lo que enriquecería la heterogeneidad sin impactar negativamente en las interacciones, en tanto reunir a personas que no se conocen entre sí podría obstaculizar la dinámica de intercambio grupal. A partir de la premisa de que las usuarias y sus acompañantes tienen un conocimiento valioso sobre lo que ocurre en los servicios de SSR, diseñamos un dispositivo que nos permitiera recuperar su voz e invitarlas a la producción colectiva de conocimiento en torno a la VO. Planificamos dos talleres consecutivos a realizar con cada grupo de personas; el primero tuvo como objetivo brindar información básica sobre SSR (métodos anticonceptivos, infecciones de transmisión sexual, derechos sexuales y reproductivos) y definir la violencia sexual, reproductiva y obstétrica como formas de violencia de género contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, según Ley Nº 26.485. Es decir, nos propusimos ofrecer un marco conceptual, poniendo a disposición una serie de significados. A su vez, estos espacios nos permitieron presentar los objetivos, los métodos y al equipo de investigación a la comunidad. En los segundos talleres, buscamos promover la reflexión sobre las experiencias personales, permitiendo a lxs participantes construir (o reconstruir) sus propias narrativas, y facilitar la propuesta de posibles explicaciones que proporcionaran un marco de significado a las experiencias propias y las de sus pares. Además, los segundos talleres serían escenario para la recopilación de datos; nuestro objetivo era documentar los repertorios colectivos, entendidos como

discursos sociales sobre experiencias personales, familiares y de amistad, atravesados por valores y paradigmas ideológicos. Para abordarlos, introducíamos la definición de VO establecida en la Ley Nº 26.485 y luego trabajábamos en torno a dos preguntas principales: "¿Existen limitaciones en la definición de VO?" y "¿Consideran que la VO es frecuente?". Esta última no tenía la intención de recuperar información cuantitativa, sino de motivar la identificación de recurrencias entre sus experiencias y las de su comunidad. Se fomentó el diálogo en la estrategia metodológica (Amezcua, 2003). Los aspectos éticos fueron evaluados por el Comité Universitario de Bioética de UNAHUR (Resol. Nº 004/2022).

1.2. Implementación

Se estableció un límite geográfico de cobertura para la operacionalización. Bajo este método de muestreo no probabilístico, se visitaron un total de cinco escuelas secundarias para adultos (barrios El Progreso, San Damián, Mitre, Villa Club y Santa Leonor), rodeadas por cuatro hospitales públicos de dependencia municipal, provincial y nacional con servicios de Maternidad de diferentes niveles de complejidad. Se realizaron 12 talleres entre junio y noviembre de 2022, con la asistencia de 110 personas. De estas, 86 firmaron un consentimiento como participantes del estudio, en tanto personas que habían parido (por vía vaginal o cesárea) al menos una vez y/o acompañado al menos un parto entre el 10 de diciembre de 1983 y el 10 de diciembre de 2021. Las coordinadoras de los talleres fueron: una mujer que había dado a luz recientemente y sufrió VO, y una profesional obstétrica, ambas en hospitales públicos del conurbano. Dichas experiencias implican una posición subjetiva, un punto de vista en términos de la epistemología feminista; a diferencia del "sesgo", que debe ser identificado, eliminado y vigilado, la posición subjetiva debe articularse y considerarse como estructurante en la construcción de conocimiento.

1.3. Análisis del corpus

El análisis del discurso fue orientado, seguido y revisado por una cientista social especializada en estudios de género. A partir de las reflexiones de participantes de diferentes identidades de género, edades y nivel educativo, que voluntariamente compartieron sus percepciones como usuarias o acompañantes de servicios de atención del parto/nacimiento, identificamos una serie de recurrencias en torno al tipo de atención recibida, el vínculo con el equipo de salud y sus implicancias. Subrayamos que su participación no se redujo al relato de experiencias, sino también a la pro-

puesta de explicaciones posibles que otorgaran un marco de sentido a las vivencias propias y de otrxs participantes. Recuperamos tres principios fundamentales: *a*) el conocimiento sobre los fenómenos es una construcción social producida en diálogo de experiencias, *b*) la experiencia constituye un modo de dar cuenta de sí y del mundo que los sujetos despliegan a partir de la conexión vital con sentidos sociales, *c*) los sentidos sociales son construcciones situadas histórica y culturalmente y en permanente disputa. Así, nos propusimos estudiar pasados singularmente vividos en busca de significados colectivos (Aguirre García & Jaramillo Echeverri, 2012). Este trabajo se inscribe en el campo de la Salud Comunitaria, y aborda asuntos de SSR, trascendiendo el concepto de cuidado individual, en pos del estudio de las relaciones de los individuos entre sí y con el Estado, en su condición de sujetos de derecho, ciudadanxs autónomxs y participativxs. Utilizamos el término agencia como "capacidad de actuar" (Pecheny, 2013): "la agencia responde a un conocimiento (nunca total) de las reglas que organizan la vida social, es la capacidad 'de actuar de otra manera', la que hace posible trascender el marco de la reproducción social, permitiendo pensar en una transformación de las reglas". Utilizamos el término "conurbanas" de acuerdo con la definición de Fernández (2018), como "las que no nos rendimos".

2. Desarrollo

2.1. Violencia obstétrica: ¿qué es?

En 2014, la OMS declaró que "muchas mujeres sufren un trato irrespetuoso y abusivo durante el parto en todo el mundo, [...] no solo viola el derecho a una atención respetuosa, también puede amenazar sus derechos a la vida, la salud, integridad corporal y no discriminación" (World Health Organization, 2014). Si bien este asunto ha sido abordado en varios estudios, no existe consenso sobre cómo nombrarlo adecuadamente. Una gran cantidad de artículos académicos hablan de "maltrato" (*mistreatment)*; otros de "falta de respeto y abuso" (*disrespect & abuse*, *D&A*). El término "violencia obstétrica" (VO), definido originalmente por la Ley Orgánica de Venezuela, ha sido utilizado por feministas e investigadorxs en toda América Latina, argumentando que es el término más preciso para describir formas de violencia interpersonal y estructural que contribuyen a la desigualdad social y de género (Mena-Tudela et al., 2023; Pickles, 2024).

En Argentina, la VO se define en la Ley Nº 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, como "aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929". Esta última, conocida como la Ley de Parto Humanizado, establece el derecho de las PGs a "recibir un trato digno, amable y respetuoso, y a no ser discriminadas [...] en el embarazo, trabajo de parto, parto y posparto" (Ley Nº 25929 de Parto Humanizado, 2018). La normativa constituye un documento de vanguardia, siendo Argentina el segundo país del mundo en dar un marco legal a esta problemática de género. Sin embargo, su plena implementación implica un cambio en el paradigma de atención, del modelo biomédico hacia el biopsico-social. Es decir, conlleva regirse por el reconocimiento integral de la persona como una unidad mente-cuerpo en su respectivo entorno social. Así, la ley vigente habla de PGs "protagonistas de su parto", con derecho a recibir una atención que respete los tiempos de sus procesos fisiológicos y psicológicos, sin patologizarlos. Requiere entonces la revisión de nociones que constituyen los pilares mismos de la atención de la SSR: pacientes o usuarias, control del embarazo o su seguimiento, camillas como ordenadoras de la escena o partos en movimiento, acompañantes como un estorbo o como vehículos de garantía de derechos. La reticencia al cambio por parte de quienes conforman (y sostienen) al sistema médico hegemónico se ha manifestado a nivel mundial. Recientemente, la *American Journal of Obstetrics and Gynecology* publicó un artículo de opinión titulado "Obstetric violence is a misnomer" ("La violencia obstétrica es un término inapropiado") (Chervenak et al., 2024). Allí, se argumenta que dicho nombre puede ser "muy fuerte y cargado de emociones, lo que puede dar lugar a malentendidos o conceptos erróneos. Puede interpretarse como un acto deliberado de violencia por parte de los profesionales sanitarios, cuando el maltrato a veces puede ser consecuencia de problemas sistémicos, falta de formación o malentendidos". Por su parte, los activismos locales impulsan la contemplación de las violencias ejercidas en el marco de la atención de la SSR en su concepción más general, promoviendo el término "violencia gineco-obstétrica". Como señala Camilla Pickles (2023), se vuelve evidente que nombrar cumple una función importante en la sociedad, "los nombres dan forma a nuestra realidad al crear los medios para dar existencia a eventos previamente no vistos o experiencias no reconocidas". A su vez, la manera de nombrar impacta en la forma en que la sociedad responde a aquello.

En resumen, si bien múltiples investigaciones muestran que PGs en todo el mundo sufren un trato negligente, irrespetuoso u ofensivo, y que este

se ha tornado cotidiano y naturalizado, no existe todavía un consenso sobre cómo definir y medir el maltrato (Ábalos et al., 2017). Consecuentemente, se dificulta la sistematización de datos sobre prevalencia. A su vez, la exploración de consecuencias en la salud y los aspectos relacionales de las PGs y las personas recién nacidas sigue siendo una vacancia. Y en la medida en que no se comprenda el potencial impacto de la VO en la salud integral de la PG y la persona recién nacida, la elaboración de políticas públicas específicas se verá obstaculizada.

2.2. ¿Lo que pasa en el parto queda en el parto? (Sobre las consecuencias de la violencia obstétrica)

"Al menos tu bebé está sano" es el título del artículo de Violette Perrotte, haciendo referencia a dichos populares de consuelo que suelen circular cuando una madre puérpera manifiesta su descontento con el trato que recibió durante el parto. Perrotte asegura que la VO tiene un impacto duradero en la vida de las mujeres (Perrotte et al., 2020). Para explorar algunos de los alcances de esta frase, en este apartado recuperamos una selección de estudios sobre el tema.

Entre 2011 y 2012 se llevó adelante en Brasil la encuesta hospitalaria nacional "Nacimiento en Brasil", en la que participaron 19.644 puérperas (55,8 % parto por cesárea; 44,2 % parto vaginal), de 191 municipios del país. Se reportó una asociación causal entre el maltrato durante el parto y la disminución y demora en el uso de los servicios de salud posnatal, tanto para las mujeres como para sus recién nacidos. Es decir, que quienes se sienten violentadas por el equipo de salud al parir, luego recurren menos al sistema de salud. Esto se exacerba en quienes utilizan el sector público (Leite et al., 2022). Así, la vulnerabilidad de la PG y persona recién nacida se expande más allá de la escena del parto, en tanto limita sus posibilidades de acceso a la salud.

Otro artículo, que se desprende del mismo estudio, reporta que la VO durante el parto es un factor de riesgo para la interrupción de la lactancia materna, reduciendo la probabilidad de que las mujeres abandonen la institución amamantando exclusivamente (Leite et al., 2023). A su vez, la exposición a VO podría afectar indirectamente la capacidad de esas mujeres para amamantar entre 40 y 180 días después del nacimiento. Este y otros estudios reportan que la VO durante el parto aumenta las probabilidades de sufrir depresión posparto (Conceição & Madeiro, 2024; Leite et al., 2020), reportada en una de cada cinco puérperas en el mundo (Wang et al., 2021).

Por otra parte, cada vez más evidencia indica que factores tales como una cesárea de emergencia, exámenes vaginales por varias personas diferentes durante el parto y complicaciones para la madre y/o el bebé aumentan los niveles de estrés traumático (Ertan et al., 2021). Recientemente, Horsch describió el trastorno de estrés postraumático relacionado con el parto (CR-PTSD, por su nombre en inglés), dando cuenta de ciertas especificidades (Horsch et al., 2024). Cabe destacar que altos niveles de estrés traumático afectan negativamente el vínculo madre-hijo (Ertan et al., 2021).

La VO tiene un impacto duradero en la vida de las mujeres (Perrotte et al., 2020). Entendemos que para la jerarquización de la problemática resulta fundamental el estudio y abordaje de sus "consecuencias", contemplando múltiples dimensiones: el impacto sobre las mujeres en términos físicos y psicológicos, en su relación con su propio cuerpo, con la sociedad, y en particular con sus hijxs, así como el impacto sobre las personas recién nacidas que, aún "sanas", pueden verse afectadas directa e indirectamente por las situaciones de violencia en el contexto del nacimiento.

2.3. ¿Cuán "grande" es el problema? (Sobre la prevalencia)

Los indicadores, cifras sintéticas que dan cuenta de situaciones de interés (Pedrero Nieto, 2012), pueden resultar de mucha utilidad para la toma de decisiones, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. La más reciente investigación de la OMS sobre VO, por ejemplo, muestra que más del 40% de las mujeres sufren malos tratos durante el parto, de acuerdo con los datos del estudio realizado en Nigeria, Ghana y Guinea (África) y Myanmar (Asia) entre 2016 y 2017, en donde realizaron 2.016 observaciones de partos en 12 hospitales (tres por país) y encuestaron a 2.672 puérperas (Bohren et al., 2019). A través de un enfoque metodológico mixto (cuantitativo/cualitativo), identificaron que los eventos ocurren con mayor frecuencia entre 30 minutos antes y 15 minutos después del parto, en tanto es más probable que los efectores de salud estén presentes, y expuestos a factores estresantes que puedan influir en su comportamiento (como la disponibilidad de recursos o de "habilidades clínicas para gestionar el parto y las complicaciones"). Por otro lado, reportan que las mujeres más jóvenes y con menor nivel educativo corren mayor riesgo, lo que lxs autorxs interpretan como un indicador de desigualdades en el trato que reciben las mujeres (Bohren et al., 2019).

En 2019, una revisión sistemática de 18 estudios en América Latina informó una prevalencia del 43 % de falta de respeto y abuso durante el

parto (Tobasía-Hege et al., 2019). Respecto de la prevalencia en la Argentina, se han reportado dos estudios a la fecha. Por un lado, el Observatorio de Violencia Obstétrica de la ONG Las Casildas publicó un informe basado en 4.939 PGs. Los datos colectados entre 2015 y 2016, a través de un formulario de preguntas autoadministradas, revelaron que, por ejemplo, al 60% de las participantes se les practicó una episiotomía; solo 20% de estas recibió información sobre el procedimiento y dio su consentimiento. Dicha práctica, aunque naturalizada en nuestro país, está considerada como una mutilación genital por la OMS cuando no es necesaria. Por otro lado, el proyecto "Argentina cuenta la violencia machista" del movimiento #NiUnaMenos relevó indicadores de VO durante embarazo y parto, registrando que el 77% de las mujeres sufrió algún tipo de VO; no se especifica qué fracción de las 59.380 mujeres encuestadas había vivenciado un embarazo/parto (Beck & Romeo, 2016).

La Organización Panamericana de la Salud ofrece desde 1983 el Sistema de Información Perinatal (SIP) como herramienta para mejorar la calidad de la atención. El SIP está constituido por la Historia Clínica Perinatal (HCP), el carné perinatal, el partograma y los programas locales de captura y procesamiento de datos, entre otros registros. De acuerdo al análisis de más de 120.000 registros de partos en la provincia de Buenos Aires correspondientes al año 2015 en el SIP, la mitad de las mujeres no estuvo acompañada por alguien de su elección durante el parto. Por su parte, más de la mitad de quienes iniciaron su trabajo de parto en forma espontánea recibió oxitocina para acelerar el proceso. El informe propone que, en tanto las pautas de la OMS solo recomiendan el uso de la oxitocina para los casos con diagnóstico de falta de progresión, dichas cifras son un indicador de "medicalización del parto", implicando entonces el incumplimiento de la Ley.

El enfoque fenomenológico propone volver a la experiencia vivida y a las percepciones que interpretan sus significados; "los fenómenos sociales se comprenden desde la perspectiva del actor, lo verdaderamente importante es recuperar las experiencias personales sobre cómo se ve y percibe la realidad" (Ríos Everardo, 2010). ¿Todas las PGs que recibieron oxitocina estaban en contra de ello? ¿Todas ellas entendían por "parto respetado" una atención con mínimas intervenciones? ¿Se les consultó? ¿Se les ofreció alguna alternativa no farmacológica para la gestión del dolor? En este sentido, si bien las estadísticas constituyen información valiosa y necesaria, la descontextualización limita su utilidad como indicadores de "buena" o "mala" práctica de atención. La generación de datos cualitativos locales, actualizados y confiables que recuperen las voces

de las PGs resulta igualmente imprescindible para comprender cómo se pare y cómo se nace en el conurbano. Pedrero Nieto (2012) destaca la capacidad tanto de "lo cualitativo" como "lo cuantitativo" para ofrecer resultados plausibles, precisos y relevantes, con espacios de cobertura de la realidad social sustancialmente distintos. Se trata de no presentar como sustitutivos y excluyentes enfoques con naturaleza complementaria y acumulativa.

2.4. ¿Quién dice qué es violento?

La disponibilidad de guías de recomendaciones emitidas por organismos internacionales, sumadas –en algunas regiones– a un marco legal para la VO, generan la necesidad de distinguir entre dimensiones de análisis "experienciales" y "normativas" (Freedman et al., 2014). Esto pone sobre la mesa un debate vigente: ¿Quién dice qué es violento? ¿En qué medida se ha dado lugar a las significaciones de las PGs en la construcción de la definición del "parto respetado"?

Un estudio realizado durante 2015 en Tanzania compara la prevalencia de VO en el parto *a*) reportada por la propia PG y *b*) reportada por enfermeras capacitadas en parto respetado, que presenciaron el parto, pero no pertenecían al equipo de prestadores de salud. Dichas enfermeras completaron un cuestionario de observación con 14 preguntas, a partir de las cuales se calculó que 69,8 % sufrió algún tipo de VO. Sin embargo, cuando se analizaron las respuestas de las PGs a las mismas 14 preguntas, solo el 9,9 % había reportado VO. Los autores proponen que la enorme disparidad entre estas dos medidas sugiere que la VO es internalizada y normalizada tanto por las usuarias como por los proveedores de salud (Freedman et al., 2018).

Un trabajo reciente titulado "Developing a woman-centered, inclusive definition of traumatic childbirth experiences: A discussion paper" [Desarrollo de una definición inclusiva y centrada en la mujer de las experiencias de parto traumático: un artículo de discusión] (Leinweber et al., 2022) recupera un proceso novedoso de múltiples pasos. A partir de una revisión rápida de la literatura disponible, se seleccionaron conceptos clave asociados con un parto positivo a partir de los cuales un grupo interdisciplinario de expertos creó un borrador de definición. Luego, el borrador se presentó a médicxs e investigadorxs durante una reunión europea de investigación en salud mental perinatal; la retroalimentación de los expertxs refinó la definición, que más tarde se compartió con grupos de mujeres en seis países. La definición final, que contempla esta instan-

cia de retroalimentación, plantea que "una experiencia de parto positiva refiere a la que la hizo sentir apoyada, en control, segura y respetada; un parto positivo puede hacer que las mujeres se sientan felices, confiadas y/o realizadas y puede tener impactos positivos a corto y/o largo plazo en el bienestar psicosocial de una mujer" (Leinweber et al., 2022).

Las investigaciones que recuperamos en este apartado comparten un enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) para la creación de conocimiento (Sri, 2022); aplican principios de derechos humanos en la selección del objeto de estudio (qué se investiga), en el proceso de producción de conocimiento (cómo se hace), y cómo y quién utiliza el conocimiento producido. Los EBDH tienen especial relevancia en el campo de la SSR y se espera que habiliten una comprensión más profunda y matizada de cómo opera el poder en los sistemas de salud bajo condiciones sociales, culturales y políticas particulares, en pos de desafiar eficazmente los patrones establecidos de comportamiento y las estructuras de los sistemas de salud que marginan y abusan.

2.5. Desafíos para la implementación de la Ley

Tradicionalmente, las métricas de salud materna respondían a "los resultados" de los nacimientos. Actualmente, existe un debate en torno a la contemplación del proceso; la ausencia de muertes maternas y fetales ya no constituye el único marcador de un sistema de salud materna de alta calidad. La OMS y el Consorcio Internacional para la Medición de Resultados de Salud reconocen la experiencia de las mujeres como un determinante crucial y recomienda incluirla en las métricas de salud materna (Nijagal et al., 2018). La OMS también aboga por la "centración en las personas" como una característica importante de la calidad de la atención, que tiene en cuenta la preferencia de lxs usuarixs (Tunçalp et al., 2015).

Si bien mucho se ha avanzado, la VO es producto de un entramado complejo y multifactorial. Son múltiples los desafíos a superar de cara a la plena implementación de guías y recomendaciones internacionales, así como las normativas vigentes en cada territorio. Sáez Zamora (2019) propone una síntesis de la situación en Argentina, sistematizando líneas de acción; refiere a la necesidad de 1) incorporar la complejidad vinculada al federalismo, 2) mejorar la infraestructura en salud, 3) facilitar los mecanismos de denuncias, 4) combatir la opacidad de los colegios médicos y 5) fomentar un cambio de paradigma "desde temprano", entre otros. En particular, en tanto la formación de personal de la salud involucra prácticas profesionalizantes que aproximan al estudiantado a sus futuros ám-

bitos de ejercicio profesional, se evidencia un enorme desafío: ¿con qué herramientas cuentan quienes se formaron y ejercieron previa sanción de la Ley de Parto Humanizado o Ley de Interrupción del Embarazo para acompañar la formación con perspectiva de derechos de las nuevas generaciones de profesionales de la SSR? Si bien en 2022 se presentó el Proyecto de Ley para la "Capacitación obligatoria en violencia obstétrica para el personal de salud", no ha sido tratado. A estos obstáculos se suma una cuestión coyuntural: actualmente, las demandas de género en la Argentina no forman parte de la agenda de trabajo del Estado nacional. De hecho, son numerosas las medidas que atentan directamente contra los derechos de las mujeres; en 2024 se dispuso el cierre de la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género, entidad a la que había quedado reducido el antiguo Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Belski, 2024).

3. ¿Qué aprendimos? (Algunos resultados e interpretaciones)

Entendiendo al "parto" como un *continuum* que incluye los procesos de trabajo de pre-parto, parto y puerperio inmediato, organizamos un esquema que nos aproximara a una caracterización posible de las formas de VO. Caracterizamos un espectro de violencias que tienen lugar en la escena de parto del conjunto poblacional estudiado. En este capítulo nos proponemos desarrollar aquello que conceptualizamos como "capital comunitario de las usuarias", a raíz de la sistematización de un conjunto de saberes y prácticas que (algunas) mujeres participantes despliegan para ampliar su agencia en el parto. Dado el propósito de este libro, y para favorecer una lectura fluida, ofrecemos en este apartado un diálogo entre los resultados de nuestro trabajo de investigación y la bibliografía disponible en el área, a medida que presentamos los hallazgos en sí mismos. Si bien tradicionalmente los artículos académicos distinguen "Resultados" de "Discusión" (en diálogo con el estado del arte) en secciones separadas, consideramos que el entramado de ambos ofrecería a quien lea este texto una noción más fidedigna del proceso de procesamiento, análisis e interpretación de los datos recopilados. Es en el diálogo con otrxs (participantes en este trabajo, y también colegas de estos y otros lugares y tiempos) que aprendemos más y nos aproximamos mejor a comprender; "pensar con el otro, pensar en conversación" (Segato, 2018).

3. 1. Las situaciones de violencia obstétrica que narran (e interpretan) las participantes dan cuenta de un acto de expropiación del cuerpo

Si bien desarrollamos y argumentamos esta idea en otro artículo (en revisión), la traemos a este capítulo como puntapié y marco de sentido desde el cual pensar los resultados subsiguientes. Nos referimos a "expropiación" como el acto de "quitar una cosa a su propietario por motivos de utilidad pública" (Diccionario de la lengua española, 2005). En este caso, la "cosa" es el propio cuerpo de las mujeres, y en algunas ocasiones, también el de sus bebés. En tanto solo los bienes son objeto de expropiación, las instancias de cosificación (como no presentarse o no contestar preguntas de las usuarias) son funcionales: disponen o preparan el terreno (emocional) facilitando la expropiación.

> Me ataron las piernas. ¿Por qué me atas? ¡No me ates! [Se enoja al sostener el relato. Está cruzada de brazos y piernas. Tiene el ceño fruncido y la boca cerrada con fuerza] [...] El tema es que te expliquen (Mujer #45).

La "re-visita", entendida como la acción cognitiva de volver a visitar la narrativa que la participante construyó sobre la escena del parto, pareciera gatillar en ella una necesidad de protección del propio cuerpo. En este sentido, y a raíz del análisis de una serie de registros vinculados a expresiones verbales y corporales, consideramos valioso continuar estudiando el impacto que la VO puede tener en la sensación de vulnerabilidad de las PGs, incluso años después de sus partos. Cabe mencionar que algunos de los relatos de cosificación dan cuenta de una percepción sexualizada (al menos) por parte de la usuaria, resaltando la dimensión sexual de la VO.

Recurrentemente, las escenas de parto relatadas revelaron una reducción de la mujer a un objeto inerte que no merece reparaciones, contemplaciones ni explicaciones. Interpretamos que dadas las condiciones de cada escena –sexualizada o no–, ya no es la mujer quien tiene poder sobre el cuerpo, el lugar que este ocupa y la forma de hacerlo.

3.2. La violencia obstétrica excede la escena de parto y puede afectar múltiples dimensiones de la vida

A partir de los relatos, tipificamos una serie de efectos en el campo material, simbólico y vincular, "daños colaterales" de las condiciones de atención del parto. El impacto en la vida de las usuarias podrá ser inmediato o bien más adelante en su trayectoria vital. A su vez, su registro de manera

consciente podrá tener lugar *in situ* (en el parto), o más tarde, como por ejemplo en el marco de una "re-visita".

> Tal vez te diste cuenta mucho tiempo después (Mujer #45).

En la población con la que trabajamos, registramos implicancias de la VO: *a*) en la psique de la mujer, referidas como "un trauma", *b*) en la relación con la persona recién nacida y *c*) con la pareja, *d*) en experiencias de parto posteriores, *e*) en la afectación de sus derechos reproductivos, y *f*) en la autopercepción. Sobre estas últimas dos categorías y en diálogo con la conceptualización que introdujimos en el apartado anterior (VO como "expropiación del cuerpo"), los relatos que involucraban casos de histerectomía (extirpación del útero) de urgencia fueron categorizados como "expropiación de identidad", en función del lenguaje utilizado sistemáticamente por las participantes y sus implicancias simbólicas:

> Le dejaron las gasas adentro. Le supuraba la herida, la volvieron a internar, la tuvieron que vaciar (Mujer #14).

> Se sentó y le explotó el útero; así que le tuvieron que hacer una cesárea (histerectomía) para sacarle todo (Mujer #25).

En tanto el rol social asignado a las mujeres es el de la reproducción, la pérdida de la capacidad reproductiva es interpretada –o al menos referenciada naturalmente– como un conflicto que excede ese campo, algo integral y absoluto. En tanto los recuerdos no son cosas en las que pensamos, sino cosas con las que pensamos (Jelin, 2001), los procesos de asignación (y reasignación) de significado a las escenas de parto vividas constituyen una cuestión de identidad y, por lo tanto, de relevancia central desde un enfoque basado en derechos.

3.3. Algunas usuarias son poseedoras de recursos para la re-apropiación del cuerpo

Cohen Shabot (2018) plantea que la VO se perpetúa y expande a través de "mecanismos de vergüenza que paralizan a las mujeres, volviéndolas pasivas y apenas capaces de enfrentar y luchar contra esta violencia". A partir de los emergentes del análisis interpretativo, aquí nos permitimos un interrogante: ¿es pasiva la actitud de (todas) las PGs ante la VO ejercida sobre ellas? Para orientar nuestra aproximación, consideramos una categorización propuesta por Brown, quien describe tres arquetipos de paciente según su autonomía: sujeto pasivo, consumidor/usuario e in-

terlocutor-ciudadano (Brown et al., 2013). El primero ejerce una menor autonomía relativa en cuanto a la toma de decisiones, "en la relación paciente-médico, el cuerpo es objeto del saber/poder médico".

> Yo le decía a mi hermana que escuche lo que las enfermeras te dicen, por el bien del bebé. [...] Hay que hacer cómo te dicen, sino se enojan (Mujer #8).

El usuario consumidor está caracterizado por la autonomía propia de los clientes de un servicio; "el vínculo paciente-médico está inserto en un orden mercantil que legitima argumentaciones y elecciones [...] que provienen de la lógica típicamente económica".

> Era el final de una novela famosa esa noche; hace 20 años atrás te digo. [A mi esposa] la apuraron para ver la novela. Yo no lo podía comprobar, pero fui al baño y justo escuché la conversación [...] Fui, hablé con el gerente (Varón #15).

El paciente como un interlocutor refiere a la autonomía en términos de responsabilidades, obligaciones y derechos (individuales y también colectivos). "En este modelo, la relación paciente-médico se transforma en un campo de negociación, donde el paciente [...] ejerce su capacidad de voz y decisión en lo vinculado a su estado de salud, terapéuticas y opciones vitales" (Brown et al., 2013). Múltiples participantes dieron cuenta de una variedad de estrategias para el ejercicio de sus derechos, aun cuando esto pudiese referir a una *agencia intersticial*, donde la capacidad de acción se cuela por los vericuetos de lo posible en contextos situados (Kunin, 2019). Eso implica que, en ocasiones, ello no se oponga a las condiciones de opresión, porque también la propia capacidad agentiva es fruto de esa inmersión, en sus condiciones y campos de posibilidades (Passerino & Abdala, 2024). En particular, registramos las siguientes estrategias de anticipación/planificación para mitigar la propia exposición a situaciones de VO.

a) No desear más embarazos y, en particular, *a'*) la elección de ligadura tubaria como método de anticoncepción irreversible.

> Mi marido me dijo: "Vos sufriste tanto que no vamos a tener otro bebé". Por suerte tuve el nene y la nena, así que cerré la fábrica… pero me quedé solo con dos (Mujer #21).

> Yo me la hice [la ligadura] y no me arrepiento (Mujer #27).

Múltiples intervenciones de índole quirúrgica fueron referenciadas por las participantes mediante formulaciones gramaticales en las que el equipo de salud era el sujeto, y ellas –al menos desde el punto de vista del análisis sintáctico– el objeto de la oración: "[ellos] me hicieron…". En contraste con el uso de la tercera persona como indicador de la expropiación, resultó llamativo el uso de la primera persona en los guiones compartidos cuando las PGs refieren a la ligadura ("me la hice", y no "me la hicieron"), aun cuando también se trata de una intervención quirúrgica en la que su participación es "pasiva". En esta línea planteamos la noción de "re-apropiación del cuerpo" como resistencia.

b) No desear más partos vaginales (y entonces solicitar cesárea programada).

c) Elegir una institución específica.

> Es re feo. Te hacen sentir… [no termina la frase]. No te preguntan. Te atan y punto. […] Quedé traumada con eso. Al próximo parto dije: no, no quiero ir ahí (Mujer #43).

> Le pedí a mi mamá que me lleve a otro lado (Mujer #38).

d) Elegir al medicx. Dentro de esta subdimensión, *d'*) elegir a un médico varón resultó recurrente.

> "Te gustó, báncatela", escuchaba antes de estar embarazada de médicas y enfermeras. Por eso elegí un médico varón (Mujer #44).

Sobre la "posición masculina" dentro del sistema médico, Brown y otros autores han analizado cómo operan las construcciones de género: "Aquellas que prefieren un profesional varón [...] basándose en argumentos de saber popular (se dice que los hombres son más cuidadosos y la mujer es más bruta)" (Brown et al., 2013). En la población con quien trabajamos, circulaban nociones similares:

> Una enfermera de las viejas, de la vieja escuela; embrutecidas (Mujer #35).

Es interesante detenerse en la expresión "embrutecidas", que pareciera referir a un proceso que conlleva una transformación.

Por otro lado, identificamos el despliegue de recursos *in situ* en la escena de parto a los que sistematizamos como *e*) "plantarse", tomando un código *in vivo*.[1]

> Me senté y le dije que no me iba hasta que no me hicieran cesárea. Yo sé que ellos estudiaron, pero es Mi cuerpo (Mujer#14).

> Yo estoy muy orgullosa de lo que pude decir en ese momento: "Yo lo espere nueve meses, lo puedo esperar lo que haya que esperar" [...] Porque yo sí tenía contracciones y dilataba bien (Mujer #30).

> [La enfermera] me dijo: "suerte que no aumentaste más, porque te íbamos a tener que llevar al zoológico para pesarte". Le contesté: "Dejá, no me pongas nada". Después el médico vino y me dijo que no me pusiera así, y al final me la di [la epidural] (Mujer #20).

Avilano (2010) refiere a un entramado invisible que se esconde detrás de cada chiste: "Elegir no reírse supone rebelarse, dejando al descubierto ciertas operaciones de sentido ancladas a los valores de la cultura dominante". Sobre la relación entre humor y feminismo, la autora invoca la imagen de la "feminista aguafiestas": "Cargada de afectividad negativa, la feminista aguafiestas viene a terminar con la armonía; el feminismo parece implicar cierta renuncia [...] a la simpatía de los demás, para convertirse en un cuerpo cargado de enojo al que sería mejor no acercarse" (Avilano, 2021).

3.4. Los recursos para la re-apropiación del cuerpo constituyen una "caja de herramientas" (un capital comunitario de las usuarias), que puede ampliarse y compartirse con otras

Registramos que las participantes compartían una misma noción: las mujeres más jóvenes son más vulnerables a la VO.

> A las jovencitas es peor (Mujer #34).

Josefina Brown (2013), quien ha estudiado la agencia de las usuarias en el contexto de consulta ginecológica, reporta que "las trayectorias más prolongadas dentro de los servicios generan recursos para establecer una relación de mayor igualdad con los profesionales que las atienden". Por otra parte, en el marco del estudio de pacientes que viven con una

1. Expresión utilizada por una participante.

patología crónica, Pecheny et al. (2002) desarrollan la noción de *capital de paciente* y describe un proceso de "expertización"; pacientes con patologías crónicas aprenden –a lo largo de su trayectoria por el servicio de salud correspondiente– a relacionarse con equipos/servicios de salud. Así, estos establecen y acumulan un capital para pensar la autonomía en el ámbito de salud, que involucra recursos, conocimientos y saberes prácticos que las personas adquieren en su trayectoria: aspectos relacionales y situacionales.

Retomando los conceptos de *trayectoria* (individual) y de *capital de paciente*, planteamos que existen formas de resistencia propias de las mujeres, que constituyen lo que conceptualizamos como *capital experiencial de usuarias* (porque es imprescindible insistir en la despatologización del parto y nacimiento), que puede ampliarse a lo largo de las distintas instancias de atención de la SSR entendidas como un *continuum*, en lugar de pensar al parto como un evento aislado.

> Con tratamientos de fertilidad he sufrido cosas desagradables […] sobre todo cuando sos joven. Después fui aprendiendo qué contestar. Saqué un carácter y una fuerza que no sabía que tenía (Mujer #26).

A su vez, entendemos que este capital es comunitario porque no se expande únicamente a partir de la propia trayectoria; se enriquece en el intercambio con otras.

> Familiares y amigas me contaron cosas que les dijeron y no les gustaron. La pasaron mal […] Hay palabras que hieren (Mujer #43).

Algunas inconsistencias discursivas en los relatos (como por ejemplo la referencia a la episiotomía como "un tajito" y luego al propio cuerpo intervenido como "toda cortada") revelan cierta ambigüedad; la ambigüedad que proporciona posibilidades de resistencia a la opresión, según Cohen Shabot (2016). En ocasiones, observamos que el uso del humor podía constituir para la usuaria y su acompañante una vía para negociar significados, y mitigar la tensión entre la interiorización de modelos patriarcales de feminidad y ser capaz de percibir y reconocer la violencia como tal. A su vez, muchxs participantes consultaban a las talleristas: "¿Esto es VO?". Interpretamos la formulación de esta pregunta recurrente como la búsqueda de confirmación por parte de un interlocutor "idóneo" de una hipótesis inicial propia. Es esperable que múltiples relatos estén teñidos

de ambigüedades, teniendo en cuenta el marco en el que recopilamos el corpus: en los talleres, muchas de las participantes encontraron –por primera vez– un lugar para escuchar otras experiencias de VO, contar las propias, plantear preguntas, proponer modos de entender una situación de VO (propia o ajena). Así, pudimos registrar algunas transformaciones en el modo de significar experiencias personales.

> Creo que hoy lo vería de otro modo […] Veo así 20 personas [hace un gesto con la mano, dibujando un semicírculo en el aire]. Yo no sabía que iban a estar ahí. Sí, serían estudiantes, pero a mí nadie me preguntó. A partir de esta charla, lo pienso ahora y sería distinto. Hubiese puesto el grito en el cielo (Mujer #16).

> Me pusieron el goteo. Con 10 de dilatación, me llevaron a sala de partos y me hicieron pujar *dos veces* nada más [enfatiza con la entonación]. Me dijeron que habían bajado los latidos y me llevaron a cesárea. Hoy pienso que no era para cesárea […] Malísima la experiencia, me apuró en todo momento… para cobrar la cesárea. Encima le pagué al médico para que estuviera él, porque era primeriza (Mujer #40).

Retomando la tipología de pacientes propuesta por Brown, recuperamos algunas de las transformaciones en las narrativas de las participantes que se hicieron explícitas durante los talleres y las interpretamos como indicios de un movimiento posible, de un perfil de usuaria a otro. Así, entendemos que las categorías no son estáticas; pueden transformarse y complejizarse dando lugar a nuevas interpretaciones sobre lo vivido en el pasado y –tal vez– a nuevas formas de transitar los SSR en el futuro. Es decir: creemos que más intervenciones feministas en el campo de los derechos sexuales y la salud colectiva en el conurbano bonaerense que permitan el diálogo y la escucha podrán favorecer y fortalecer el registro de los propios derechos y entonces construir y ampliar un perfil de usuaria de SSR con "agencia ciudadana".

> El diálogo es esa convergencia de los seres humanos […] El diálogo es el único camino por el cual los hombres cobran significación como hombres, como humanidad re-humanizada. Pero, para ello, primero urge que las víctimas de la violencia simbólica del silencio, aquellos que se encuentran privados del derecho inalienable a enunciar y enunciarse, se recuperen enunciativamente a sí mismos, reconquisten tal derecho impidiendo que prosiga esa invasión deshumanizante (Freire, 2005).

Reflexiones finales

A partir del análisis interpretativo de relatos de usuarias y acompañantes de servicios de atención del parto/nacimiento, planteamos que existen formas de resistencia a la VO institucional que son propias de las PGs, y pueden constituir un capital experiencial comunitario de usuarias, que se expande y enriquece a lo largo de su trayectoria (colectiva) por el sistema de salud, pero también en el intercambio con otras. A su vez, evidenciamos que encontrarse (formal e informalmente) con pares a intercambiar información y recursos para la gestión de la SSR, a compartir experiencias y estrategias habilita un enriquecimiento de dicho capital, lo que favorece futuras instancias de negociación con el equipo de salud, el reclamo de derechos y la participación activa en el curso de sus partos. Es decir, que los espacios de reflexión y diálogo entre pares pueden propiciar una transformación entre una manera de ser usuaria y otra (idealmente, de mayor agencia). Además, registramos que dichas transformaciones podían impactar en la manera de significar (y significarse en el contexto de) escenas de parto del pasado reciente y también distante.

En oposición de la parálisis descrita por Cohen Shabot, recuperamos la noción de "conurbanas", como "las que no nos rendimos". Así, no es nuestra intención romantizar el capital de usuarias que aquí describimos, sino más bien jerarquizarlo en tanto conjunto de estrategias para el ejercicio de sus derechos, aun cuando la capacidad de acción se cuela por los vericuetos de lo posible en contextos situados (Kunin, 2019).

> Existe en estas mujeres [las conurbanas] un feminismo comunitario. Poner en discusión los lugares que nos fueron negados es un camino liberador, pero a su vez doloroso. [...] No se puede resolver la injusticia social sin superar la desigualdad de género. [...] Nuestra sociedad nos tiene los lugares reservados, para las mujeres será el sacrificio, el cuidado, [pero] hay una experiencia acumulada y las mujeres ya no son las mismas, el feminismo se fue instalando como práctica política. [...] En esas prácticas hay saberes que sanan (Fernández, 2018).

Hacer ciencia con las conurbanas nos permitió una mejor comprensión de las sesiones y tensiones que ocurren entre usuarias (conurbanas) y proveedores de SSR en el parto. En tanto conceptualizamos la VO como una forma de expropiación del cuerpo, registramos formas de reapropiación que algunas mujeres logran poner en juego para expandir su agencia (entendida como capacidad de acción) en el contexto de la atención del

parto/nacimiento. Estas herramientas constituyen un "capital comunitario de usuarias", que puede ampliarse a lo largo de la trayectoria dentro del sistema y a través del diálogo entre pares. La obra colectiva ¿En qué conurbano queremos vivir? se apoya en la premisa de que sigue siendo imprescindible pensar en el futuro de este espacio, con la esperanza de construir un ambiente más justo y solidario donde todxs puedan vivir dignamente. En tanto este libro apunta a desarrollar conceptos, ideas y procedimientos para el conurbano en apoyo a su desarrollo sustentable, pensamos un capítulo que recuperara una sabiduría propia de las conurbanas, que –cuando no les fuere ofrecida– supieron construir. A más de 20 años de la sanción de la Ley de Parto Humanizado en nuestro país, sigue habiendo mucho qué decir sobre la VO, ¿a quiénes escucharemos?

Bibliografía

Ábalos, E., Andoro, L., Daverio, F., Gelso, E., Nieto, A., Peres, A., Ramos, S., Sabbadin, M. R., Spinelli, V. & Teseyra, M. (2017). *Violencia obstétrica. Un problema estructural y actitudinal*. http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4574

Aguirre García, J. C., & Jaramillo Echeverri, L. G. (2012). Aportes del método fenomenológico a la investigación educativa. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 8(2): 51-74.

Amezcua, M. (2003). La entrevista en grupo. Características, tipos y utilidades en investigación cualitativa. *Enfermería Clínica*, 13(2): 112-117. https://doi.org/10.1016/S1130-8621(03)73791-7

Avilano, M. (2021). "Viste cómo son las minas?": Humor marginal y feminismo en *Persona.* En Burkart, M., Fraticelli, D. y Várnagy, T. (coordinadores) (2021). *Arruinando chistes*. Buenos Aires: Teseo. https://www.teseopress.com/arruinandochistes

Beck, I., & Romeo, M. (2016). *1º Índice Nacional de Violencia Machista* [Informe Ejecutivo].

Belski, M. (2024, julio 31). *Argentina: Retroceso en materia de políticas públicas de género y diversidad.* Amnistía Internacional Argentina.

Bohren, M. A., Mehrtash, H., Fawole, B., Maung, T. M., Balde, M. D., Maya, E., Thwin, S. S., Aderoba, A. K., Vogel, J. P., Irinyenikan, T. A., Adeyanju,

A. O., Mon, N. O., Adu-Bonsaffoh, K., Landoulsi, S., Guure, C., Adanu, R., Diallo, B. A., Gülmezoglu, A. M., Soumah, A.-M., … Tunçalp, Ö. (2019). How women are treated during facility-based childbirth in four countries: A cross-sectional study with labour observations and community-based surveys. *The Lancet*, 394(10210): 1750-1763. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)31992-0

Brown, J. L., Pecheny, M., Gattoni, M. S., & Tamburrino, M. C. (2013). Cuerpo, sexo y reproducción. La noción de autonomía de las mujeres puesta en cuestión: El aborto y otras situaciones sensibles. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, 5(12): 37-49.

Calvo Aguilar, O., Torres Falcón, M., & Valdez Santiago, R. (2019). Obstetric violence criminalised in Mexico: A comparative analysis of hospital complaints filed with the Medical Arbitration Commission. *BMJ Sexual & Reproductive Health*, bmjsrh-2018-200224. https://doi.org/10.1136/bmjsrh-2018-200224

Chervenak, F. A., McLeod-Sordjan, R., Pollet, S. L., De Four Jones, M., Gordon, M. R., Combs, A., Bornstein, E., Lewis, D., Katz, A., Warman, A., & Grünebaum, A. (2024). Obstetric violence is a misnomer. *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, 230(3S): S1138-S1145. https://doi.org/10.1016/j.ajog.2023.10.003

Cohen Shabot, S. (2016). Making Loud Bodies "Feminine": A Feminist-Phenomenological Analysis of Obstetric Violence. *Human Studies*, 39(2): 231-247. https://doi.org/10.1007/s10746-015-9369-x

Cohen Shabot S, Korem K. (2018). Domesticating Bodies: The Role of Shame in Obstetric Violence. *Hypatia* 33: 384-401.

Conceição, H. N. da, & Madeiro, A. P. (2024). [Association between disrespect and abuse during labor and the risk of postpartum depression: A cross-sectional study]. *Cadernos De Saude Publica*, 40(8): e00008024. https://doi.org/10.1590/0102-311XPT008024

Delgado Ballesteros, G. (2012). Conocerte en la acción y el intercambio. La investigación: Acción participativa. En N. Blázquez Graf, F. Flores Palacios & M. Ríos Everardo (Coords.), *Investigación feminista: Epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 198–216). UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias

en Ciencias y Humanidades; Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Facultad de Psicología.

Diccionario de la lengua española (2005). Espasa-Calpe.

Ertan, D., Hingray, C., Burlacu, E., Sterlé, A., & El-Hage, W. (2021). Post-traumatic stress disorder following childbirth. *BMC Psychiatry*, *21*(1): 155. https://doi.org/10.1186/s12888-021-03158-6

Fernández, M. (2018). Las conurbanas. *Orillera*, 4. Departamento de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Avellaneda.

Freedman, L. P., Kujawski, S. A., Mbuyita, S., Kuwawenaruwa, A., Kruk, M. E., Ramsey, K., & Mbaruku, G. (2018). Eye of the beholder? Observation versus self-report in the measurement of disrespect and abuse during facility-based childbirth. *Reproductive Health Matters*, *26*(53): 107-122. https://doi.org/10.1080/09688080.2018.1502024

Freedman, L. P., Ramsey, K., Abuya, T., Bellows, B., Ndwiga, C., Warren, C. E., Kujawski, S., Moyo, W., Kruk, M. E. & Mbaruku, G. (2014). Defining disrespect and abuse of women in childbirth: A research, policy and rights agenda. *Bulletin of the World Health Organization*, *92*(12): 915-917. https://doi.org/10.2471/BLT.14.137869

Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Horsch, A., Garthus-Niegel, S., Ayers, S., Chandra, P., Hartmann, K., Vaisbuch, E. & Lalor, J. (2024). Childbirth-related posttraumatic stress disorder: Definition, risk factors, pathophysiology, diagnosis, prevention, and treatment. *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, *230*(3S): S1116-S1127. https://doi.org/10.1016/j.ajog.2023.09.089

Jelin, E. (2001). *Los trabajos de la memoria*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. "¿De qué hablamos cuando hablamos de memorias?" (pp. 39-58).

Kunin, J. R. (2019). *El poder del cuidado: Mujeres y agencia en la pampa sojera argentina*. http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1246

Leinweber, J., Fontein-Kuipers, Y., Thomson, G., Karlsdottir, S. I., Nilsson, C., Ekström-Bergström, A., Olza, I., Hadjigeorgiou, E. & Stramrood, C. (2022). Developing a woman-centered, inclusive definition of traumatic childbirth experiences: A discussion paper. *Birth (Berkeley, Calif.)*, *49*(4): 687-696. https://doi.org/10.1111/birt.12634

Leite, T. H., Carvalho, T. D. G., Marques, E. S., Pereira, A. P. E., da Silva, A. A. M., Nakamura-Pereira, M., & Leal, M. do C. (2022). The association between mistreatment of women during childbirth and postnatal maternal and child health care: Findings from "Birth in Brazil". *Women and Birth: Journal of the Australian College of Midwives*, *35*(1): e28-e40. https://doi.org/10.1016/j.wombi.2021.02.006

Leite, T. H., Marques, E. S., Mesenburg, M. A., Freitas da Silveira, M., & Leal, M. do C. (2023). The effect of obstetric violence during childbirth on breastfeeding: Findings from a perinatal cohort "Birth in Brazil". *Lancet Regional Health. Americas*, *19*, 100438. https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100438

Leite, T. H., Pereira, A. P. E., Leal, M. do C., & da Silva, A. A. M. (2020). Disrespect and abuse towards women during childbirth and postpartum depression: Findings from Birth in Brazil Study. *Journal of Affective Disorders*, *273*: 391-401. https://doi.org/10.1016/j.jad.2020.04.052

Ley 25929 de Parto Humanizado. Ley 25929, Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24 p. (2018). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_25929_parto_humanizado_decreto_web_0.pdf

Mena-Tudela, D., Roman, P., González-Chordá, V. M., Rodriguez-Arrastia, M., Gutiérrez-Cascajares, L., & Ropero-Padilla, C. (2023). Experiences with obstetric violence among healthcare professionals and students in Spain: A constructivist grounded theory study. *Women and Birth: Journal of the Australian College of Midwives*, *36*(2): e219-e226. https://doi.org/10.1016/j.wombi.2022.07.169

Nijagal, M. A., Wissig, S., Stowell, C., Olson, E., Amer-Wahlin, I., Bonsel, G., Brooks, A., Coleman, M., Devi Karalasingam, S., Duffy, J. M. N., Flanagan, T., Gebhardt, S., Greene, M. E., Groenendaal, F., R Jeganathan, J. R., Kowaliw, T., Lamain-de-Ruiter, M., Main, E.,

Owens, M., … Franx, A. (2018). Standardized outcome measures for pregnancy and childbirth, an ICHOM proposal. *BMC Health Services Research*, *18*(1), 953. https://doi.org/10.1186/s12913-018-3732-3

Organización Panamericana de la Salud (2018). *Segundo informe nacional de relevamiento epidemiológico SIP-Gestión: Avances en la implementación a escala nacional del sistema de información en salud de la mujer y perinatal orientado a la Gestión (SIP-Gestión) en Argentina*. OPS. https://iris.paho.org/handle/10665.2/49147

Passerino, L. & Abdala, L. (2024). Experiencias de salud sexual, accesibilidad y agencia de mujeres en un barrio en condiciones de vulnerabilidad de la ciudad de Santa Fe. III Congreso Internacional de Ciencias Humanas, UNSAM, Argentina.

Pecheny, M., Manzelli, H. & Jones, D. (2002). Vida cotidiana con VIH / SIDA y/o hepatitis S. Diagnóstico, Tratamiento y Proceso de Expertización. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Seminario V.

Pecheny, M. M. (2013). Las políticas públicas y las sexualidades. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/27032

Pedrero Nieto, M. (2012). Metodología cuantitativa para reforzar estudios cualitativos. En N. Blázquez Graf, F. Flores Palacios & M. Ríos Everardo (Coords.), *Investigación feminista: Epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 240–270). UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Facultad de Psicología.

Perrotte, V., Chaudhary, A. & Goodman, A. (2020). "At Least Your Baby Is Healthy" Obstetric Violence or Disrespect and Abuse in Childbirth Occurrence Worldwide: A Literature Review. *Open Journal of Obstetrics and Gynecology*, *10*(11), article 11. https://doi.org/10.4236/ojog.2020.10110139

Pickles, C. (2023). Obstetric Violence, Mistreatment, and Disrespect and Abuse: Reflections on the Politics of Naming Violations During Facility-Based Childbirth. *Hypatia*. 2023;38(3):628-649. doi:10.1017/hyp.2023.73

Pickles, C. (2024). "Everything is Obstetric Violence Now": Identifying the Violence in "Obstetric Violence" to Strengthen Socio-legal Reform Efforts. *Oxford Journal of Legal Studies*, *44*(3): 616-644. https://doi.org/10.1093/ojls/gqae016

Ríos Everardo, M. (2010). Metodología de las ciencias sociales y perspectiva de género. En N. Blázquez Graf, F. Flores Palacios & M. Ríos Everardo (Coords.), *Investigación feminista: Epistemología, metodología y representaciones sociales* (pp. 180–196). UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias; Facultad de Psicología.

Rosemberg, P., & Zerbo, M. C. (2017). Propuesta de gestión de políticas públicas orientadas a garantizar derechos. Raíces: Maternidad Estela De Carlotto. *Mora 23*(1): 170-177.

Sáez Zamora, F. (2019). Violencia obstétrica en Argentina. Informe país elaborado para Make Mothers Matter, representación ante la Unión Europea.

Segato, R. (2018, octubre). Pensar y vivir para contarlo [conferencia]. Departamento de Arte UTDT / Universidad Torcuato Di Tella.

Sri, B. S. (2022). *Rights-based knowledge creation*. http://www.srhm.org/rights-based-knowledge-creation_srhm2022/

Tobasía-Hege, C., Pinart, M., Madeira, S., Guedes, A., Reveiz, L., Valdez-Santiago, R., Pileggi, V., Arenas-Monreal, L., Rojas-Carmona, A., Piña-Pozas, M., Gómez Ponce de León, R., & Souza, J. P. (2019). Disrespect and abuse during childbirth and abortion in Latin America: Systematic review and meta-analysis / Desrespeito e maus-tratos durante o parto e o aborto na América Latina: revisão sistemática e meta-análise. *Revista Panamericana De Salud Publica = Pan American Journal of Public Health*, *43*, e36. https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.36

Tunçalp, Ö., Were, W. M., MacLennan, C., Oladapo, O. T., Gülmezoglu, A. M., Bahl, R., Daelmans, B., Mathai, M., Say, L., Kristensen, F., Temmerman, M., & Bustreo, F. (2015). Quality of care for pregnant women and newborns-the WHO vision. *BJOG: An International*

Journal of Obstetrics and Gynaecology, *122*(8): 1045-1049. https://doi.org/10.1111/1471-0528.13451

Wang, Z., Liu, J., Shuai, H., Cai, Z., Fu, X., Liu, Y., Xiao, X., Zhang, W., Krabbendam, E., Liu, S., Liu, Z., Li, Z., & Yang, B. X. (2021). Mapping global prevalence of depression among postpartum women. *Translational Psychiatry*, *11*(1), 543. https://doi.org/10.1038/s41398-021-01663-6

World Health Organization (2014). The prevention and elimination of disrespect and abuse during facility-based childbirth. WHO/RHR/14.23. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-RHR-14.23

CAPÍTULO 3

La percepción del riesgo tóxico en el público

Martín H. Costantini[1,2,3], Gerardo D. Castro[1,2,3*]

[1]Departamento de Bioseguridad y Toxicología. CITEDEF.
[2]Unidad de Investigación y Desarrollo Estratégicos para la Defensa (UNIDEF, MINDEF-CONICET)
[3]Escuela de Hábitat y Sostenibilidad. Universidad Nacional de General San Martín.
*gcastro@citedef.gob.ar

Palabras clave: *contaminación ambiental; riesgo tóxico; arsénico; radiación 5G; microplásticos.*

Keywords: *environmental contamination; toxic risk, arsenic; 5G radiation; microplastics.*

Resumen ejecutivo

La toxicología, como ciencia aplicada, se ocupa del estudio de los efectos adversos que agentes químicos, físicos o biológicos pueden provocar sobre los organismos vivos y el ecosistema. Esto incluye la prevención de las intoxicaciones y la reducción de estos efectos adversos, cuando ocurren. Esta definición clásica de la toxicología implica dos conceptos relevantes a lo que nos va a ocupar en este capítulo: entender los porqués en las intoxicaciones y aplicar ese conocimiento a la comprensión y percepción justa del riesgo que implican las exposiciones tóxicas. En toxicología ambiental, prevenir y mitigar significa entender en profundidad los riesgos reales en el ambiente humano que implica el manejo de las sustancias y aquellos efectos no buscados, asociados frecuentemente con la tecnificación que una sociedad como la actual demanda para su desarrollo y supervivencia. Los riesgos ambientales del conurbano están en parte asociados con la contaminación crónica del aire, el agua y

el suelo, pero también con la radicación de industrias contaminantes, el transporte de materiales peligrosos y su manipulación en el mismo ejido urbano, creando condiciones propicias para la ocurrencia de incidentes tecnológicos mayores.

La necesidad de comprender los riesgos tóxicos no atañe solo a los generadores sino también (y esencialmente) a los receptores de los supuestos beneficios de las tecnologías, que obviamente se pretenden lo más despojadas de riesgos. A través de un recorrido por tres problemas ambientales muy actuales, intentaremos mostrar las dificultades para percibir los riesgos, desde ambos lados del mostrador del asunto. Y fundamentalmente, teniendo en cuenta que el sujeto es una misma persona percibiendo todos los "riesgos" que llegan a su conocimiento, más aquellos que ha naturalizado al punto de no reconocerlos como tales. El término "público" al cual refiere el título debe entenderse en el sentido más comprehensivo, puesto que incluye además de la población general en una sociedad, a todos los actores que intervendrán en la valoración de ese riesgo tóxico y en la toma de decisiones que requiera el proceso consecuente (asesoramiento técnico, ejecutivo, normativo o jurídico). Todos necesitan comprender la magnitud y naturaleza del riesgo y esto no es tarea fácil en ningún lugar del mundo, como veremos. En este trabajo exploramos cuál es la percepción del riesgo tóxico ambiental, factor de mucha importancia para la población en general, pero que tiene un impacto particular para el conurbano bonaerense, por la multiplicidad y concurrencia de causas y factores predisponentes que se dan en este contexto urbano.

1. La percepción del riesgo tóxico en el ambiente humano

Hay cosas conocidas y hay cosas desconocidas, y entre ellas están las puertas de la percepción.
Aldous Huxley

Por mucho que niegues la verdad, la verdad sigue existiendo.
George Orwell

Uno de los problemas que plantea la percepción de un riesgo es el conflicto entre la evaluación subjetiva del mismo y la evidencia científica disponible (que se supone objetiva). Esta brecha se debe, en parte, a que muchos riesgos ambientales son eventos poco definidos, de baja probabilidad pero alta gravedad. Todo sugiere que las personas tienen una respuesta bimodal a los riesgos de baja probabilidad: o bien los ignoran

por completo o bien reaccionan exageradamente. Cuando la consecuencia es potencialmente muy mala, la experiencia les dice poco sobre cómo considerar estos riesgos de baja probabilidad. Una explicación para este comportamiento ante el riesgo es que las personas no piensan en las probabilidades y las consecuencias simultáneamente (como lo exige el denominado modelo de referencia de la "utilidad esperada") (Stone, 2014). Más bien, las personas parecen separar ambos elementos y tomar su decisión basándose en el más atractivo: ciertas probabilidades o un gran "premio". El objetivo de esta actitud sería simplificar sus elecciones.

Un problema que las percepciones subjetivas del riesgo causan para el análisis "costo versus beneficio" aplicado a la política ambiental es que la legislación, la supervisión y la aplicación de la calidad ambiental suelen basarse en medidas científicas de un riesgo. Esto nos lleva a la falta de una comprensión común del riesgo entre las personas, los reguladores, los tomadores de decisiones y los científicos. Existen varios determinantes que influyen en la percepción del riesgo (Fasibiak, 2020; Stone, 2014). El principal de ellos es la confianza. Si el receptor de un mensaje no confía en la fuente, es probable que no lo crea. La confianza entre los expertos y el público depende de una comunicación eficaz del riesgo. La comunicación de información precisa y transparente es un elemento fundamental para generar esa confianza. La toxicología es una disciplina compleja, con una incertidumbre inherente (¡el riesgo tóxico!), lo que puede contribuir a la desconfianza del público cuando los toxicólogos transmiten mensajes. En algunas situaciones, además, la confianza puede ser difícil de obtener debido a antecedentes en contra, posturas políticas o religiosas ("afiliación organizacional") u otros factores.

La familiaridad con un tema es otro factor crítico en el grado de riesgo que se percibe sobre una sustancia o una exposición determinada. Las sustancias o conceptos desconocidos tienden a percibirse con mayor riesgo que otros temas que sean comunes o familiares. Por ejemplo, el público puede estar más preocupado por los alimentos modificados genéticamente que los expertos, debido a su desconocimiento de conceptos básicos de ingeniería genética. Además, el público tiende a sobreestimar los riesgos de eventos raros y a subestimar el riesgo de eventos más frecuentes. Si una acción o exposición es involuntaria, tiende a percibirse como más riesgosa en comparación con las acciones voluntarias. Por ejemplo, una persona puede considerar que la contaminación atmosférica urbana es un riesgo inaceptable y al mismo tiempo no percibir que el humo del cigarrillo que fuma (o de otra fuente de humo doméstica a la que se exponga voluntariamente) puede ser un riesgo mayor, a pesar que

varios de los tóxicos involucrados son los mismos (y en dosis mayores en el cigarrillo). El hecho de que una sustancia provenga de fuentes naturales o antropogénicas también puede influir en la percepción del riesgo. Una percepción general es que los productos sintéticos son más peligrosos que los naturales. Un ejemplo clásico de este patrón es la popularidad de los remedios herbales entre muchas personas que, por lo demás, tienden a ser reacias al riesgo de las sustancias químicas "artificiales", a pesar de la falta de regulación para estos productos naturales. Varios otros factores también pueden influir en la percepción del riesgo. Entre ellos, se incluye si el miedo está asociado o no con la sustancia química y si los beneficios se han explicado claramente. Si algo se percibe como doloroso o sufrido (es decir, con miedo), se percibirá como más riesgoso. El cáncer es un ejemplo clásico de una consecuencia temida por la población. Además, si se cree que algo tiene beneficios dudosos o desproporcionados, puede verse con recelo o resultar inaceptable. Muchos de estos determinantes están condicionados por experiencias personales (Fasibiak, 2020; Stone, 2014).

Entre los varios casos que consideramos para incluir en los análisis de percepción de riesgo que conforman el capítulo, seleccionamos tres en función de sus características distintivas y su actualidad en el interés de la población por los riesgos tóxicos. El arsénico presente en el agua de consumo es un tema de gran preocupación en nuestro país más allá que el HACRE sea una cuestión sanitaria conocida y en gran medida resuelta. Hoy lo que preocupa son las dosis bajas en zonas muy pobladas. La radiación de radiofrecuencia utilizada en las redes celulares es otro de los casos elegidos, en particular, enfocando el análisis sobre la discusión que se da hoy en el mundo para el riesgo por la implementación de la red 5G, que tantos beneficios promete. Por último, el problema que plantean los microplásticos omnipresentes, un caso muy interesante donde el desconocimiento es grande, tanto sobre la magnitud del riesgo de exposición como por los efectos para la salud, apenas conocidos.

2. Riesgo tóxico para dosis bajas: El arsénico en el agua de consumo

La ausencia de evidencia no significa la prueba de la ausencia.
Carl Sagan

Hoy la mayor amenaza del arsénico para la salud pública proviene de la exposición a través del agua de bebida y de algunos alimentos. El arsé-

nico inorgánico está presente naturalmente en concentraciones relevantes para la toxicidad humana en las aguas subterráneas de varios países, entre ellos la Argentina, Bangladesh, Camboya, Chile, China, los EE.UU., la India, México, Pakistán y Viet Nam. Las fuentes de exposición principales son el agua de bebida, los cultivos regados y los alimentos preparados con agua contaminada (Litter *et al*., 2019). Los pescados, mariscos, carnes, aves de corral, productos lácteos y cereales también pueden ser fuentes alimentarias de arsénico, aunque la exposición a través de estos alimentos suele ser muy inferior a la exposición a través de aguas subterráneas contaminadas (en el marisco, el arsénico está presente principalmente en su forma orgánica menos tóxica) (U.S. FDA, 2024a). Debe mencionarse también que la exposición al arsénico puede darse a través de fuentes antropogénicas como distintos procesos industriales (siderurgia, vidrio, pigmentos, protectores de la madera, etc.) y el humo del cigarrillo (tabaco) (OMS, 2022; SRT, 2019).

El arsénico inorgánico es un carcinógeno humano confirmado y es el contaminante químico más importante del agua de bebida en el mundo (IARC, 2012). Además de cáncer de piel, la exposición prolongada al arsénico también puede causar cánceres de vejiga y de pulmón. Entre los demás efectos perjudiciales para la salud que se pueden asociar con la ingesta prolongada de arsénico cabe señalar los problemas relacionados con el desarrollo, diabetes y enfermedades pulmonares y cardiovasculares. En particular, los infartos de miocardio inducidos por el arsénico pueden suponer una importante causa de aumento de la mortalidad (OMS, 2022).

El arsénico también se asocia con consecuencias adversas en el embarazo y mortalidad infantil, repercute en la salud de los niños (Quansah *et al*., 2015), y la exposición en el útero y en la primera infancia se ha relacionado con aumentos de la mortalidad en adultos jóvenes debidos a cánceres, enfermedades pulmonares, infartos de miocardio e insuficiencia renal (Farzan *et al*., 2013). En numerosos estudios se han demostrado los efectos negativos de la exposición al arsénico en el desarrollo cognitivo, la inteligencia y la memoria (Tolins *et al*., 2014).

La contaminación por arsénico de las aguas subterráneas es un problema muy extendido, y hay varias regiones del mundo en las que el agua de bebida presenta niveles de contaminación por arsénico importantes. Argentina es uno de los países con mayor área bajo este problema, y de hecho, aquí se descubrió y caracterizó el problema sanitario relacionado con la exposición a aguas subterráneas contaminadas, el llamado HACRE (hidroarsenicismo crónico regional endémico) (García, 2012). Se estima

que 140 millones de personas de al menos 70 países han estado bebiendo agua con niveles de arsénico superiores al valor de referencia provisional de la OMS de 10 µg/litro (OMS, 2022; Ravenscroft *et al*., 2009). Esto concuerda con modelos estadísticos elaborados recientemente que indican que entre 94 y 220 millones de personas corren el riesgo de estar expuestas a concentraciones elevadas de arsénico en las aguas subterráneas (Podgorski y Berg, 2020).

Los síntomas y signos asociados con niveles elevados de exposición (prolongada) al arsénico inorgánico difieren entre las personas, los grupos de población y las zonas geográficas. No existe una definición universal de las enfermedades causadas por el arsénico, lo que complica la evaluación de su carga para la salud. Tampoco existe un método para distinguir los casos de cáncer causados por arsénico de los inducidos por otros factores, por lo que se carece de una estimación fiable de la magnitud del problema a nivel mundial (OMS, 2022).

El arsénico es una de las diez sustancias químicas que la OMS considera más preocupantes para la salud pública. Los esfuerzos de este organismo por reducir la exposición al arsénico incluyen el establecimiento de valores de referencia, el examen de los datos científicos disponibles y la formulación de recomendaciones para la gestión de los riesgos. La OMS ha definido un valor guía para el arsénico en sus guías para la calidad del agua de consumo humano, cuya finalidad es servir de base mundial para la reglamentación y normalización en este tema (OMS, 2022). Actualmente, el límite recomendado para la concentración de arsénico en el agua de bebida es de 10 µg/litro, aunque este valor de referencia se considera provisional dadas las dificultades prácticas relacionadas con la eliminación del tóxico en el agua para consumo. Por lo tanto, OMS recomienda hacer lo razonablemente posible para mantener las concentraciones lo más bajas e idealmente por debajo del valor de referencia, cuando se disponga de recursos.

Sin embargo, millones de personas de todo el mundo están expuestas al arsénico en concentraciones muy superiores al valor de referencia (100 µg/L o más), por lo que la prioridad de salud pública debe ser reducir la exposición de estas personas. Cuando resulte difícil alcanzar el valor de referencia, los estados miembros podrán establecer límites más elevados o valores provisionales como parte de una estrategia general para reducir progresivamente los riesgos, teniendo en cuenta las circunstancias locales, los recursos disponibles y los riesgos asociados con fuentes con bajos niveles de arsénico pero contaminadas microbiológicamente (OMS, 2022).

El Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento del Agua, el Saneamiento y la Higiene hace un seguimiento de los progresos realizados hacia la consecución de las metas mundiales relacionadas con el agua de bebida (UNICEF-OMS, 2018). El indicador propuesto de «servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos» en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible propugna que se haga un seguimiento del acceso de la población a agua de bebida sin contaminación fecal ni contaminantes químicos prioritarios, entre ellos el arsénico (OMS, 2022).

En 2010, el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios evaluó los efectos del arsénico en la salud humana, a la luz de los nuevos datos disponibles. Una de sus conclusiones fue que en el caso de algunas regiones del mundo donde las concentraciones de arsénico inorgánico en el agua de bebida superan los 50-100 µg/litro hay cierta evidencia de efectos adversos. En otras regiones, donde las concentraciones de arsénico en el agua son elevadas aunque no tanto (10-50 µg/litro) el comité concluyó que, si bien existe el riesgo de efectos adversos, estos presentarán niveles de incidencia bajos, que serían difíciles de detectar dentro de un estudio epidemiológico (OMS, 2022).

Respecto a la prevención y el control de este problema sanitario, puede decirse entonces que la Organización Mundial de la Salud ha hecho una serie de recomendaciones útiles y claras, que por supuesto son adaptables en cada país en distinta medida y según las posibilidades, de acuerdo con sus características socio-económicas, demográficas, geográficas y climáticas (OMS, 2022). Existen distintas opciones para reducir los niveles de arsénico en el agua de bebida. La intervención más importante en las comunidades afectadas consiste en prevenir una mayor exposición al arsénico mediante la implementación de un sistema seguro para el abastecimiento de agua potable destinada al consumo como agua de bebida, la preparación de alimentos y el riego de cultivos que terminan en productos alimentarios. Diversas tecnologías y estrategias han sido ensayadas con éxito, adaptadas al caso (OMS, 2022).

2.1. La percepción del riesgo por el arsénico en la población

Desde un punto de vista toxicológico, las controversias sobre los niveles seguros para la exposición al arsénico por el agua de bebida estarían condicionadas entre una posición conservadora (hacia lo más bajo posible teniendo en cuenta los efectos carcinogénicos) hasta por cuestionamientos sobre la eventual causalidad con las patologías, relacionados con el riesgo

efectivo a dosis bajas, donde juegan el metabolismo (ej. la metilación o la conjugación con sulfhidrilos críticos), la eliminación por la acumulación en pelo y factores concurrentes para esas patologías que se quieren asociar, como es en el caso de las cardiovasculares (Katz, 2019; Mariani *et al.*, 2016; Olmos, 2016; Quiroga, 2021; Wade *et al.*, 2015). Es que el arsénico como tóxico sigue un camino complejo dentro del organismo, donde la biotransformación a otras especies químicas modula la toxicidad no solo en un aspecto cuantitativo (la dosis efectiva) si no también cualitativo, donde existen pasos metabólicos que son críticos para procesos celulares, que se afectarían en presencia del tóxico. Además, la dieta juega un papel muy importante ya que provee de nutrientes esenciales que intervienen en esos pasos metabólicos (Gonsebatt, 2012; Olmos, 2016). Entonces, podría interpretarse todo esto simplemente como un caso de un mecanismo de toxicidad dependiente de la dosis, donde la saturación/inhibición de pasos metabólicos competitivos por concentraciones bajas pero constantes del arsénico termina definiendo las consecuencias tóxicas (Bonetto, 2019; Castro, 2013; Gonsebatt, 2012; Olmos, 2016; Quiroga, 2021).

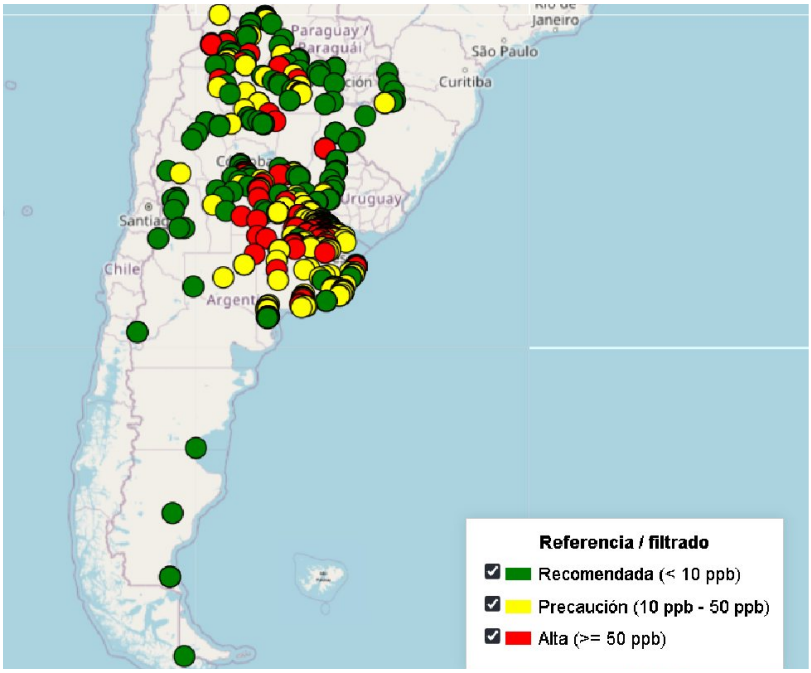


Figura 1. *El ITBA relanza su Mapa de Arsénico y llama a la comunidad a contribuir con nuevas muestras. Fuente: Captura de pantalla, página web https://www.itba.edu.ar/blog/itba-relanza-mapa-arsenico-y-llama-a-comunidad-a-contribuir/ (accedida el 19/03/25).*

En cualquier caso, la pretensión de vincular un riesgo sanitario con la exposición a dosis bajas de arsénico proveniente del agua de consumo en poblaciones donde las concentraciones en napas sean bajas (ej., cercanas a o por debajo de los 50 µg/L) no será algo fácil (Figura 1) (Duarte *et al*., 2022, 2025; ITBA, 2025; Navoni *et al*., 2012). Cáncer y patologías cardiovasculares son las dos causas principales de morbilidad y mortalidad en la humanidad, y en un país como el nuestro otras variables, como la dieta, juegan un papel determinante en su etiología (por ejemplo, la ingesta alta de proteína y grasa animal, el consumo bajo de fibra y vegetales, el consumo alto de bebidas alcohólicas, etc.). Es importante entonces que la información sobre los niveles de arsénico en las aguas de cada zona llegue al público y a los tomadores de decisiones en un contexto comprehensivo de las variables en juego, a través de actores idóneos. Solo así la percepción del riesgo ambiental asociado con este tóxico podrá ajustarse a la realidad local, donde los datos disponibles puedan interpretarse correctamente (El Día, 2025; El ECO de Tandil, 2024; Fábregas *et al*., 2024; InformadorMgd, 2025; Instituto de Estudios y Formación, 2024; La Razón de Chivilcoy, 2025; Puntal Villa María, 2023; RSA-CONICET, 2018, 2021; TSS, 2023).

3. Cuando el beneficio se anticipa al riesgo: El caso de la tecnología 5G para las comunicaciones.

Nada en esta vida debe asustarnos, sólo debe ser comprendido. Es tiempo de entender más, para que temamos menos.
Marie Curie

La omnipresencia y la dependencia de la tecnología inalámbrica han aumentado constantemente durante las últimas tres décadas. Este fenómeno trasciende al nivel socio-económico de las naciones ya que cada país, a su escala, vincula su economía y el bienestar de su población con las ventajas y facilidades que una mayor conectividad otorga a distintas actividades. Actualmente se están implementando redes celulares de quinta generación (5G) en muchas partes del mundo, incluido nuestro país. Las redes 5G son capaces de transmitir cantidades de datos mucho mayores en tiempos más cortos que las generaciones anteriores (4G, 3G, etc.). El sistema celular New Radio (NR) de quinta generación (5G) se está implementando para desbloquear el potencial de nuevas aplicaciones que requieren la conexión de muchos más dispositivos (el "Internet de las cosas"), mayores velocidades de datos y baja latencia ("conducción autónoma", "fábrica del futuro" y otros conceptos en boga). 5G opera en dos

bandas de frecuencia, denominadas 5G NR FR1 y 5G NR FR2. Muchos parámetros de exposición de 5G son similares a los de 2G-4G. Sin embargo, también existen muchas diferencias que conducen a importantes lagunas de conocimiento, particularmente referidas a lo que nos interesa aquí, el impacto de la radiofrecuencia en la salud (European Commission, 2022).

Los teléfonos móviles emiten radiación en la región de radiofrecuencia del espectro electromagnético. Los teléfonos móviles de segunda, tercera y cuarta generación (2G, 3G, 4G) emiten radiofrecuencia en el rango de frecuencia de 0,7 a 2,7 GHz. Se prevé que los teléfonos móviles de quinta generación (5G) utilicen el espectro de frecuencias de hasta 80 GHz. Las redes de generaciones anteriores utilizaban longitudes de onda de radiofrecuencia (RF) inferiores a 6 gigahercios (GHz). Las redes 5G utilizan algunas longitudes de onda en este rango, pero también utilizarán algunas longitudes de onda de frecuencia más alta, en el extremo inferior del espectro de ondas milimétricas (que oscilan entre 30 GHz y 300 GHz). Si bien estas ondas de RF tienen una frecuencia más alta (mayor energía) que las utilizadas por las generaciones anteriores, siguen siendo formas de radiación no ionizante, por lo que aún carecen de la capacidad de dañar directamente el material genético (American Cancer Society, 2020; National Cancer Institute, 2024; U.S. FDA, 2024b).

Las ondas de mayor frecuencia utilizadas por 5G viajan distancias más cortas y no atraviesan objetos (como edificios o incluso hojas de árboles), al igual que las ondas de menor frecuencia. Debido a esto, las redes 5G requieren muchas más versiones más pequeñas de estaciones base (a menudo denominadas "celdas pequeñas") en algunos lugares, especialmente en áreas densamente pobladas. Estas celdas pequeñas se pueden montar en farolas, postes de servicios públicos, edificios y otras estructuras. Esto podría dar lugar a que las antenas estén más cerca de las personas, aunque las celdas pequeñas suelen funcionar a niveles de potencia mucho más bajos que las estaciones base (macro) más grandes. La adición de longitudes de onda más altas de las redes 5G también podría exponer a las personas a más ondas de RF en general. Al mismo tiempo, estas ondas de RF de mayor frecuencia son menos capaces de penetrar el cuerpo que las ondas de menor frecuencia, por lo que, en teoría, es menos probable que tengan efectos dañinos sobre la salud. Pero lo cierto es que hasta ahora esta cuestión no ha sido bien estudiada (American Cancer Society, 2020).

El mayor uso de campos de RF por encima de 6 GHz, particularmente para la red de telefonía móvil 5G, ha generado preocupación pública so-

bre posibles efectos adversos para la salud humana. La exposición del público a campos de RF de 5G y otras fuentes está por debajo de los límites de exposición humana especificados por la Comisión Internacional de Protección contra Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP, https://www.icnirp.org/). Una revisión del estado de la ciencia en el tema examinó la investigación hecha sobre los efectos biológicos y para la salud de los campos de RF por encima de 6 GHz en niveles de exposición por debajo de los límites ocupacionales de la ICNIRP (Karipidis *et al*., 2021). La revisión incluyó 107 estudios experimentales que investigaron diversos bioefectos, incluida la genotoxicidad, la proliferación celular, la expresión genética, la señalización celular, la función de la membrana y otros efectos, que suelen estar asociados con disfunciones provocadas por factores exógenos en los seres vivos. Los bioefectos informados generalmente no se replicaron de forma independiente y la mayoría de los estudios emplearon métodos de evaluación y control de la exposición de baja calidad. Los efectos provocados por el calentamiento debido a la deposición de alta energía de RF no pueden excluirse de muchos de los resultados. La revisión también incluyó 31 estudios epidemiológicos que investigaron la exposición al radar, que utiliza campos de RF por encima de 6 GHz similares a 5G. Los estudios epidemiológicos mostraron poca evidencia de efectos en la salud, incluido el cáncer en diferentes sitios, efectos en la reproducción y otras enfermedades. Esta revisión no mostró evidencia confirmada de que los campos de RF de bajo nivel por encima de 6 GHz (como los utilizados por la red 5G) sean peligrosos para la salud humana. Se concluyó que los estudios experimentales futuros deberían mejorar el diseño experimental, con especial atención a la dosimetría y el control de la temperatura, ya que algunos efectos pudieron detectarse en humanos en cohortes limitadas (Jamal *et al*., 2024). Pero parece claro que la seguridad sobre el uso de la radiofrecuencia 5G no es un tema definido y que los estudios epidemiológicos futuros deberían continuar monitoreando los efectos a largo plazo en la salud de la población relacionados con las telecomunicaciones inalámbricas (Karipidis *et al*., 2021).

3.1. ¿Cómo percibimos el riesgo por la exposición a la radiación de la tecnología 5G?

Hay dos razones principales por las que a la gente le preocupa que los teléfonos móviles puedan tener el potencial de causar ciertos tipos de cáncer u otros problemas de salud: los teléfonos móviles emiten radiación (en forma de radiación de radiofrecuencia u ondas de radio) y su uso está muy extendido. Lógicamente, incluso un aumento aún pequeño en el riesgo de cáncer debido a los teléfonos móviles sería motivo de pre-

ocupación, dada la cantidad de personas que los utilizan. Los cánceres de cerebro y del sistema nervioso central han sido motivo de especial preocupación porque los teléfonos portátiles se usan cerca de la cabeza y porque se sabe que la radiación ionizante (una forma de radiación de mucha mayor energía que la que emiten los teléfonos celulares) causa algunos cánceres de cerebro. Se han llevado a cabo muchos tipos diferentes de estudios para intentar investigar si el uso de teléfonos móviles es peligroso para la salud humana en este sentido. Sin embargo, la evidencia hasta la fecha sugiere que el uso de teléfonos celulares no causa cáncer cerebral ni otros tipos de cáncer en humanos (National Cancer Institute, 2024).

El cuerpo humano absorbe la energía de dispositivos que emiten radiación de radiofrecuencia. El único efecto biológico consistentemente reconocido de la absorción de radiación de radiofrecuencia en humanos que el público en general podría encontrar es el calentamiento del área del cuerpo donde se sostiene el teléfono celular (por ejemplo, la oreja y la cabeza) (Jamal *et al*., 2024). Sin embargo, ese calentamiento no es suficiente para aumentar de manera mensurable la temperatura corporal central. No existen otros efectos peligrosos para la salud claramente establecidos en el cuerpo humano debidos a la radiación de radiofrecuencia. En este momento, ha habido muy poca investigación que demuestre que las ondas de RF utilizadas en las redes 5G sean más (o menos) preocupantes que las otras longitudes de onda de RF utilizadas en las comunicaciones celulares (National Cancer Institute, 2024).

Cada nueva generación de tecnología de telefonía móvil ha desencadenado debates sobre la posible carcinogenicidad de la exposición a campos electromagnéticos de radiofrecuencia. La evidencia epidemiológica disponible ha sido insuficiente para concluir un riesgo sobre el uso intensivo y a largo plazo de teléfonos móviles, limitada por el recuerdo diferencial y el sesgo de selección, o una evaluación cruda de la exposición. El Estudio de Cohorte sobre Teléfonos Móviles y Salud (COSMOS) fue diseñado específicamente para superar estas deficiencias. Los resultados sobre 264.574 participantes que acumularon 1.836.479 años-persona (Feychting *et al*., 2024) se pueden resumir en lo que sigue. Durante una mediana de seguimiento de 7,12 años, se diagnosticaron 149 gliomas, 89 meningiomas y 29 casos incidentes de neuroma acústico. En todas las comparaciones realizadas, el riesgo relativo fue siempre muy cercano a uno, lo que sugiere que la cantidad acumulada de uso de teléfonos móviles no está asociada con el riesgo de desarrollar glioma, meningioma o neuroma acústico (Feychting *et al*., 2024).

Los investigadores han estudiado si la incidencia de cánceres de cerebro u otros cánceres del sistema nervioso central (es decir, la cantidad de nuevos casos de estos cánceres diagnosticados cada año) ha cambiado durante el tiempo en que el uso de teléfonos celulares aumentó dramáticamente. Estos estudios encontraron: tasas de incidencia estables para gliomas en adultos en los EE.UU., países nórdicos y Australia durante las últimas décadas; tasas de incidencia estables para tumores cerebrales pediátricos en los Estados Unidos durante 1993-2013; y tasas de incidencia estables para el neuroma acústico (que son tumores no malignos), y meningiomas (generalmente no malignos), entre adultos estadounidenses desde 2009 (National Cancer Institute, 2024). Además, los estudios que utilizan datos de incidencia de cáncer han probado diferentes escenarios (simulaciones) para determinar si las tendencias de incidencia están en consonancia con diversos niveles de riesgo, como se informó en estudios sobre el uso de teléfonos celulares y tumores cerebrales entre 1979 y 2008 (National Cancer Institute, 2024). Estas simulaciones mostraron que muchos cambios de riesgo informados en los estudios de casos y controles no eran consistentes con los datos de incidencia, lo que implica que los sesgos y errores en el estudio pueden haber distorsionado los hallazgos.

Debido a que estos estudios examinan las tendencias de incidencia del cáncer a lo largo del tiempo en poblaciones, en lugar de comparar el riesgo en personas que usan y no usan teléfonos celulares, su capacidad para observar pequeñas diferencias potenciales en el riesgo entre usuarios habituales o poblaciones susceptibles es limitada. Los estudios observacionales/epidemiológicos, incluidos los estudios de casos y controles y de cohortes, están diseñados para medir la exposición individual a la radiación de los teléfonos celulares y determinar resultados de salud específicos. Excede al propósito y espacio de este capítulo extenderse en los detalles técnicos de los estudios realizados y en curso al respecto pero debemos mencionar que la información está disponible de un modo accesible para el público no especialista en el sitio web del Instituto Nacional del Cáncer de los EE.UU. (National Cancer Institute, 2024).

Lo cierto es que la quinta generación de radiación de radiofrecuencia se está implementando por todo el mundo sin investigar en profundidad los riesgos para la salud humana y el ambiente. Esto ha creado un debate entre personas preocupadas en numerosos países, Argentina incluida (Cámara de Diputados de la Nación, 2017; Comisión Nacional de Comunicaciones, 2004). En un llamamiento a la Unión Europea en septiembre de 2017, respaldado por más de 390 científicos y médicos, se solicitó una

moratoria sobre el despliegue de 5G hasta que se haya realizado una evaluación científica adecuada de las posibles consecuencias negativas. Esta solicitud no fue reconocida por la UE. La evaluación de los riesgos para la salud de la radiación de RF de la tecnología 5G se ignoró en un informe de un grupo de expertos gubernamentales en Suiza y en una publicación reciente de la Comisión Internacional sobre Protección contra Radiaciones No Ionizantes. A juicio de estos científicos, los conflictos de intereses y los vínculos con la industria parecen haber contribuido a los informes sesgados. La falta de una evaluación de riesgos adecuada e imparcial de la tecnología 5G pone a las poblaciones en riesgo. Además, parece haber un cártel de individuos que monopolizan los comités de evaluación, reforzando así el paradigma de ausencia de riesgos (Hardell y Carlberg, 2020).

Debe resaltarse sin embargo el esfuerzo e interés demostrados por el Parlamento Europeo para revisar toda la información disponible acerca de estudios sobre el impacto de los campos de radiofrecuencia sobre la salud (EPRS, 2021). El despliegue de redes móviles 5G permitiría velocidades de banda ancha móvil significativamente más rápidas y un uso cada vez más amplio de datos móviles. Las innovaciones técnicas necesarias para ello incluyen un sistema de transmisión diferente (MIMO: uso de antenas de múltiples entradas y múltiples salidas), transmisión o recepción de señales direccionales ("beamforming") y el uso de otros rangos de frecuencia. Al mismo tiempo, se espera un cambio en la exposición a campos electromagnéticos de las personas y el ambiente. Además de las utilizadas hasta la fecha, las bandas pioneras del 5G identificadas a nivel de la Unión Europea tienen frecuencias de 700 MHz, 3,6 GHz (3,4 a 3,8 GHz) y 26 GHz (24,25 a 27,5 GHz). Las dos primeras frecuencias (FR1) son similares a las utilizadas para las tecnologías 2G a 4G y se han investigado en estudios tanto epidemiológicos como experimentales para diferentes puntos finales (incluyendo carcinogenicidad y efectos reproductivos/de desarrollo), mientras que 26 GHz (FR2) y frecuencias más altas no se han estudiado adecuadamente para los mismos puntos finales. La Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) clasificó los campos electromagnéticos de radiofrecuencia (RF) como "posiblemente cancerígenos para los humanos" (Grupo 2B) y recientemente recomendó la exposición a RF para una reevaluación "con alta prioridad" (IARC, 2013). Desde 2011 se han realizado un gran número de estudios, tanto epidemiológicos como experimentales. La revisión del EPRS (European Parliamentary Research Service) aborda el conocimiento actual sobre los peligros cancerígenos y reproductivos/de desarrollo de la RF aprovechada por 5G. Existen varios estudios experimentales *in*

vivo y epidemiológicos sobre RF en un rango de frecuencia más bajo (450 a 6000 MHz), que también incluye las frecuencias utilizadas en las redes celulares de banda ancha de generaciones anteriores, pero muy pocos (e inadecuados) en el rango de frecuencia más alto (24 a 100 GHz, centímetro/MMW). La revisión muestra que: 1) para las frecuencias más bajas de 5G (700 y 3 600 MHz) hay: a) evidencia limitada de carcinogenicidad en estudios epidemiológicos; b) evidencia suficiente de carcinogenicidad en bioensayos experimentales; c) evidencia suficiente de efectos adversos sobre la reproducción y el desarrollo en humanos; d) evidencia suficiente de efectos adversos sobre la reproducción y el desarrollo en animales de experimentación; 2) para las frecuencias más altas del 5G (24,25-27,5 GHz) la revisión sistemática no encontró estudios adecuados ni en humanos ni en animales de experimentación. Las conclusiones del estudio se pueden resumir en lo siguiente: 1) cáncer: FR1 (450 a 6 000 MHz): los campos electromagnéticos son probablemente cancerígenos para los seres humanos, en particular en relación con los gliomas y los neuromas acústicos; FR2 (24 a 100 GHz): no se realizaron estudios adecuados en las frecuencias más altas; 2) efectos sobre el desarrollo reproductivo: FR1 (450 a 6000 MHz): estas frecuencias afectan claramente a la fertilidad masculina y posiblemente también a la fertilidad femenina. Pueden tener efectos adversos sobre el desarrollo de embriones, fetos y recién nacidos; FR2 (24 a 100 GHz): no se realizaron estudios adecuados sobre los efectos no térmicos de las frecuencias más altas (EPRS, 2021).

Al respecto, son muy interesantes las iniciativas como GOLIAT (5G expOsure, causaL effects, and rIsk perception through citizen engAgemenT) o Seawave, que desde un ámbito académico sin conflictos de intereses pero con financiamiento, pueden encarar estudios de investigación a escala significativa para generar información de calidad sobre el impacto de la RF en la población, como también resultados en sistemas experimentales (European Commission, 2022; GOLIAT, 2024). En este contexto se iniciaron estudios en distintos países europeos tratando de verificar niveles de exposición en situaciones reales en ámbitos urbanos o condiciones de laboratorio. Mencionaremos cuatro ejemplos sobre cómo se orienta este esfuerzo:

1. El avance de las redes celulares requiere actualizar los protocolos de medición para estudiar mejor la exposición a los campos electromagnéticos de radiofrecuencia (RF-EMF) emitidos por dispositivos y estaciones base. Este primer ejemplo tuvo como objetivo presentar un nuevo protocolo de estudio microambiental basado en actividades para medir la exposición a RF-EMF ambiental, de enlace descendente (DL) y de enlace ascendente (UL) autoinducido en la era de 5G. Se presentaron resultados al aplicar el protocolo en Suiza. Se seleccionaron cinco áreas de estudio

con diferentes grados de urbanización, en las que se definieron microambientes para evaluar la exposición a RF-EMF de la población. Se realizaron tres escenarios de transmisión de datos utilizando un equipo de usuario en modo avión (no usuario), induciendo tráfico DL (máx. DL) o tráfico UL (máx. UL). El exposímetro ExpoM-RF 4, que mide continuamente 35 bandas de frecuencia que van desde transmisiones hasta fuentes Wi-Fi, se llevaba en una mochila y se colocaba a 30 cm de distancia del equipo del usuario. Los niveles medios de RF-EMF más altos durante el escenario sin usuario se midieron en un área comercial urbana (1,02 mW/m^2). Aquí, las bandas DL y de radiodifusión fueron las que más contribuyeron a los niveles totales de RF-EMF. En comparación con el escenario de no usuario, los niveles de exposición aumentaron sustancialmente durante la DL máxima debido a la banda 5G a 3,5 GHz con el 50 % de los niveles medios entre 3,20 y 12,13 mW/m2, principalmente en áreas urbanas. Los niveles más altos se midieron durante el UL máximo, especialmente en microambientes rurales, con el 50% de los niveles medios entre 12,08 y 37,50 mW/m2. La banda móvil UL de 2,1 GHz fue la que más contribuyó a la exposición durante este escenario. El protocolo se aplicó con éxito en Suiza y se utilizó en nueve países más. La inducción del tráfico DL y UL resultó en un aumento sustancial de la exposición, mientras que los niveles de exposición ambiental se mantuvieron similares a los de estudios anteriores. Estos datos son importantes para la investigación epidemiológica y la comunicación/gestión de riesgos (Fernandes Veludo *et al*., 2025).

2. El segundo ejemplo se refiere a un protocolo para la revisión sistemática de estudios experimentales en animales de laboratorio (bioensayos de cáncer) sobre la exposición a campos de RF sobre el resultado del cáncer en animales de laboratorio. En el marco del Programa de Radiación de la OMS, el objetivo de este trabajo fue evaluar sistemáticamente los efectos de la exposición a los campos electromagnéticos de radiofrecuencia sobre el cáncer en animales de laboratorio (Mevissen *et al*., 2022). Esto se hace necesario a la luz de la evaluación anterior de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) en 2011 sobre la carcinogenicidad de los campos electromagnéticos de radiofrecuencia (CEM de radiofrecuencia), cuando se clasificaron como posiblemente cancerígenos para los humanos (Grupo 2B). En 2018, basándose en una encuesta entre expertos en RF, la OMS priorizó seis temas principales de posibles efectos en la salud humana relacionados con los CEM de RF para revisiones sistemáticas.

3. El tercero fue realizado en España, orientado a evaluar la exposición de la población general a las radiaciones electromagnéticas emitidas por las

estaciones base de telefonía móvil ya que es una de las mayores preocupaciones de los vecinos afectados por la proximidad de estas estructuras de transmisión de RF (López *et al*., 2021). Este estudio tuvo como objetivo encontrar una posible relación entre algunos indicadores de salud y las mediciones de radiación electromagnética. Se realizaron un total de 268 encuestas, de diseño propio, a vecinos de un barrio madrileño rodeado por nueve antenas telefónicas, y se realizaron 105 mediciones de radiación electromagnética con un analizador de espectro y una antena isotrópica, in situ y en tiempo real, tanto en el exterior como en el interior de las viviendas. Se mostraron valores de p estadísticamente significativos en presencia de cefaleas ($p = 0{,}010$), pesadillas ($p = 0{,}001$), intensidad de las cefaleas ($p < 0{,}001$), frecuencia de los mareos ($p = 0{,}011$), frecuencia de los episodios de inestabilidad ($p = 0{,}026$), número de horas que duerme una persona al día ($p < 0{,}001$) y tres de los nueve parámetros estudiados a partir del cansancio. En cuanto al cáncer, se determinó un 5,6% de los casos de cáncer en la población de estudio, un porcentaje diez veces superior al del total de la población española. Se concluyó que las personas que están expuestas a valores de radiación más elevados presentaban dolores de cabeza más intensos, mareos y pesadillas y que dormían menos horas (López *et al*., 2021).

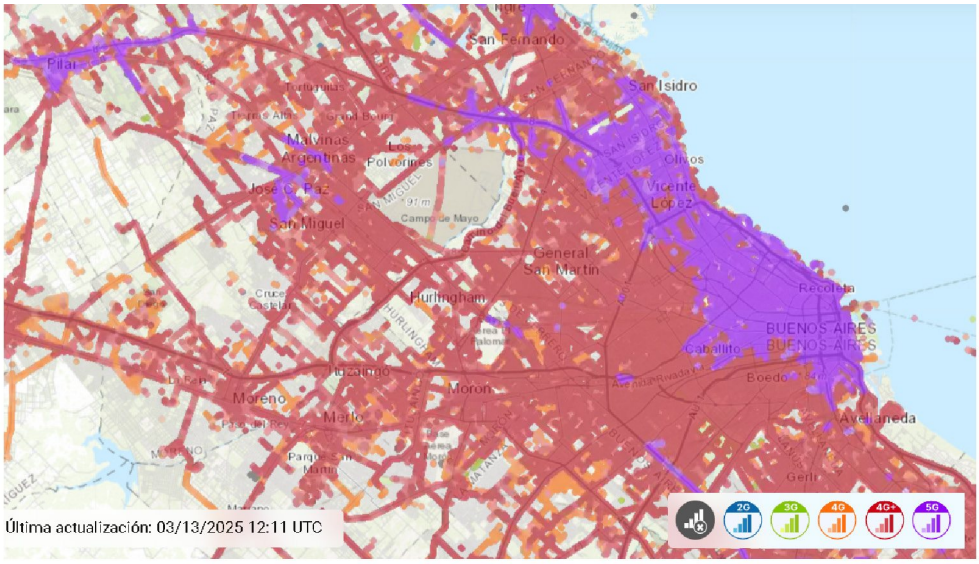


Figura 2. *Mapa de cobertura 3G / 4G / 5G de Personal Móvil en Buenos-Aires, Argentina. Fuente: Captura de pantalla, página web https://www.nperf.com/es/map/AR/3435910.Buenos-Aires/-/signal?ll=-34.61315&lg=-58.37723&zoom=12 (accedida el 13/03/25)*

4. Uno de los equipos de investigación que contribuyen al Proyecto GOLIAT tiene su base en el Laboratorio IMS (Laboratorio de Integración de Material a Sistema) de la Universidad de Burdeos, Francia. Su trabajo se centra en investigar los posibles efectos biológicos de los campos de RF de las comunicaciones inalámbricas a nivel celular y molecular, esencialmente en lo que concierne a mecanismos que conduzcan a los denominados "efectos no térmicos" de la radiofrecuencia (GOLIAT, 2024). Los experimentos planificados se realizarían en cultivos de células de tejidos blanco de la radiofrecuencia (ej., del sistema nervioso) o directamente *in vivo* en roedores. El proyecto luce muy interesante ya que las alteraciones celulares como el estrés oxidativo son perfectamente plausibles en un entorno celular alterado en su natural compartimentalización de procesos (ej., la permeabilidad de las membranas biológicas), algo que provocado por un aumento de la temperatura, conduciría entonces a cambios en los balances redox, la capacidad antioxidante y otros mecanismos que no son extraños en las intoxicaciones de origen químico (señalización alterada, daño genético, mecanismos de reparación, etc.). Por supuesto, deberá tenerse particular cuidado en la interpretación de los resultados que se obtengan ya que ambos sistemas experimentales están muy alejados de la situación de exposición real en humanos, tanto por razones biológicas como por los diseños experimentales. Muchos de los resultados podrían derivar en biomarcadores de efectos tóxicos, como es el caso de los marcadores de estrés oxidativo, pero en tal caso no será simple discriminar factores de confusión para exposiciones reales en la población.

Claramente, aquí la humanidad tiene un problema no resuelto que debe atenderse con urgencia (la urgencia con que la vida tecnológica nos arrastra a todo) porque plantea una ecuación riesgo-beneficio con muchos claroscuros. Ante la obvia ventaja de disponer de una mejor conectividad de alcance masivo en diferentes ámbitos de la vida moderna, se presentan interrogantes sobre la seguridad para el uso de la tecnología disponible hoy para este propósito (Figura 2). En otros tiempos, una postura regulatoria "precautoria" habría dilatado los tiempos para la implementación de algo que implicase un riesgo carcinogénico en la población (sobran ejemplos al respecto con los aditivos alimentarios). Los tiempos cambiaron, hay intereses y percepciones de riesgo distintos y entonces el debate requiere por parte de los organismos de control (nacionales e internacionales) una política seria de análisis de riesgo basada en evidencia objetiva que pueda establecerse en un tiempo razonable.

4. Microplásticos: Cuando el monstruo se nos escapa de las manos

En mi opinión, es mucho mejor entender el universo tal como es que persistir en el engaño, a pesar de que éste sea confortable.
Carl Sagan

El problema de la contaminación del ambiente con los plásticos y sus residuos no es nuevo. Probablemente (y en una escala distinta) haya nacido con el descubrimiento de las tecnologías para fabricarlos y la rápida popularización de sus usos. Ya por los años 70 se hacía evidente que podían viajar largas distancias por el mundo y acumularse muy lejos de donde se los había producido y utilizado (Carpenter y Smith, 1972). Valga mencionar al respecto dos párrafos extraídos de un libro muy popular entre los estudiantes de Química a lo largo de décadas: "*A menudo deploramos la resistencia frente a los elementos de estos materiales aparentemente demasiado inmortales, y tememos que algún día quede sepultada la civilización bajo una montaña de desechos plásticos -se han encontrado boquillas de cigarrillo plásticas flotando en el Mar de los Sargazos- pero podemos hacer cosas con ellos que nunca antes fueran posible.*" "*El ingenio que ha sido capaz de producir estas substancias, seguramente lo será también para desarrollar medios capaces de eliminar los desperdicios que ellas crean: el problema no es tecnológico sino sociológico y, en último término, político*." (Morrison y Boyd, 1976: 1051). Pasaron los años, muchos años, y este diagnóstico parece ser el correcto: el problema no ha hecho más que aumentar y por la razón que se preveía (Moore, 2003). Pero el problema no solamente se hizo más grande. Nos enfrentamos ahora a un riesgo que antes no se había hecho evidente (porque quizás nadie lo había imaginado e investigado): los plásticos se volvieron tóxicos. No hablamos de algo relacionado con su producción o sus usos, hablamos de los residuos provenientes de su degradación lenta en el ambiente, que interactúan con nuestro organismo.

Se reciclan o incineran cantidades limitadas de plásticos, por lo que la mayoría de los desechos plásticos se acumulan en vertederos y en el ambiente. La contaminación por los plásticos se puede encontrar en todos sus ámbitos, desde la tierra hasta los arroyos y las vías navegables interiores, las costas y el océano abierto. La mayoría de los polímeros plásticos no se biodegradan, sino que se descomponen con el tiempo por la erosión en esos ambientes, en pequeñas partículas llamadas microplásticos y nanoplásticos. Los desechos plásticos son la fuente principal de estas partículas llamadas "secundarias" que se encuentran en el océa-

no y el suelo, porque los desechos se descomponen en mesopartículas y macropartículas en primer lugar. La radiación ultravioleta del sol y las fuerzas físicas degradan estas partículas en otras más pequeñas, las micropartículas y nanopartículas de plástico (Hwang *et al*., 2020).

Esto hace que finalmente los microplásticos sean contaminantes ambientales omnipresentes. La matriz del polímero puede además absorber sustancias químicas tóxicas, según la ubicación, lo que representa un problema local. Por ejemplo, las áreas industrializadas (especialmente las zonas donde ocurren actividades relacionadas con el petróleo crudo o tienen antecedentes de contaminación por petróleo) tienen concentraciones más altas que las áreas menos industrializadas (Verla *et al*., 2019). Se ha demostrado que una variedad de organismos marinos y terrestres, así como plantas comestibles, ingieren o incorporan microplásticos, lo que posiblemente contamine la base de la cadena alimentaria (Corradini *et al.*, 2025). Los mariscos también son una fuente potencial de contaminantes plásticos particulados. En un estudio de 2015 se encontraron desechos antropogénicos, incluidas partículas y fibras de plástico, en más del 20 % de los mariscos y en los tractos gastrointestinales de los peces. La ingestión de microplásticos por parte de los peces y mariscos se ha demostrado además en varios estudios. (Hwang *et al*., 2020).

Sin embargo, las implicancias ambientales de los microplásticos aún no se entienden completamente. La complejidad deriva de la dificultad para entender su impacto debido a las diferentes propiedades físico-químicas que hacen que los microplásticos sean estresores multifacéticos. Por un lado, los microplásticos pueden transportar sustancias tóxicas en los ecosistemas, sirviendo así como vectores. Por otro lado, pueden llevar un cóctel de sustancias químicas peligrosas que se agregan deliberadamente durante su producción como aditivos para aumentar las propiedades de los polímeros y prolongar su vida. Hasta la fecha, existe una falta de conocimiento considerable sobre los principales aditivos preocupantes que se utilizan en la industria del plástico, sobre su destino una vez que los microplásticos se eliminan en el ambiente y sobre sus efectos sobre la salud humana cuando se asocian con micro y nanoplásticos (Campanale *et al*., 2020).

La prevalencia de los microplásticos en entornos acuáticos ha generado preocupación sobre su biodisponibilidad y los riesgos para la biota acuática. Como ya mencionamos, los microplásticos son abundantes y están muy extendidos en el medio marino, y se encuentran en sus concentraciones más altas a lo largo de las costas y en los giros oceánicos (ej. el

Mar de los Sargazos). Se ha demostrado la ingestión de microplásticos para una variedad de organismos marinos, un proceso que podría facilitar la transferencia de contaminantes hidrófobos desde el agua a la biota. Es preocupante también su incorporación en estructuras de biofilm, lo que complejiza predecir las interacciones plástico-organismo. Dado que el pescado es una fuente importante de proteína animal para los seres humanos, la presencia y los posibles impactos de los microplásticos en los peces merecen una atención especial. Aunque hay un número cada vez mayor de estudios sobre la ingestión de microplásticos y sus efectos en los peces, son pocos los artículos de revisión que se centran específicamente en este tema (Wang *et al*., 2020).

Otro aspecto muy preocupante en nuestra opinión deriva del uso de microplásticos en productos farmacéuticos o cosméticos. Son las denominadas partículas microplásticas primarias. Las partículas microplásticas primarias se fabrican intencionalmente a microescala y son ingredientes clave en exfoliantes, jabones para lavarse las manos, limpiadores, pastas dentífricas y productos biomédicos (Hwang *et al*., 2020). Las partículas microplásticas primarias, en particular las que tienen entre 1 y 5 μm de diámetro, son esféricas y, a menudo, están hechas de polipropileno, poliestireno o polietileno. Los usos mencionados suponen una exposición humana directa a las partículas, independientemente de que luego constituyan un aporte a la carga de microplásticos en efluentes y sumideros ambientales. En América del Norte los gobiernos locales y nacionales tomaron medidas en 2015 para regular la fabricación de microesferas, pero estas partículas microplásticas aún se producen en otras partes del mundo (Dauvergne, 2018). No es menor la preocupación que suscita el hecho de que los envases y la vajilla plásticos son una fuente importante de particulado plástico (Zimmermann *et al*., 2025).

De toda esta evidencia podría inferirse que los microplásticos están presentes en todos los ecosistemas y presentan riesgos importantes para la salud humana. A pesar de un interés creciente de la investigación, persisten incertidumbres muy grandes con respecto a su dinámica de transporte, prevalencia, impactos toxicológicos y los posibles efectos a largo plazo que pueden causar en la salud.

4.1. El impacto en la salud humana, ¿qué se sabe?

Los alimentos, los envases de alimentos, los productos de cuidado personal, los productos biomédicos y el agua potable no son las principales fuentes de contaminantes plásticos particulados. Sin embargo, pueden

comportarse como fuentes continuas. Por ejemplo, un estudio encontró fragmentos de microplásticos en todos los tipos de botellas de plástico retornables y de un solo uso (Chaïb *et al*., 2025; Schymanski *et al*., 2018). Otros ejemplos incluyen exfoliantes faciales que se usan comúnmente para exfoliar. Se estimó que 1,1 millones de mujeres en el Reino Unido usaban estos exfoliantes todos los días. Una cantidad típica para uso diario es de 5 ml, que contiene entre 4.594 y 94.500 partículas microplásticas (Napper *et al*., 2015).

En opinión de la Administración de Alimentos y Fármacos de los EE.UU., la presencia de microplásticos o nanoplásticos de origen ambiental en los alimentos por sí misma no indica un riesgo y no viola las regulaciones sanitarias, a menos que pueda demostrarse un problema de salud. Si bien muchos estudios han informado sobre la presencia de microplásticos en varios alimentos, incluidos la sal, los mariscos, el azúcar, la cerveza, el agua embotellada, la miel, la leche y el té, la evidencia científica actual no demuestra que los niveles de microplásticos o nanoplásticos detectados en los alimentos representen un riesgo para la salud humana. Además, debido a que no existen métodos estandarizados sobre cómo detectar, cuantificar y caracterizar microplásticos o nanoplásticos, muchos de los estudios científicos han utilizado métodos de precisión y especificidad variables, cuestionables o limitadas (U.S. FDA, 2024c).

Por otra parte, se han encontrado microplásticos y nanoplásticos en muestras humanas, como orina, heces, sangre, leche materna, esputo y órganos, aunque no se sepa lo suficiente sobre sus posibles efectos en la salud y se necesite más investigación para así tener una comprensión del problema y su magnitud. Algunos estudios sugieren que la exposición a microplásticos y nanoplásticos puede tener efectos en la salud humana. El estado actual de la ciencia es limitado en su capacidad para informar la evaluación de riesgos que impliquen aspectos regulatorios. Esto se debe a varios factores, incluida la falta de definiciones estandarizadas, materiales de referencia, procedimientos de recolección y preparación de muestras y controles de calidad adecuados, por nombrar algunos. Se han realizado menos estudios sobre nanoplásticos porque los métodos de medición científica disponibles no son muy confiables para detectar partículas de polímero con tamaños tan pequeños (U.S. FDA, 2024c).

Los microplásticos pueden entrar al cuerpo a través de la inhalación y la ingestión. Los estudios han demostrado que las partículas de microplásticos inhalables con un tamaño de menos de 10 μm pueden entrar en el sistema respiratorio y la cavidad intratorácica de los humanos (Ama-

to-Lourenço *et al*., 2021), con una exposición anual por inhalación estimada de 53700 partículas por persona, asumiendo una tasa de inhalación de 15 m^3/día (Kannan y Vimalkumar, 2021). Aunque el sistema de defensa mucociliar en el sistema respiratorio puede ser una barrera eficaz contra partículas como los microplásticos, una pequeña cantidad aún puede persistir en los pulmones. Por ejemplo, podrían ocurrir procesos inflamatorios debido a la exposición a contaminantes como hidrocarburos aromáticos policíclicos y metales llevados en las superficies hidrófobas de los microplásticos atmosféricos. En tal sentido, la contaminación atmosférica en las grandes ciudades supone una fuente de exposición crónica a partículas de microplásticos (y de otra naturaleza, por supuesto). Por mencionar algunos estudios, las megaciudades de China registran una mayor abundancia de microplásticos que las áreas urbanas y suburbanas de Indonesia (Luo *et al*., 2024; Zhu *et al*., 2021). La inhalación es la vía principal para la translocación de los microplásticos ambientales a los tejidos respiratorios (Jenner *et al*., 2022). Se cree que las microfibras se acumulan gradualmente con la edad y que la microfibra incrustada en los tejidos pulmonares puede explicar la formación de nódulos, una lesión asociada con enfermedades pulmonares crónicas. Los microplásticos inhalados también podrían tener efectos clínicos negativos en el sistema respiratorio y otros órganos. Por ejemplo, las microfibras pueden acumularse en los bronquiolos terminales, los conductos alveolares y los alvéolos, lo que puede conducir a la formación de granulomas, fibrosis e inflamación crónica (Gasperi *et al*., 2018). Los mecanismos de toxicidad asociados con estos efectos son los previsibles (Ernhofer *et al*., 2025).

Las partículas de plástico ambientales pueden ser ingeridas, absorbidas, digeridas y eliminadas (o retenidas) por el sistema gastrointestinal humano, tal como se observa en otros organismos vivos (Foo *et al*., 2022). La intrusión de microplásticos en el tracto digestivo podría modificar la microbiota intestinal, como lo evidencian varios estudios en organoides humanos (Fournier *et al*., 2021). En el tubo digestivo además, podría esperarse que los microplásticos causen abrasiones, perforaciones, malnutrición, lesiones mecánicas e incluso bloqueos del sistema digestivo. Peor todavía, podría ocurrir la translocación de las partículas a otros órganos digestivos como el hígado. De hecho, se detectaron partículas en muestras de hígado normal y cirrótico (Horvatits *et al*., 2022).

Los efectos sobre la salud y las enfermedades asociadas con los microplásticos se basan en gran medida en estudios *in vitro*, pequeños estudios piloto en humanos y algunas especulaciones basadas en cambios encontrados en organismos marinos (Figura 3). Por ejemplo, los efectos

adversos notables de los microplásticos en los vasos sanguíneos incluyen genotoxicidad y citotoxicidad. En un estudio *in vitro*, se incubaron linfocitos humanos aislados de sangre periférica con microplásticos de polietileno (10-45 µm), y se encontró que los microplásticos aumentaron la frecuencia de micronúcleos y otros marcadores de daño cromosómico (Çobanoğlu *et al*., 2021). Los efectos citotóxicos se han relacionado con trastornos como infertilidad, diabetes, obesidad, enfermedad cardiovascular (enfermedad de la arteria coronaria), enfermedad renal crónica, cáncer y enfermedades neurológicas (incluida la enfermedad de Alzheimer y la enfermedad de Parkinson) (Fenech *et al*., 2011). Es probable que los microplásticos lleguen a la placenta a través de la translocación, convirtiéndose en vectores para el transporte de sustancias como metales y productos químicos que son disruptores endocrinos (algunos de ellos son aditivos de los plásticos) (Mortensen *et al*., 2019). Se sabe que los disruptores endocrinos a este nivel pueden interferir los mecanismos inmunológicos, la comunicación materno-fetal, la señalización entre el embrión y el útero y el tráfico de células dendríticas uterinas, células asesinas naturales, células T y macrófagos durante un embarazo (Ilekis *et al*., 2016).

Un estudio piloto reciente también ha informado sobre la contaminación de microplásticos en el sistema reproductor masculino humano (Zhao *et al*., 2023). La exposición a los microplásticos puede causar disfunción reproductiva masculina, como se observó en ratones sometidos a un contacto continuo con poliestireno, lo que conduce a una disminución de los niveles séricos de testosterona y a un deterioro de la calidad del esperma (Wu *et al*., 2023). Peor aún, un estudio relacionado en ratones reveló que los nanoplásticos poseen efectos adversos más pronunciados en comparación con los microplásticos, y esto incluye su capacidad de contribuir a la infertilidad masculina (Xu *et al*., 2023). Recientemente se detectaron microplásticos en fluido folicular ovárico de mujeres, que habrían ingresado por la sangre y llegando hasta las células de la granulosa. En las pocas muestras analizadas pudo observarse una correlación significativa entre la concentración de microplásticos y la FSH ($p<0,05$), y otras más débiles con el índice de masa corporal, la edad y el estradiol. (Montano *et al*., 2025).

Por último, mencionaremos un estudio muy reciente realizado con cerebros humanos (Nihart *et al*., 2025). Se encontró que los tejidos cerebrales albergan mayores proporciones de polietileno en comparación con la composición de los plásticos hallados en el hígado o el riñón, y la microscopía electrónica verificó la naturaleza de las micro y nanopartículas

plásticas. Las concentraciones de plástico en estos tejidos de fallecidos no se vieron influidas por la edad, el sexo, la etnia o la causa de la muerte. El tiempo del fallecimiento (2016 frente a 2024) fue un factor significativo, con concentraciones crecientes de micro y nanoplásticos con el tiempo, tanto en muestras de hígado como de cerebro. Se observó una acumulación aún mayor de micro y nanoplásticos en una cohorte de cerebros de fallecidos con diagnóstico documentado de demencia, con un depósito notable en las paredes cerebrovasculares y las células inmunitarias. Estos resultados resaltan la necesidad crítica de comprender mejor las vías de exposición, absorción y eliminación y las posibles consecuencias para la salud de los plásticos en los tejidos humanos, particularmente en el cerebro (Nihart *et al*., 2025).

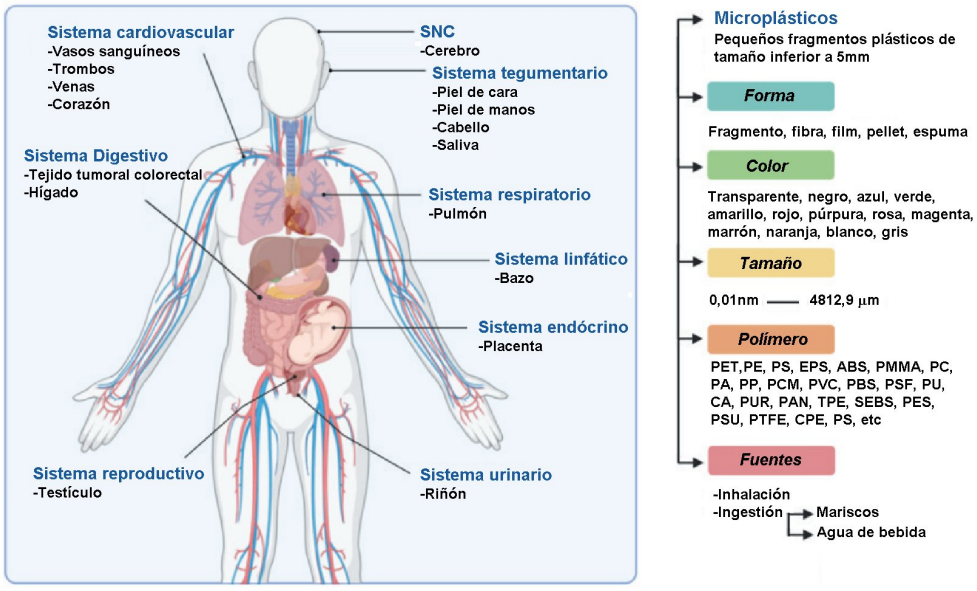


Figura 3. *Evidencia para la presencia de microplásticos en el cuerpo humano. Adaptado de : Roslan et al. (2024), J. Glob. Health 14: 04179. ABS: Acrilonitrilo-butadieno-estireno; CA: Acetato de celulosa; CPE: Polietileno clorado; EPS: Poliestireno expandido; PA: Poliamida; PAN: Poliacrilonitrilo; PES: Polietersulfona; PE; Polietileno; PET: Polietilen tereftalato; PC: Policarbonato; PMMA: Polimetil metacrilato; PCM: materiales con cambio de fase; PBS: Succinato de polibutileno; PP: Polipropileno; PS: Poliestireno; PSF/PSU: Polisulfona; PU/PUR; Poliuretano; PTFE: Politetrafluoretileno; PVC; cloruro de polivinilo; TPE; Elastómeros termoplásticos; SEBS: Estireno-etileno-butileno-estireno.*

Una estrategia lógica para abordar el problema global de la contaminación plástica ha sido mediante la promoción de los bioplásticos para distintos usos. Los plásticos a base de almidón se utilizan en diversas aplicaciones gracias a su biodegradabilidad y renovabilidad. Se emplean comúnmente en envases de alimentos, artículos desechables, agricultura y aplicaciones médicas. Entre sus usos específicos se incluyen películas, bolsas, contenedores y utensilios biodegradables. Si bien hoy los plásticos a base de almidón son comunes, las posibles consecuencias para la salud de estos siguen siendo desconocidas en gran parte. Estudios recientes sugieren que los bioplásticos a base de almidón podrían ser tan tóxicos como los plásticos derivados del petróleo. Esto es particularmente preocupante dado su potencial de ingestión accidental y la consiguiente interferencia con el metabolismo de la glucosa. En una exposición prolongada en ratones por vía oral, se observó que estas partículas se infiltraron en los tejidos del hígado, el intestino y los ovarios, causando lesiones microestructurales, elevando la glucemia, y provocando estrés oxidativo hepático y alteración del metabolismo lipídico (Liu *et al*., 2025). Esto sugiere que la seguridad de los bioplásticos requiere una evaluación más exhaustiva antes de su aplicación a gran escala en envases de alimentos (Liu *et al*., 2025; Tang y Zhou, 2025).

Analizando la evidencia disponible para la toxicidad de los microplásticos, tanto experimental como lo poco demostrado directamente en humanos, entendemos que hay un aspecto que no se ha considerado y que creemos importante estudiar en relación con los mecanismos subyacentes para su toxicidad. Es algo que puede deducirse de la química que lleva a su formación. La fragmentación progresiva de un plástico no es solamente consecuencia de un proceso mecánico. Seguramente la fotólisis, la oxidación y en algunos casos la hidrólisis (estos dos últimos mecanismos pueden ser también bióticos), van fragilizando la estructura polimérica original por la introducción de grupos funcionales orgánicos que facilitan la progresiva degradación. Desde el lado toxicológico de la cuestión esto implica que un microplástico no es simplemente un fragmento minúsculo del polímero que le dio origen, si no una sustancia mucho más funcionalizada y seguramente más reactiva hacia el entorno celular. A partir de este punto, los mecanismos del daño celular que conocemos escribirán el resto de la historia.

El estado actual de la ciencia es limitado en su capacidad para informar la evaluación de riesgos regulatorios con microplásticos. Esto se debe a varios factores, incluida la falta de definiciones estandarizadas, materiales de referencia, procedimientos de recolección y preparación de mues-

tras y controles de calidad adecuados, por nombrar algunos (U.S. FDA, 2024c). Se han realizado menos estudios sobre nanoplásticos porque los métodos de medición científica disponibles no son muy confiables para detectar partículas de polímero con tamaños tan pequeños. Varios estudios científicos sugieren que la toxicidad sería una función de muchas variables y se necesitaría considerar características como la exposición, el tipo de polímero y el tamaño y la forma, entre otras.

Pero hay algo que es claro en nuestra opinión: haber demostrado la presencia de estas partículas en fluidos corporales u órganos humanos no tiene simplemente el significado que podría tener un biomarcador de exposición cualquiera. Una postura precautoria permite inferir sin temor a equivocarse, que estamos hablando de agentes químicos con una toxicocinética poco definida pero que favorece la acumulación y la persistencia en el cuerpo. No se requiere de mucho análisis para llegar a la conclusión sobre la inconveniencia de exponerse, con todo lo que esto implique. De hecho, es la razón por la cual hay tanta preocupación al respecto.

En los EE.UU. no existen normas de la FDA que autoricen el uso de microplásticos o nanoplásticos como ingredientes en los alimentos. En el caso de los plásticos utilizados en aplicaciones que entran en contacto con alimentos, incluidos los envases, los equipos de procesamiento, las superficies de preparación de alimentos o los utensilios de cocina, la ley exige que todos los materiales utilizados en productos que entran en contacto con alimentos estén autorizados por la FDA antes de comercializarse para dicho uso (U.S. FDA, 2024c). Puede notarse claramente una diferencia de criterios en los países de la Unión Europea, que tienden hacia una postura mucho más cautelosa y conservadora, cubriéndose ante un riesgo poco caracterizado como éste (DW, 2023; European Commission, 2023, 2025; Zuccaro *et al*., 2024).

Conclusiones

El hecho de que una opinión haya sido ampliamente aceptada no es prueba alguna de que no sea completamente absurda.
Bertrand Russell

Una de las cosas más cobardes que hace la gente común es cerrar los ojos ante los hechos.
Clive Staples Lewis

Hemos presentado en este capítulo tres temas de toxicología ambiental que están en el "tablero de noticias" del ciudadano de a pié, aquí y en muchas partes del mundo. Los medios de comunicación, en sus tan variadas formas actuales, nos bombardean (y a veces lo hacen a saturación) con noticias de muy distinta calidad informativa sobre aspectos que no necesariamente son veraces ni sustantivos en relación con la relevancia de los problemas. En nuestra opinión, esto provoca en la audiencia (que no puede considerarse homogénea en su capacidad para procesar la información) respuestas actitudinales muy variadas, que pueden ir desde la ignorancia hasta la preocupación desproporcionada (Fasibiak, 2020; Stone, 2014). Ambos extremos son indeseables, uno porque aísla a la persona del conocimiento de su ambiente y los riesgos. El otro, porque provoca reacciones exageradas que pueden traducirse en conductas absurdas e incluso perjudiciales para el propio sujeto (ej. los movimientos "antivacunas"). Tampoco ayuda la sobrecarga de noticias concentrada sobre un evento determinado (algo que es frecuente como estrategia de marketing) y que luego desaparece de la atención de los medios. Frecuentemente, esto provoca el efecto contrario al buscado: el receptor la descarta y descarta el tema.

Por otro lado, en el ambiente "urbano" este fenómeno puede agravarse ya que generalmente los habitantes de las ciudades viven un "mundo" mucho más artificial, que puede crear la falsa sensación de "entender de todo" al tiempo que se menosprecia el sentido común. Por supuesto, el estatus socio-económico es una variable que creará heterogeneidad en este comportamiento.

Para resolver estas deficiencias, entra en juego una cadena de responsabilidades que debería tener como objetivo generar información de calidad, que pueda transmitirse a todos los actores sociales, de manera de instalar en cada ámbito la percepción lo más ajustada posible sobre un riesgo determinado. Y no estamos hablando sólo de lo ambiental, porque la persona es única en relación con los riesgos de distinta índole a los que está expuesta.

La educación es una variable clave para cualquier cambio positivo que pretenda "cambiar las cosas" respecto a una percepción racional de los riesgos ambientales en la población y en los tomadores de decisiones. La universidad puede hacer mucho al respecto. Desde la formación de grado y de posgrado en actividades curriculares y carreras que tengan pertinencia con los riesgos ambientales (son varias, más que las que se supondría) hasta en la formación de formadores, con los profesorados y la vin-

culación con las escuelas secundarias y el territorio. Nuestra universidad hace muchas cosas pertinentes con ese espíritu, desde sus comienzos.

El verdadero problema de la humanidad es que tenemos emociones del Paleolítico, instituciones medievales y tecnología propia de un dios. Y eso es terriblemente peligroso.
Edward Osborne Wilson

Agradecimientos

A nuestros estudiantes de grado y de posgrado en Toxicología, porque a través de sus preguntas y dudas nos estimulan a interiorizarnos en temas ambientales actuales, donde frecuentemente son más los interrogantes que las respuestas establecidas. A los espíritus inquietos y genuinamente preocupados por las amenazas de la contaminación del ambiente sobre la salud, con factores que a todos nos afectan pero que no todos valoran o comprenden debidamente. El activismo sin concesiones que muestran estas personas nos hizo reconocer la importancia que tiene generar y compartir información objetiva sobre los riesgos ambientales, accesible para ese público que finalmente debe tomar las decisiones e impulsar los cambios. Creemos que es una obligación moral para quienes "entendemos más sobre la naturaleza de las cosas" (o al menos eso creemos). Este capítulo pretende ser un aporte para ese propósito.

Bibliografía

Amato-Lourenço, L.F., Carvalho-Oliveira, R., Júnior, G.R., *et al*. (2021), Presence of airborne microplastics in human lung tissue. *J. Hazard. Mater*. 416: 126124.

American Cancer Society (2020), Cell phone towers. Disponible en: https://www.cancer.org/content/dam/CRC/PDF/Public/6645.00.pdf

Bonetto, J.G. (2019), *Exposición a As: efectos sobre el metabolismo oxidativo y nitrosativo en el cerebro*. Tesis doctoral: Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://repositoriouba.sisbi.uba.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=posgraafa&cl=CL1&d=HWA_5912

Cámara de Diputados de la Nación (2017), *Proyecto de Ley (expediente: 6275-d-2017) Sumario: Presupuestos mínimos de prevención y*

control de la contaminación electromagnética. Régimen. Fecha: 27/11/2017. Publicado en: Trámite Parlamentario N° 174. Disponible en: https://www.diputados.gob.ar/comisiones/permanentes/crnaturales/proyecto.html?exp=6275-D-2017

Campanale, C., Massarelli, C., Savino, I., *et al*. (2020), A detailed review study on potential effects of microplastics and additives of concern on human health. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 17(4): 1212.

Carpenter, E.J. y Smith, K.L.Jr. (1972), Plastics on the Sargasso sea surface. *Science* 175(4027): 1240-1241.

Castro, G.D. (2013), Dependencia de la dosis en los mecanismos de toxicidad y la evaluación de riesgo en toxicología. *Acta Bioquím. Clín. Latinoam*. 47: 561-585.

Chaïb, I., Doyen, P., Merveillie, P., *et al*. (2025), Microplastic contaminations in a set of beverages sold in France. *J. Food Compos. Anal.* 144: 107719.

Çobanoğlu, H., Belivermiş, M., Sıkdokur, E., *et al*. (2021), Genotoxic and cytotoxic effects of polyethylene microplastics on human peripheral blood lymphocytes. *Chemosphere* 272: 129805.

Comisión Nacional de Comunicaciones (2004), *Resolución 3690/2004 (Boletín Oficial Nº 30.524, 10/11/04)*. Disponible en: https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2004/Resolucion%203690_04%20CNC.pdf

Corradini, R., Menéndez, M.C., Gonella, F.M., *et al*. (2025), Microplastic ingestion by zooplankton in surf zone waters of sandy beaches: Are copepods potential reservoirs of these emerging pollutants? *Environ. Pollut*. 383: 126772.

Dauvergne, P. (2018), The power of environmental norms: marine plastic pollution and the politics of microbeads. *Environmental Politics* 27: 579-597.

Duarte, L., De Gracia, L., Montico, S., Oliva, A. (2025), The new map of Argentine population exposed to arsenic in drinking water. *J. Water Health* 23(2): 100-110.

Duarte, L.E., Delgado, F., Di Leo, N.C., *et al*. (2022), Mortalidad por cáncer, arsénico y nitratos en aguas de consumo y superficies sembradas en Argentina. *Rev. Panam. Salud Pública* 47: e129.

DW (2023), EU bans microplastics added to consumer products. Disponible en: https://www.dw.com/en/eu-bans-microplastics-added-to-consumer-products/a-67019552

El Día (2025), Presencia de arsénico en el agua: las 4 zonas de La Plata que están en alerta. 4 de agosto de 2025. Disponible en: https://www.eldia.com/nota/2025-8-4-2-6-44-alertan-por-la-presencia-de-arsenico-en-el-agua-en-4-zonas-de-la-region-la-ciudad

EL ECO de Tandil (2024), Tras el informe sobre arsénico en el agua, el Ejecutivo salió a aclarar la situación en Tandil. 1º de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/tras-el-informe-sobre-arsenico-en-el-agua-el-ejecutivo-salio-a-aclarar-la-situacion-en-tandil

EPRS - European Parliamentary Research Service, (2021). *Health impact of 5G*. Brussels: European Parliament. PE 690.012.

Ernhofer, B., Spittler, A., Ferk, F., *et al*., (2025), Small Particles, Big Problems: Polystyrene nanoparticles induce DNA damage, oxidative stress, migration, and mitogenic pathways predominantly in non-malignant lung cells. *J. Hazard. Mater*. 495: 139129.

European Commission (2022), *CORDIS - EU research results. Scientific-Based Exposure and Risk Assessment of Radiofrequency and mm-Wave Systems from children to elderly (5G and Beyond)*. Disponible en: https://cordis.europa.eu/project/id/101057622

European Commission (2023), *Microplastics*. Disponible en: https://environment.ec.europa.eu/topics/plastics/microplastics_en

European Commission (2025), EU seeks ambitious global agreement to tackle plastic pollution. 5 de agosto de 2025. Disponible en: https://environment.ec.europa.eu/news/eu-seeks-ambitious-agreement-tackle-plastic-pollution-2025-08-05_en#:~:text=The%20European%20Commission%20is%20participating,pressing%20issue%20of%20plastic%20pollution.

Fábregas, I.O., Andino, L.Y., Fernández, A. (2024), Kit de campo para detección de arsénico en agua potable. *Libro de resúmenes de las 4tas. Jornadas de la UNIDEF*, p. 38. ISBN 978-631-00-8864-8.

Farzan, S.F., Karagas, M.R., Chen, Y. (2013), In utero and early life arsenic exposure in relation to long-term health and disease. *Toxicol. Appl. Pharmacol*. 272(2): 384-390.

Fasibiak, J.P. (2020), Perspectives on individual and community risk. En: Lippmann, M., Leikauf, G.D. (Eds.), *Environmental Toxicants: Human Exposures and Their Health Effects (Fourth Edition)*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., p. 41-63.

Fenech, M., Kirsch-Volders, M., Natarajan, A.T., *et al*. (2011), Molecular mechanisms of micronucleus, nucleoplasmic bridge and nuclear bud formation in mammalian and human cells. *Mutagenesis* 26: 125-132.

Fernandes Veludo, A., Stroobandt, B., Van Bladel, H., *et al*. (2025), Exploring RF-EMF levels in Swiss microenvironments: An evaluation of environmental and auto-induced downlink and uplink exposure in the era of 5G. *Environ. Res*. 266: 120550.

Feychting, M., Schüz, J., Toledano, M.B., *et al*. (2024), Mobile phone use and brain tumour risk - COSMOS, a prospective cohort study. *Environ. Int*. 185: 108552.

Foo, Y.H., Ratnam, S., Lim, E.V., *et al*. (2022), Microplastic ingestion by commercial marine fish from the seawater of Northwest Peninsular Malaysia. *PeerJ*. 10: e13181

Fournier, E., Etienne-Mesmin, L., Grootaert, C., *et al*. (2021), Microplastics in the human digestive environment: a focus on the potential and challenges facing in vitro gut model development. *J. Hazard. Mater*. 415: 125632.

García, S.I. (2012), Hidroarsenicismo Crónico Regional Endémico Argentino. A 100 años de su descubrimiento. *Ciencia e Investigación* 62(3): 5-25.

Gasperi, J., Wright, S.L., Dris, R., *et al*. (2018), Microplastics in air: are we breathing it in? *Curr. Opin. Environ. Sci. Health* 1: 1-5.

GOLIAT (2024) Does 5G exposure trigger non-thermal bioeffects in our cells? Researchers at the IMS laboratory investigate. 3 de diciembre de 2024. Disponible en: https://projectgoliat.eu/news/does-5g-exposure-trigger-non-thermal-bioeffects-in-our-cells-researchers-at-the-ims-laboratory-investigate/

Gonsebatt, M.E. (2012), Arsénico y salud. *Ciencia e Investigación* 62(3): 27-37.

Hardell, L. y Carlberg, M. (2020), Health risks from radiofrequency radiation, including 5G, should be assessed by experts with no conflicts of interest. *Oncol. Lett*. 20(4): 15.

Horvatits, T., Tamminga, M., Liu, B., *et al*. (2022), Microplastics detected in cirrhotic liver tissue. *EBioMedicine* 82: 104147.

Hwang, J., Choi, D., Han, S., *et al*. (2020), Potential toxicity of polystyrene microplastic particles. *Sci. Rep.* 10: 7391.

IARC (2012), *Arsenic, Metals, Fibres, and Dusts. IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, Volume 100C*. Lyon: International Agency for Research on Cancer.

IARC (2013), *Non-ionizing Radiation, Part 2: Radiofrequency Electromagnetic Fields. IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans Volume 102*. Lyon: International Agency for Research on Cancer.

Ilekis, J.V., Tsilou, E., Fisher, S., *et al*. (2016), Placental origins of adverse pregnancy outcomes: potential molecular targets: an Executive Workshop Summary of the Eunice Kennedy Shriver National Institute of Child Health and Human Development. *Am. J. Obstet. Gynecol*. 215: S1-46.

InformadorMgd (2025). Según un trabajo académico, el 90% de muestras de agua en Magdalena y Punta Indio presentaron arsénico por encima del límite recomendado. 23 de julio de 2025. Disponible en: https://informadormgd.com.ar/2025/07/23/segun-un-trabajo-academico-el-90-de-muestras-de-agua-en-magdalena-y-punta-indio-presentaron-arsenico-por-encima-del-limite-recomendado/

Instituto de Estudios y Formación (2024). En 12 provincias se consume agua con arsénico, un tóxico cancerígeno. 27 de noviembre de 2024. Disponible en: https://iefctaa.org/en-12-provincias-se-consume-agua-con-arsenico-un-toxico-cancerigeno/

ITBA (2025), *Mapa de arsénico en Argentina. Resultados recopilados de análisis de arsénico, realizados por el Laboratorio de Ingeniería Química y Medioambiente del Instituto Tecnológico de Buenos Aires*. Disponible en: https://mapa-de-arsenico.web.app/

Jamal, L., Michelant, L., Delanaud, S. (2024), Autonomous nervous system responses to environmental-level exposure to 5G's first deployed band (3.5 GHz) in healthy human volunteers. *Exp. Physiol*. 109: 2122–2133.

Jenner, L.C., Rotchell, J.M., Bennett, R.T., *et al*. (2022), Detection of microplastics in human lung tissue using μFTIR spectroscopy. *Sci. Total Environ*. 831: 154907.

Kannan, K. y Vimalkumar, K. (2021), A review of human exposure to microplastics and insights into microplastics as obesogens. *Front. Endocrinol*. 12: 724989.

Karipidis, K., Mate, R., Urban, D., *et al*. (2021), 5G mobile networks and health-a state-of-the-science review of the research into low-level RF fields above 6 GHz. *J. Expo. Sci. Environ. Epidemiol*. 31(4): 585-605.

Katz, S.A. (2019), On the use of hair analysis for assessing arsenic intoxication. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 16(6): 977.

La Razón de Chivilcoy (2025). Agua envenenada: sigue la preocupación por los altos niveles de arsénico, 5 de enero de 2025. Disponible en: https://www.larazondechivilcoy.com.ar/locales/2025/1/5/agua-envenenada-sigue-la-preocupacion-por-los-altos-niveles-de-arsenico-180770.html

Litter, M.I., Ingallinella, A.M., Olmos, V., *et al*. (2019), Arsenic in Argentina: Occurrence, human health, legislation and determination. *Sci. Total Environ*. 676: 756-766.

Liu, J., Xia, P., Qu, Y., et al. (2025), Long-term exposure to environmentally realistic doses of starch-based microplastics suggests widespread health effects. *J. Agric. Food Chem*. 73(16): 9867-9878.

López, I., Félix, N., Rivera, M., *et al*. (2021), What is the radiation before 5G? A correlation study between measurements in situ and in real time and epidemiological indicators in Vallecas, Madrid. *Environ. Res*. 194: 110734.

Luo, D., Chu, X., Wu, Y., *et al*. (2024), Micro- and nano-plastics in the atmosphere: a review of occurrence, properties and human health risks. *J. Hazard. Mater.* 465: 133412.

Mariani, D.D., Rodríguez, I., Soma, V.A. (2016), Arsénico en cabello de una población bajo riesgo de General Pico, La Pampa, Argentina. *ByPC*. 80(1): 22-27.

Mevissen, M., Ward, J.M., Kopp-Schneider, A., *et al*. (2022), Effects of radiofrequency electromagnetic fields (RF EMF) on cancer in laboratory animal studies. *Environ. Int.* 161: 107106.

Montano, L., Raimondo, S., Piscopo, M., *et al*. (2025), First evidence of microplastics in human ovarian follicular fluid: An emerging threat to female fertility. *Ecotoxicol. Environ. Saf*. 291: 117868.

Moore, C.J. (2003), Trashed - Across the pacific ocean, plastics, plastics, everywhere. *Natural History* 112(9): 46-51.

Morrison, R.T. y Boyd, R.N. (1976). *Química Orgánica*. Caracas: Fondo Educativo Interamericano, p. 1051. Versión española de la tercera edición de Organic Chemistry (1973). Boston: Allyn and Bacon.

Mortensen, N.P., Johnson, L.M., Grieger, K.D., *et al*. (2019), Biological interactions between nanomaterials and placental development and function following oral exposure. *Reprod. Toxicol*. 90: 150-165.

Napper, I.E., Bakir, A., Rowland, S.J., *et al*. (2015), Characterisation, quantity and sorptive properties of microplastics extracted from cosmetics. *Marine Poll. Bull*. 99: 178-185.

National Cancer Institute (2024), *Cell phones and cancer risk*. Disponible en: https://www.cancer.gov/about-cancer/causes-prevention/risk/radiation/cell-phones-fact-sheet

Navoni, J.A., De Pietri, D., García, S., *et al*. (2012), Riesgo sanitario de la población vulnerable expuesta al arsénico en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Rev. Panam. Salud Publica* 31(1): 1-8.

Nihart, A.J., Garcia, M.A., El Hayek, E. *et al*. (2025), Bioaccumulation of microplastics in decedent human brains. *Nat. Med*. https://doi.org/10.1038/s41591-024-03453-1

Olmos, V. (2016), *Estudio de factores que regulan la biotransformación del arsénico en poblaciones expuestas crónicamente*. Tesis doctoral: Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://repositoriouba.sisbi.uba.ar/gsdl/collect/posgraafa/index/assoc/HWA_1375.dir/1375.PDF

OMS (2022), Arsénico, 7 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/arsenic#:~:text=Panorama%20general,cut%C3%A1neas%20y%20c%C3%A1ncer%20de%20piel.

Podgorski, J. y Berg, M. (2020), Global threat of arsenic in groundwater. *Science* 368(6493): 845-850.

Puntal Villa María (2023). La Cooperativa 15 de Mayo desmiente contaminación de agua por arsénico, 30 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.puntalvillamaria.com.ar/agua/la-cooperativa-15-mayo-desmiente-contaminacion-agua-arsenico-n201258

Quansah, R., Armah, F.A., Essumang, D.K., *et al*. (2015), Association of arsenic with adverse pregnancy outcomes/infant mortality: a systematic review and meta-analysis. *Environ. Health Perspect*. 123(5): 412-421.

Quiroga, A.M. (2021), *Evaluación de daño oxidativo y genotóxico y su relación con variables nutricionales en poblaciones expuestas a arsénico en agua de bebida de la zona centro-norte de la provincia de Santa Fe, Argentina*. Universidad Nacional del

Litoral. Disponible en: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/6250

Ravenscroft, P., Brammer, H., Richards, K. (2009), *Arsenic Pollution: A Global Synthesis*. Wiley-Blackwell.

Roslan, N.S., Lee, Y.Y., Ibrahim, Y.S., *et al*. (2024), Detection of microplastics in human tissues and organs: A scoping review. *J. Glob. Health* 14: 04179.

RSA-CONICET (2018). *Arsénico en agua. Informe final*. Buenos Aires: Red de Seguridad Alimentaria - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas. Disponible en: https://rsa.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2018/08/InformeArsenico-en-agua-RSA.pdf

RSA-CONICET (2021). *Determinación de arsénico en agua: capacidad analítica instalada en el país. Informe encuesta 2021*. Buenos Aires: Red de Seguridad Alimentaria - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/352903877_Determinacion_de_arsenico_en_agua_capacidad_analitica_instalada_en_el_pais_Informe_encuesta_2021

Schymanski, D., Goldbeck, C., Humpf, H.-U., *et al*. (2018), Analysis of microplastics in water by micro-Raman spectroscopy: release of plastic particles from different packaging into mineral water. *Water Res*. 129: 154-162.

SRT (2019), *Guía de actuación y diagnóstico de enfermedades profesionales. 11. Exposición a arsénico y sus compuestos minerales*. Buenos Aires: Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/11_arsenico_guia_de_actuacion_y_diagnostico.pdf

Stone, D. (2014), Risk Perception. En: Wexler, P. (Ed.), *Encyclopedia of Toxicology* (Third Edition). San Diego: Academic Press, p. 184.

Tang, K.H.D., Zhou, J. (2025), Ecotoxicity of biodegradable microplastics and bio-based microplastics: A review of in vitro and in vivo studies. *Environ. Manage.* 75(3): 663-679.

Tolins, M., Ruchirawat, M., Landrigan, P. (2014), The developmental neurotoxicity of arsenic: cognitive and behavioral consequences of early life exposure. *Ann. Glob. Health* 80(4): 303-314.

TSS (2023). Detector de arsénico para zonas rurales, 16 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.agenciatss.com.ar/detector-de-arsenico-para-zonas-rurales/

UNICEF-OMS (2018), *Arsenic primer: Guidance on the investigation and mitigation of arsenic contamination*. New York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización Mundial de la Salud.

U.S. FDA (2024a), *Arsenic in food*. Disponible en: https://www.fda.gov/food/environmental-contaminants-food/arsenic-food

U.S. FDA (2024b), *Scientific evidence for cell phone safety*. Disponible en: https://www.fda.gov/radiation-emitting-products/cell-phones/scientific-evidence-cell-phone-safety

U.S. FDA (2024c), *Microplastics and Nanoplastics in Foods*. Disponible en: https://www.fda.gov/food/environmental-contaminants-food/microplastics-and-nanoplastics-foods

Verla, A.W., Enyoh, C.E., Verla, E.N., *et al*. (2019), Microplastic–toxic chemical interaction: a review study on quantified levels, mechanism and implication. *SN Appl. Sci.* 1: 1400 (2019).

Wade, T.J., Xia, Y., Mumford, J., *et al*. (2015), Cardiovascular disease and arsenic exposure in Inner Mongolia, China: a case control study. *Environ. Health* 14: 35.

Wang, W., Ge, J., Yu, X. (2020), Bioavailability and toxicity of microplastics to fish species: A review. *Ecotoxicol. Environ. Saf*. 189: 109913.

Wu, D., Zhang, M., Bao, T.T., *et al*. (2023), Long-term exposure to polystyrene microplastics triggers premature testicular aging. *Part. Fibre Toxicol*. 20: 35.

Xu, W., Yuan, Y., Tian, Y., *et al*. (2023), Oral exposure to polystyrene nanoplastics reduced male fertility and even caused male

infertility by inducing testicular and sperm toxicities in mice. *J. Hazard. Mater*. 454: 131470.

Zhao, Q., Zhu, L., Weng, J., *et al*. (2023), Detection and characterization of microplastics in the human testis and semen. *Sci. Total Environ*. 877: 162713.

Zhu, X., Huang, W., Fang, M., *et al*. (2021), Airborne microplastic concentrations in five megacities of Northern and Southeast China. *Environ. Sci. Technol*. 55: 12871-12881.

Zimmermann, L., Geueke, B., Parkinson, L.V., *et al*. (2025). Food contact articles as source of micro- and nanoplastics: a systematic evidence map. *npj Sci Food* 9: 111 (2025).

Zuccaro, P., Thompson, D.C., de Boer, J., *et al*. (2024), The European Union ban on microplastics includes artificial turf crumb rubber infill: Other nations should follow suit. *Environ. Sci. Technol*. 58(6): 2591-2594.

CAPÍTULO 4

Del modelo de Buenos Aires a los modelos de la Provincia de Buenos Aires: El caso de Alte. Brown[1]

Sergio Daniel Ferraro[1,2,3,4,*]

[1] Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT-UNQ-CICBA)
[2] Centro de Estudios Sociales sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo (CiTeDe-UNQ)
[3] Red de Investigación y Acción sobre los Residuos (RIAR)
[4] Red de Tecnologías para la Inclusión Social Argentina (RedTISA)
*ferrarosergiodaniel@gmail.com

Palabras clave: *análisis socio-técnico - GIRSU - cooperativas - inclusión social - implementación.*

Keywords: *socio-technical analysis - MSWM - cooperatives - social inclusion - implementation.*

Resumen ejecutivo

Desde un enfoque socio-técnico, se reconstruyen 3 etapas de la implementación de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el Municipio de Almirante Brown vinculadas a las últimas administraciones de gobierno y a las tensiones de los actores como involucrados en este proceso, las cuales recorren los primeros pasos en la implementación de políticas públicas en clave de problema/solución, a la consolidación acuerdos y políticas de cogestión de los residuos. Además, el texto sintetiza la propuesta de un modelo de análisis susceptible de ser replicado, generando insumos tecno-cognitivos clave para el abordaje de problemáticas vinculadas al desarrollo inclusivo y sustentable.

Introducción

Los procesos territoriales urbanos del AMBA han sido ampliamente estudiados en las últimas décadas, siendo los que analizan las problemáticas socioambientales y la consolidación del rol de los cartoneros en la gestión de residuos uno de los más estudiados. Por nombrar solo algunos análisis: Carenzo y Fernández Álvarez (2011); Carenzo y Sorroche (2021); Carenzo (2014); D´hers V y Shammah C (2015); Montera, Moreno, Saidón y Verrastro, (2018); Saidón y Verrastro (2017); Shammah (2020); Sorroche (2015 y 2018).

Sin embargo, en los distintos casos analizados los procesos territoriales poseen siempre diferencias importantes que, aunque se mantienen algunos elementos comunes en torno a las problemáticas socioambientales, son las particularidades él los procesos de implementación y negociación de las políticas públicas en las que intervienen los distintos actores sociales las que permiten ver el carácter situado de cada experiencias..

El caso de Almirante Brown no resulta una excepción, siendo una de las jurisdicciones donde la implementación del sistema GIRSU permite evidenciar que lejos de tratarse de un proceso uniforme y lineal, responde tanto a condicionantes estructurales como coyunturales en el nivel de las políticas públicas en las que se enmarca, como así también en la orientación de las políticas públicas del gobierno local.

Partiendo de un enfoque socio-técnico, es que se vuelve pertinente plantear el marco conceptual con el que se analizarán las trayectorias y dinámicas de las políticas públicas implementadas y sus formas de ejecución. Desde este enfoque, el concepto de tecnología es planteado como toda construcción social (artefactos, procesos y organización) que es creada por los seres humanos de forma deliberada para alterar o extender el estado de las cosas. En otras palabras, las tecnologías y las sociedades se constituyen mutuamente y no son escindibles una de otras (Thomas, Juárez, y Picabea, 2015). Teniendo esto presente, cuando se hace alusión a la tecnología desde este enfoque es teniendo en cuenta los siguientes niveles:

- El artefactual (tecnologías materiales como herramientas, instrumentos, máquinas, utensilios, etc.);
- el procesual (habilidades, métodos, normas, etc.)

- y las formas de organización social (empresas, cooperativas, entre otras).

El pensar la tecnología a través de estos niveles permite analizar cómo lo artefactual se inserta en los procesos y se configuran las organizaciones. Sin embargo, implica hacerlo sin caer en los determinismos tecnológicos y sociales. El enfoque socio-técnico plantea, desde un punto de vista no lineal, el análisis y desarrollo de las tecnologías, como producto de negociaciones entre actores, objetos y procesos, de carácter situado y complejo (Thomas et al, 2012). Al ser así cada grupo social relevante (GSR) que participe de la construcción y/o utilización de esa tecnología tendrá una forma puntual de interpretar los problemas/soluciones a partir de ella. Esto es lo que definen conceptual Trevor Pinch y Wiebe Bijker (2008), dentro de su marco teórico de la Construcción Social de la Tecnología (SCOT), como "flexibilidad interpretativa", la cual refiere a la idea de que una construcción tecnológica único no tiene inherentemente un significado o función fija. En cambio, diferentes ASR[2] pueden interpretar y entender la misma tecnología de maneras radicalmente distintas, lo que lleva a diseños y desarrollos diversos. De este modo, las tecnologías ejercen agencia, no de manera autónoma, ya que no existen de manera aislada, sino en la interacción con actores, artefactos, procesos y organizaciones; pudiendo a nivel territorial: regular espacios y conductas de los actores, condicionar estructuras de distribución social, generar o solucionar problemas sociales y ambientales y participar activamente en las dinámicas de cambio social.

Para explicar la interacción de estos elementos heterogéneos es que el concepto de "Alianza Socio-Técnica" (AST) se vuelve relevante como herramienta analítica. La AST es una coalición de elementos heterogéneos implicados en el proceso de construcción de funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología (Thomas, 2012). Las alianzas se constituyen dinámicamente, en términos de operaciones de alineamiento y coordinación (Callon, 1992) de artefactos, ideologías, conocimientos, instituciones, actores sociales, recursos económicos, materiales, etc., que viabilizan o impiden la estabilización de la adecuación socio-técnica de una

2. Los actores sociales relevantes (ASR) son individuos, grupos o instituciones que tienen la capacidad de influir significativamente en la definición, el desarrollo y la adopción de una tecnología. En el contexto de la flexibilidad interpretativa de Pinch y Bijker (2008), estos actores son cruciales porque sus diferentes interpretaciones, problemas definidos y soluciones propuestas moldean la trayectoria de una tecnología.

tecnología y la asignación de sentido de funcionamiento/no funcionamiento (Maclaine Pont y Thomas, 2007).

A tales fines, se ha realizado una investigación de fuentes académicas, oficiales, periodísticas y de normativas en conjunto con entrevistas semi-estructuradas y no estructuradas a funcionarios de organismos oficiales municipales y provinciales, así como a organizaciones sociales de base vinculadas con la recuperación de residuos reciclables, con el fin de lograr mayor precisión en la reconstrucción de los GSR involucrados, así como en la identificación de las dinámicas de problema/solución, desde las cuales se elaboran sentidos compartidos sobre el funcionamiento/no-funcionamiento de las acciones y orientaciones desde las cuales se despliegan políticas públicas GIRSU en este territorio.

El presente capítulo se estructura en cuatro secciones. En la primera sección donde se desarrolla la implementación de la GIRSU en Argentina, su adaptación socio-técnica, implementación y replicación tomando como marco referencial el modelo de Buenos Aires. En la segunda sección se presentan los problemas y soluciones reconstruidos a partir del análisis documental y trabajo de campo en el municipio de Almirante Brown. Mientras que en la tercera sección se realiza la vinculación y reconstrucción analítica en fases en tres AST (Alianzas Socio Técnicas) orientadas a operacionalizar la problemática de forma sistémica de este territorio. Y por último, en la cuarta sección se presentan las conclusiones abordadas, las reflexiones del caso, y los interrogantes pendientes.

I. El Sistema GIRSU en Argentina

1.1 El modelo Buenos Aires

El modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) tiene sus orígenes en los países industrializados como respuesta a la gran cantidad de residuos sólidos urbanos (RSU) producidos. Basado en el desarrollo sostenible, tiene como objetivo primordial la reducción de los residuos enviados a disposición final y su separación en materiales que pueden ser reciclados y reintroducidos al circuito productivo. A partir de los´ 90 se fue extendiendo en varios países del sur global de América desde agencias internacionales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de agencias locales para su promoción. Pero la implementación de este modelo no sería la misma que en los países centrales, los procesos de implementación se concretaron de forma diferente al de los mismos (Carenzo. y Sorroche, 2021).

En el caso de Argentina, se presenta en el año 1999 el Plan de Gestión Integral de RSU (PGIRSU) a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación. Pero será recién para el 2005, luego de aprobada la Estrategia Nacional de Gestión de RSU (ENGIRSU), que el plan tendrá alcance nacional. La diferencia entre ambas iniciativas era que la primera planteaba lineamientos de diagnóstico para los municipios, entre ellos Almirante Brown, que por lo general presentaban un sistema de recolección deficiente, basurales y microbasurales. Por su parte, el plan nacional propone metas para el 2025, orientando su propuesta hacia la incorporación de criterios de planificación, centralización y regionalización. La diferencia se daría en el proceso de adaptación socio-técnica de esta iniciativa, incluyendo una referencia previa que en un primer momento no estaba planteada como uno de los objetivos, "apoyar la inclusión social de los trabajadores informales de la basura y promover el reciclaje" (Carenzo y Sorroche, 2021). Que esto sucediera no es casual, tras la crisis socio-económica del 2001 diversos movimientos sociales surgen buscando solucionar el problema de la desocupación. El aumento del número de personas que recolectaban y comercializaban materiales reciclables de los residuos depositados en la vía pública (papel, cartón, latas, vidrio) a partir de la crisis, llevó a la construcción a través de los medios de comunicación del término de "Cartoneros" y "Carreros" (Carenzo, 2014). Ante este escenario la implementación del sistema GIRSU y los numerosos reclamos sociales, es que los recolectores informales iniciaron su lucha por su derecho a trabajar y ser reconocidos como parte del sistema de recolección. Más allá de esta construcción identitaria de los recolectores contrapuesta a la construcción mediática de su labor de aquel entonces, a lo largo del tiempo se han ido construyendo y adaptando sus propias alianzas que los han posicionado como proveedores de servicios públicos de carácter socio-ambiental (Carenzo, 2014).

Particularmente en la CABA, las luchas por la reivindicación de los cartoneros y carreros representó un caso inédito para la región, impulsado desde el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) primero y luego a través de la articulación en la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR), las cuales luego de 10 años lograron convertir el modelo de gestión de RSU de la ciudad en un modelo de cogestión (Carenzo y Sorroche, 2021). Esto implicó al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires incorporar al sistema público de recolección de residuos a estos actores, recibiendo un ingreso por la prestación de los servicios de recolección y clasificación diferenciada aparte de los ingresos obtenidos por la venta de los reciclables.

De esta manera, para el 2010, las luchas libradas por las cooperativas de CABA rinden sus frutos, logrando concretar y estabilizar la ansiada cogestión, quedando formalmente integrados al sistema de recolección. A tales fines, queda estructurado bajo un sistema donde se licitan la recolección y residuos reciclables a través de 12 cooperativas, sentando las bases de un sistema que es inédito a nivel regional, era la primera vez que la GIRSU integra a los trabajadores informales del reciclado formalizando su labor. Sentando las bases de nuevos conocimientos y experiencias que servirán, a modo referencial, para su replicación en el conurbano (Carenzo y Sorroche, 2021). Siendo justamente a partir de estas y otras agrupaciones, que el llamado sistema o "modelo Buenos Aires" fue impulsado a nivel municipal en el conurbano bonaerense, entre ellos el municipio de Almirante Brown, a pesar de las presentes asimetrías presupuestarias y materiales entre ambos territorios.

Cómo analizan en su trabajo Carenzo y Sorroche (2021), este nuevo escenario en Ciudad de Buenos Aires implicaría un cambio de eje de los recolectores urbanos del conurbano que se desplazan cotidianamente a la capital del país, ya que la participación implicó el registro de cupos limitados, generando que los recolectores no registrados se volcaran a recorridos de recolección en las zonas más cercanas a su residencia de origen y distritos vecinos. Nuevamente, el cambio de normativa ejerce agencia; el territorio local que era un espacio secundario de recolección para un sector de los cartoneros cobra relevancia (Carenzo y Sorroche, 2021). El cambio de escenario implicó que en varios municipios del conurbano el tema entrara en discusión con más fuerza, logrando ocupar un lugar en la agenda pública del gobierno local. De golpe un número mayor de trabajadores del reciclaje informal logró que el tema tomará mayor relevancia local. Sin embargo, ante este nuevo escenario las asimetrías presupuestarias y materiales implicarán para los cartoneros un abordaje distinto según cual fuera el gobierno local, sus características territoriales, productivas y coyunturales (Carenzo y Sorroche, 2021). Lograr dar cuenta de la como estos desafíos se fueron reconfigurando es lo que podemos llamar como proceso de vernacularización[3] de la GIRSU, donde la población cartonera adquirió una centralidad en esta reformulación e implementación, configurando un modelo específico de la GIRSU (Sorroche, 2024), que como veremos en caso de Almirante Brown, hoy sigue en disputa por los espacios y formas de implementación.

3. Para Santiago Sorroche (2015) la vernacularización de la GIRSU hace referencia al proceso mediante el cual los modelos estandarizados de "Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos" son adaptados y modificados en el contexto local, particularmente en Argentina, a través de la interacción con actores locales como las cooperativas de cartoneros y las ONG´S.

1.2 *Operacionalización de problemas sistémicos socio-históricamente situados desde el análisis socio-técnico*

Para iniciar la reconstrucción del caso en el municipio de Almirante Brown es necesario antes tener en cuenta lo siguientes elementos teóricos que se utilizaran desde el enfoque socio-técnico con el fin de brindar mayor precisión y claridad al lector a la hora de la reconstrucción analítica.

El error más común al realizar este tipo de análisis es caer en determinismos, dando por sentado que los problemas son algo inherente e inscripto en los procesos y artefactos. Nada más lejos, los problemas constituyen particularidades socio-técnicas histórica y territorialmente situadas (Thomas, 2008). Por lo tanto, para que algo sea considerado un problema es necesario que sea definido como tal por alguien, asignando una temporalidad, una causa y una forma específica de interpretar al problema que lo diferencia de otros, lo cual colabora con la perfomación de soluciones. Esto deja en claro que no existen problemas universales a nivel económico, político y social, sino que se trata de una relación entre estas dimensiones de forma sistémica. Siendo necesario para su abordaje una reconstrucción de la dinámica socio-técnica puntual. (Davenport y Bidinost, 2023).

Por lo tanto, el concepto de Alianza Socio-Técnica o AST funciona como una reconstrucción analítica de una coalición de elementos heterogéneos implicados en el proceso de construcción de funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología (Thomas, 2012). Como herramienta conceptual es posible utilizarla no solo en la reconstrucción de procesos de funcionamiento/no funcionamiento de una tecnología (artefactual, organizativa, sistema), sino también para explicar cómo se alinean y coordinan los problemas, soluciones/tecnologías y los actores en un territorio en específico. Y si bien es posible registrar acciones de planificación sobre las AST, en última instancia se trata de coaliciones auto-organizadas (Thomas, Becerra y Bidinost, 2019).

En síntesis, el concepto de AST permite, como herramienta analítica, reconstruir y mostrar distintos niveles y actores que están detrás de la implementación de la GIRSU, siendo justamente ser pensada la problemática de forma sistémica, para comenzar abrir la “caja negra” de los problemas de la GIRSU en el municipio de Almirante Brown.

1.3 Breve descripción Geográfica de Almirante Brown

Para iniciar este análisis es relevante precisar algunos datos y elementos que nos brinden un primer acercamiento territorial. Al ser el territorio una categoría de análisis se requiere interiorizar que se trata de una conceptualización atravesada por el poder, lo que se traduce en un control deliberado del espacio y los procesos sociales que suceden de manera desigual en él. Construyendo redes y alianzas que, lejos de ser estáticas, son el emergente de procesos reificados que han logrado estabilizarse en algunos casos a pesar de las diferentes dinámicas de reterritorialización que modifican los vínculos entre los actores (Haesbaert, 2013).

El municipio de Almirante Brown es uno de los 135 municipios que integran la provincia de Buenos Aires. Ocupa una superficie de 129,33 km^2 dividido en 12 localidades: Adrogué (cabecera municipal), Burzaco, Glew, Claypole, Don Orione, Rafael Calzada, Longchamps, José Mármol, Ministro Rivadavia, Malvinas Argentinas, San José y una parte de San Francisco Solano. Cuenta con una población de 552.902 habitantes para el 2010 que hoy supera los 584.827 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022 y 2010), siendo el séptimo partido más poblado del AMBA. Ubicado en el sudoeste del Gran Buenos Aires, limita con los partidos de Lomas de Zamora al norte, Florencio Varela al este, Presidente Perón al sur, Esteban Echeverría al noroeste y Quilmes en un punto de su límite oriental.

El territorio municipal es divisor de cuencas y naciente de los cuatro arroyos que lo atraviesan

(Del Rey, San Francisco, Las Piedras y Las Perdices). El arroyo Del Rey nace en la localidad de Longchamps y desemboca en el río Matanza-Riachuelo. Esta cuenca hidrográfica abarca alrededor del 30% de la superficie del distrito. El resto de los arroyos forman parte de la cuenca de la Zona Sur, compuesta por un conjunto de cursos de agua que vierten directamente

en el Río de la Plata (Sarandí, Santo Domingo, Cuencas de Quilmes y Arroyo Jiménez, emisario de Berazategui y Río Santiago) (Montera, 2022).

A escala de la aglomeración, Almirante Brown constituye un territorio de borde, sometido a procesos de cambio de uso y de valorización económica del suelo por la tendencia de la ciudad a crecer incorporando territorios rurales que abarca un total del 35% del territorio, mientras que el

área urbana abarca cerca del 65% de la superficie municipal y es el lugar donde reside la mayor parte de la población (Montera, 2022).

Con la urbanización y el crecimiento poblacional permanente se ha venido incrementando la producción de residuos sólidos domiciliarios y de grandes generadores, llegando a cifras de más de 54.547 tn mensuales (Ceamse, 2023).

2. La GIRSU en Almirante Brown, un intercambio de problemas

A partir de un trabajo de campo sostenido, entrevistas no directivas, el análisis de fuentes oficiales, académicas, legales y periodísticas y de los procesos de co-construcción[4] que intervienen a lo largo de la trayectoria socio-técnica en la implementación del modelo GIRSU en el municipio de Almirante Brown. De esta forma se han logrado identificar 3 fases o etapas, tomando como criterio las dinámicas de cambio tecnológico a partir de un intercambio de problemas en los procesos de co-construcción que posibilitaron el funcionamiento de la GIRSU. En otras palabras, con dinámica de cambio tecnológico se hace referencia a que proceso de la evolución de la tecnología no está determinada únicamente por avances científicos o económicos, sino que está moldeada significativamente por la forma en que diferentes actores sociales definen, negocian y buscan soluciones a los problemas que surgen en torno a esa tecnología (Pinch y Bijker, 2008), lo que para un actor es un problema, para otro puede ser la vía de solución al suyo.

En los siguientes apartados de esta sección se presentarán los problemas y soluciones reconstruidos en el caso, para en la siguiente vincularlos analíticamente a una AST orientada a operacionalizar la problemática sistémica de este territorio.

2.1 Primera etapa: Un nuevo modelo de gestión

La primera etapa analizada comprende el período de entre (2007-2016). Para ese momento el modelo GIRSU se aprueba en la provincia de Bue-

4. Se entiende por co-construcción, al proceso dinámico e interactivo mediante el cual las tecnologías y las sociedades se configuran y transforman recíprocamente. No se trata de una visión lineal donde la tecnología impacta a una sociedad pasiva, ni viceversa. En cambio, se enfatiza la interdependencia y la capacidad de agencia entre los actores sociales (individuos, grupos, organizaciones) y los artefactos tecnológicos (Thomas, 2012).

nos Aires a partir de la sanción de la ley 13592/06, articulándose con la ENGIRSU. De modo que se establece formalmente la necesidad de llevar a cabo estrategias de planeación y diseño que permitan la gestión de residuos desde el nuevo modelo, otorgando un presupuesto mínimo a las municipalidades para la elaboración de proyectos. En esta primera etapa la dinámica de cambio tecnológico se centra en la elaboración de estrategias de reducción y control de los basurales informales.

Para el municipio el principal problema/solución es la erradicación de los basurales, microbasurales y puntos arrojo de residuos en terrenos fiscales y cursos de agua. Con el fin de tratar esta problemática, la intendencia crea la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable (APAyDS) a principios de su gestión, la cual está bajo control directo de la intendencia en un primer momento. El APAyDS estaba conformado por académicos e ingenieros y se enfocó en la prevención de contaminación y la implementación de las tareas derivadas del Plan integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo que impulsa la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) en el municipio (y los municipios donde tenga influencia estas cuencas), custodiando los principales sitios informales/ilegales de disposición final.

La primera iniciativa fue la colocación en ciertas zonas de unos 3 a 5 volquetes (según el caso) etiquetados en sus laterales como "eco-puntos", con el objetivo de mitigar el surgimiento de posibles basurales y evitar la proliferación de puntos de arrojo de residuos. Estos eran colocados en zonas críticas del distrito, que no tenían servicio de recolección domiciliaria o son próximas a puntos de arrojo y espacios en donde hubo o hay microbasurales o basurales. En términos de relación problema/solución los Eco-Punto no funcionaron, la colocación de los volquetes por zona no daba abasto, por lo que estos se llenaban y desbordaba de residuos rápidamente, generando una gran acumulación de basura, formándose un microbasural a su alrededor. Con el agregado de que los volquetes eran de varias empresas privadas y requerían el pago de un adicional con custodia policial zonal, encareciendo el servicio, lo que conjunto con el retraso de los pagos a las empresas de volquetes, generaba la suspensión/interrupción de su colocación y transporte por parte de las empresas prestatarias. De este modo, la iniciativa de los llamados eco-puntos fue dada de baja en el año 2012 de forma definitiva al no ofrecer los resultados esperados y habiendo generado nuevos problemas.

Para la APAyDS el camino a una solución era aumentar la cantidad de accesos a zonas con calles de tierra asfaltándolas. De esta manera los

camiones de recolección domiciliaria podrían pasar, lo que reduciría la cantidad de residuos en los volquetes, y ampliaría las zonas donde actúa la empresa Hesurmet, la cual realiza desde el 2004 la recolección de residuos sólidos urbanos (RSU). Pero esto no se concretó más que en algunos pocos lugares del municipio.

Por otra parte, la APAyDS y la ACUMAR tuvieron diferencias sobre que es un basural, un punto de arrojo y un microbasural. A los fines prácticos de este análisis, el diferendo parte no solo de cual es criterio que utiliza cada uno con respecto al volumen de residuos (la municipalidad usando el criterio de medición del CEAMSE y la ACUMAR un criterio propio) sino también a la "línea de base", es decir, el momento cero desde donde realizar las mediciones, habiendo mayor cantidad de estos espacios considerados como basurales según la ACUMAR y menos según la APAyDS. Desde el municipio la principal crítica a la línea de base de la ACUMAR fue por su rigidez, dado que no permitía incorporar basurales formados con posterioridad a 2011; eliminar aquellos que habían dejado de existir y no se volverían a formar por cambios en el uso del suelo (por ejemplo, la construcción de una fábrica); o modificar la categoría para reflejar las variaciones en el volumen de residuos (Montera, 2022).

Por su parte, la ACUMAR acusó de incumplimiento de sus funciones al gobierno local, principalmente por falta de acciones suficientes en control necesario de los espacios detectados como críticos. Por parte de la APAyDS, la limpieza que realizaba de los basurales la ACUMAR cada cierto tiempo era inadecuada y no resolvía el problema de raíz, para ellos la solución era reconocer la ciudad informal (barrios populares y asentamientos), mejorar y abrir caminos que permitieran el acceso a la recolección lineal[5] donde no la había para los camiones recolectores.

En busca de otras soluciones, en el 2014 se puso en marcha de forma preliminar la recolección diferenciada coordinada a través de APAyDS, siendo esta el vínculo directo con las "organizaciones de recicladores de base" (ORB) agrupadas en cooperativas de reciclado. Las ORB vieron en esta iniciativa una posibilidad de conseguir mayor relevancia local. Por

5. El término "recolección lineal" hace referencia al concepto de economía lineal de extracción, producción, consumo y desperdicio. La recolección diaria de residuos por camiones compactadores es volcada y enterrada en lugares de disposición final muchas veces sin clasificación. En contraposición, la economía circular plantea la clasificación de los materiales para su reutilización y reciclado con el fin de extender su vida útil apostando a la sostenibilidad.

lo que comenzaron a realizar tareas de promoción y recolección diferenciada planificadas en los barrios populares en un primero momento y aprovechando su capilaridad social para lograr reducir el volumen de RSU que terminaban en basurales y microbasurales informales ubicados en espacios de las localidades de Don Orione, Longchamps, Burzaco, Claypole, Glew, Malvinas Argentinas y Ministro Rivadavia.

Sin embargo, la participación de las cooperativas de recicladores se gestó antes la construcción y zonificación de circuitos de recolección diferenciada previos a la puesta en marcha del proyecto de recolección diferenciada. Las ORB por cuenta propia fueron con el tiempo ampliando sus zonas de recolección, para acordar posteriormente su inclusión formal al circuito municipal, logrando a su vez, demostrar capacidad de gestión y capilaridad social en nuevos territorios del municipio.

Para lograr esto, la tarea de recolección diferenciada se realiza puerta a puerta, este dispositivo cuenta con un primer momento de promoción ambiental donde las promotoras, principalmente mujeres, explican como realizar la separación de materiales, la periodicidad de la recolección y la importancia de la tarea para la higiene del barrio, logrando así establecer un primer vínculo. En esta misma línea, se trata de que el personal asignado a la recolección y promoción en una zona sea siempre el mismo, con el fin de ganar la confianza de los vecinos.

Estas acciones por parte de varias cooperativas permitió aumentar la cantidad de materiales procesados; destacándose con un mayor desarrollo de esta iniciativa a nivel local la Cooperativa Colectivo Ambiental (CA), que forma parte de la Federación Unión Nacional de Cooperativas Argentinas de Trabajo (FUNCAT), y la Cooperativa Recicladores Unidos de Brown (RUB), vinculada al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), ambas ubicadas actualmente en el barrio Don Orione, una enfrente de la otra (Figura 1 y 2).



Figura 1 y 2: *Cooperativa Colectivo Ambiental y Cooperativa Recicladores Unidos de Brown. Fuente: Fotografías propias, tomadas en noviembre de 2024.*

Para el año 2011 es sancionada la ley provincial 14273/11 de Grandes Generadores (GG), a través de la cual, y junto de diversas disposiciones posteriores, se obliga a las grandes empresas generadoras de residuos a contratar servicios sanitarios privados que tuvieran la certificación del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y a establecer un plan de gestión de residuos que debía presentarse frente al órgano regulador. "La política exige a los GG adoptar sistemas de separación interna de residuos en al menos dos fracciones (reciclables y no reciclables) y responsabilizarse por los costos del transporte y tratamiento de ambas" (Sarandon y Schamber, 2019, p. 64). Unos meses después, ya a mediados del 2012, unas 25 cooperativas de la provincia de Bs As se reunieron con los responsables de la OPDS logrando una serie de disposiciones normativas que permiten y regulan la gestión diferenciada de residuos sólidos urbanos mayores de 1 tonelada entre GG y las cooperativas. Estas disposiciones recomendaban la vinculación con las cooperativas de trabajo para el tratamiento de los materiales. Otorgándoles la certificación OPDS siempre que cumplieran con los requisitos sanitarios y de tratamiento. En este escenario, la modificación puntual en el marco normativo hacia los GG se materializó en las resoluciones 137/13 (clubes de campo y Barrios cerrados), 138/13 (hoteles de cuatro y cinco estrellas, shoppings y galerías comerciales, los hipermercados y las cadenas de locales de comidas rápidas) y 139/13 (establecimientos industriales)[6] (Sarandon y Schamber, 2019). Esto permitió a los GG optar por las cooperativas para reducir costos de gestión de residuos al otorgarles la recolección de parte de sus materiales sin costo. A través de esta normativa, tanto las cooperativas, los municipios y las empresas lograban darle trazabilidad a parte de sus residuos, reduciendo los costos de gestión y al mismo tiempo, reduciendo la cantidad de estos materiales arrojados de forma clandestina.

2.2 Segunda etapa: En camino a una co-gestión

En esta etapa la dinámica de cambio tecnológico se centra en el reconocimiento y avance de acuerdos de co-gestión con las ORB para el saneamiento de basurales. Este período abarca entre los años 2016 al 2022.

6. Como analizan Sarandon y Schamber (2019), las resoluciones de OPDS reforzaron el reconocimiento de las cooperativas como las encargadas de gestionar los materiales reciclables al reconocer que puedan participar como Destinos Sustentables brindando sus servicios a los GG. Para poder tener la certificación de Destino Sustentable los interesados deben inscribirse en el Registro de Tecnologías del OPDS (regido por la Resolución 367/10), para lo cual, con el fin de facilitar la inscripción de las cooperativas a dicho registro, el OPDS introdujo la Resolución 20/14 que elimina y simplifica los trámites para obtener la habilitación.

Es justamente, a partir del 2016, con un cambio de gestión municipal mediante, que el gobierno local entiende el rol cada vez mayor de las cooperativas en la reducción de los RSU. Las ORB a partir de diferentes iniciativas lograron demostrar capacidad de gestión al ir mejorando el servicio de recolección diferenciada. En el caso de las cooperativas CA y RUB hubo varios avances importantes, el primero gracias a la colaboración de investigadores de la Secretaría de Extensión y del área Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional de Quilmes que brindó capacitación técnica, incorporando la diagramación de mapas digitales de las rutas de recolección de forma precisa. Además se desarrollaron capacitaciones enfocadas en el manejo y procesamiento de distintos tipos de plásticos para su reciclado y reutilización en el sistema productivo. En tercer lugar, la cooperativa CA implementa, a través de las promotoras ambientales, el uso de grupos de WhatsApp por barrios, posibilitando que los vecinos pudieran saber en tiempo real el recorrido de los camiones de recolección diferenciada, los horarios y días de recolección, poder notificar sí tenían materiales para reciclar en mayor cantidad o solicitar que otros vecinos sean incorporados dentro del circuito.

Paralelamente, tanto la cooperativa CA como la cooperativa RUB son convocadas por el municipio para la limpieza de un obrador vuelto un basural informal de áridos en el barrio Don Orione, con el fin de que sean espacios ocupados por estas organizaciones emplazando nuevas plantas y galpones en una zona más amplia que las anteriores ubicadas en pequeños depósitos en el barrio de Rafael Calzada. De esta manera las cooperativas tendrían mayor espacio para maquinaria y materiales y, ante el cambio de uso del suelo, evitar que estos lugares se volvieran nuevamente basurales de áridos. Sumado a esto, la idea del municipio era crear un "Polo Productivo" donde no solo estarían las organizaciones de recicladores, sino también cooperativas de construcción, textiles e industriales. En conjunto con este proceso, la cooperativa CA logra, con el financiamiento del gobierno provincial y nacional en el marco de la ENGIRSU, mejorar sus procesos productivos en el tratamiento de plásticos al incorporar nuevas maquinarias (molino, agrumadora, peletizadora, extrusora) y una filmera con impresora para producir bolsas de residuos con el logo municipal que se repartiría en los recorridos.

Alineada con estas iniciativas, la municipalidad de Almirante Brown, a través de la Secretaría de Gestión Descentralizada (SGD), presenta el Programa Eco-Inclusión como parte de la marca "Brown Verde" para el desarrollo sostenible. Buscando reforzar el vínculo entre las cooperativas y el municipio, lo que implica reconocer directamente el trabajo de los reci-

cladores como parte de la gestión, situación que sucedió al establecerse un acuerdo de co-gestión[7] en la recolección de RSU.

Como parte de este programa se desarrollaron dos nuevas soluciones para mitigar y reducir los basurales, microbasurales y puntos de arrojo, la primera fue la colocación de "Estaciones de Reciclado" (Figura 3), las cuales consisten en conteiners adaptados para ser atendidos por los recolectores urbanos, teniendo la doble función de recepcionar materiales y realizar tareas de promoción ambiental, dando a conocer su trabajo. Estos espacios son emplazados según las zonas de recorrido de cada cooperativa y administrados por ellas, como también en los puntos críticos donde hubo basurales y microbasurales erradicados para evitar su reaparición. Muchos de estos espacios fueron, además, limpiados por las cooperativas en conjunto con el municipio y ACUMAR en operativos de limpieza. A partir de estas acciones la entidad encargada de la cuenca Matanza-Riachuelo fue observando que el proceso de co-gestión mejoró el trabajo sobre estos espacios, logrando erradicar varios de estos espacios.

Ya para el 2018, las ORB luego de varias negociaciones logran conformar la "Mesa de Cooperativas" con el fin de formar un frente común en las negociaciones con la municipalidad y fortalecer su posición dentro del proceso de co-gestión.

7. El concepto de co-gestión es bastante amplio, ya que existen variedad de casos que van desde una relación basada en asociativismo como forma principal (Carenzo y Fernández Álvarez, 2011) hasta un proceso de integración de actores de la economía popular en cargos del gobierno local (Ferraro S.D., 2023). En este caso, se entiende como co-gestión a la gestión compartida que incluye tanto al sector formal como al informal, tendiente al reconocimiento y formalización del rol de los recolectores urbanos o populares en el manejo de los RSU.



Figura 3: *Estación de reciclado del barrio Don Orione. Fuente: Fotografía propia, tomada en julio de 2023.*

2.2 Tercera etapa: Consolidación con conflicto

En esta fase la dinámica de cambio tecnológico se centra en la construcción de una tecnología

rival que intenta construir el no-funcionamiento de la otra. Este período abarca entre los años 2022 al 2024.

A partir de la consolidación del proceso de co-gestión y el establecimiento del Polo Productivo en Don Orione, el municipio y las cooperativas consiguen financiamiento del Ministerio de Ambiente de la Nación para la construcción de un "Centro Verde" en Brown (Figura 4), una planta de mayor capacidad de gestión de materiales que centralice una parte importante del reciclado de los plásticos y el cartón. La misma se construiría en el terreno que está detrás de la cooperativa RUB y sería administrada por esta misma, contando además con la colaboración de la cooperativa

CA, al ser ambas organizaciones las de mayor nivel de procesamiento de material reciclables, como así también por sus ubicaciones vecinas.

El proyecto de construcción del Centro Verde se inició en año 2022, terminando el emplazamiento del tinglado a mediados del año 2023; sumando también maquinaria para la nueva infraestructura, como molinos y cintas transportadoras de clasificación en altura. Sin embargo, estaba planificada la construcción de una parte de oficinas quedó inconclusa. La razón de la suspensión de esta última parte fue el cambio de color político en gobierno nacional que suspendió los fondos para su construcción. Esta situación limitó el escalamiento productivo de la Cooperativa RUB por dos razones, la primera porque la maquinaria disponible permitía únicamente moler y compactar, lo que no suma mucho valor agregado. Y la segunda, porque se cancelaron los fondos que incluían la posibilidad de sumar más equipamiento. De esta manera, la cooperativa RUB vendía parte de su producción directamente a la Cooperativa CA a un precio preferencial, ya que esta si contaba con mayor desarrollo productivo, pudiendo así darle mayor valor agregado. Sumado a esto, la apertura de las importaciones de cartón y plásticos por el gobierno nacional en el año 2024 perjudicó a ambas cooperativas, produciendo un fuerte retroceso en el precio de mercado de estos materiales.



Figura 4: *Centro Verde de Almirante Brown. Fuente: fotografía propia, tomada en diciembre de 2024.*

A pesar de todo esto, y gracias a la gestión de varios investigadores del Instituto de Estudios Sociales de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Quilmes (IESCT-UNQ) durante el 2023, la Cooperativa CA logró la obtención de financiamiento a través de un proyecto de economía social del CONICET para el desarrollo de productos plásticos, lo que se tradujo en la adquisición de un chiller (un equipo de refrigeración por agua), necesario para el funcionamiento de maquinarias utilizadas en el proceso de molienda, reciclado o inyección de productos plásticos. Por su parte, la municipalidad en conjunto con la Dirección Gral. de Cultura y Educación de la Provincia de Bs As pusieron en marcha un proyecto de formación profesional técnica de operarios de planta de reciclado en uno de los galpones del predio de la cooperativa CA, lo que implicaría tener mano de obra más calificada para el trabajo en planta.

Por otra parte, en caso de la ACUMAR el cambio de gestión en el gobierno nacional en el año 2024 se tradujo en una fuerte reducción presupuestaria, lo que generó, en términos de agencia, que su labor se redujera al monitoreo de las cuencas, dejando de lado su participación activa en el territorio únicamente en las desembocaduras de los arroyos.

En este contexto adverso a nivel presupuestario, el gobierno municipal buscó fortalecer la marca "Brown Verde" a partir de la implementación de una app en reemplazo de los grupos creados en WhatsApp y de las promotoras ambientales que los administran. Más allá de la exclusión de un significativo número del personal de promoción ambiental, esto implicaría pasar el control total de la planificación logística a la municipalidad, eliminando la vía de comunicación directa entre los vecinos y las ORB. La app prevé incluir los datos para solicitar incluirse en el recorrido y una explicación de cómo se realiza la separación en origen, eliminando la comunicación con las cooperativas más allá del retiro. Entendiendo la complejidad de la situación, las ORB se negaron de plano, sosteniendo que su modelo de promoción, producto de un proceso de co-construcción con los vecinos, fortaleció los vínculos y acercó la realidad de los recolectores urbanos a más personas. Para los vecinos de muchos barrios populares Almirante Brown, el sistema de recolección y las estaciones de reciclaje permitió más alternativas sobre qué hacer con los residuos, siendo crucial en la formación de un vínculo más cercano con los recolectores urbanos durante la pandemia de Covid-19 en el año 2020. Según varios miembros de las cooperativas CA y RUB entrevistados, "fueron numerosas personas mayores o impedidas de salir, solicitaban las compras a los recolectores o compartían avisos con otros" Entrevista al Colectivo

Ambiental, cooperativa dedicada a la recolección de materiales reciclables, en (www.innovat.org.ar, 2023).

Los grupos de WhatsApp se volvieron una base de datos importante para la municipalidad, mientras que para las cooperativas era su forma más efectiva de exponer sus servicios y comunicar a la gente en tiempo real información vecinal que en ocasiones excede a la recolección, pero también era una organización logística creada desde las cooperativas.

Desde una dinámica de problema-solución, para el gobierno local la co-gestión funciona, pero tener un mayor control en la logística implica consolidar su posición con respecto a las cooperativas y construir un escenario más cómodo para eventuales negociaciones. Mientras que para las cooperativas los grupos creados en esta red social no son solo una herramienta de negociación con la municipalidad, sino un reconocimiento de los vecinos sobre ellos más que sobre el gobierno local. En cambio, para un sector de los vecinos se estableció como en un espacio de comunicación vecinal aun en la post pandemia. (Canal RedTISA, 2024 019m0s)

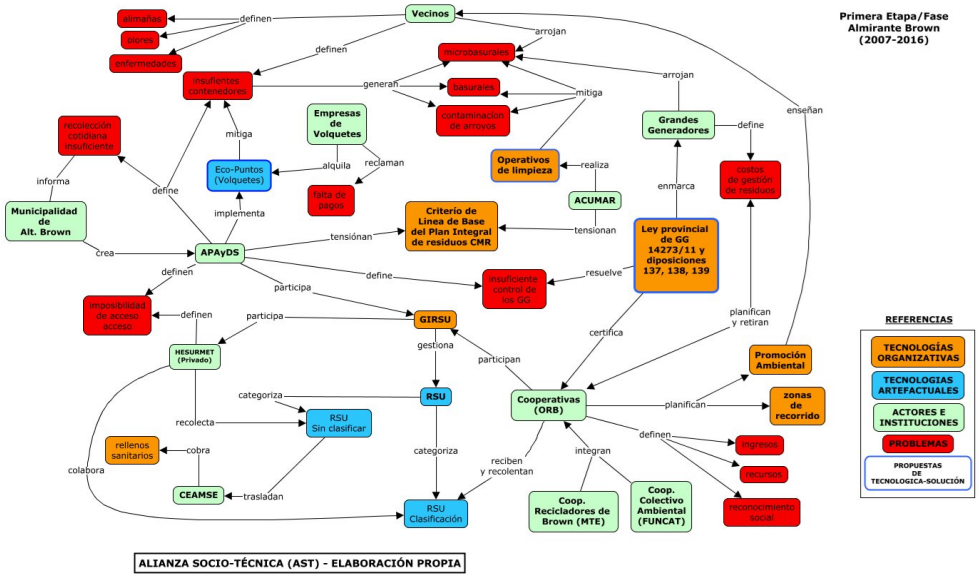
2.3 La implementación de la GIRSU en el municipio de Almirante Brown en clave sistémica, trayectoria y alianzas socio-técnicas:

Hasta aquí se ha presentado el caso en tres etapas/fases con sus diferentes problemas y soluciones/tecnologías. Ahora bien, aunque se realizaron algunas relaciones preliminares entre los problemas y soluciones, a continuación se vincularan analíticamente cada etapa con su respectiva alianza socio-técnica, teniendo en cuenta la flexibilidad interpretativa de los grupos sociales relevantes (ASR) al operacionalizar gráficamente los problemas de este territorio de forma sistémica.

3.1 Etapa 1 (2007-2016)

En la primera etapa (Figura 1), y reconstruyendo la flexibilidad interpretativa, para la APAyDS el problema de los basurales, microbasurales y puntos de arrojo implica un tratamiento de raíz por lo que plantea varias soluciones como son la ampliación de zonas con recolección de residuos, el asfaltado de calles para facilitar el tránsito a los camiones recolectores y una contenerización de los residuos de forma sostenida. Sin embargo, se construye el no funcionamiento de estas soluciones. En primer lugar, la ampliación limitada de calles asfaltadas y la imposibilidad de acceso a ciertos espacios en barrios vulnerables. En segundo lugar, la contenerización a través de volquetes no solo fue insuficiente, sino que la falta de

control sobre el uso de esta tecnología no logró solucionar o mitigar el problema. En términos de dinámica problema/solución, se generó otro problema, ya que posibilitaron la proliferación de microbasurales alrededor de estos. Los volquetes, como tecnología, se habían vuelto un punto de referencia para el arrojo de RSU.



Para la ACUMAR, en cambio, el municipio incumple sus funciones de regulación/control de las zonas críticas de puntos de arrojo y basurales. A la vez, que la diferencia de criterios del gobierno local y de la ACUMAR en la construcción de una tecnología organizativa para los relevamientos de basurales con diferentes líneas de base abrió un frente de tensión entre ambos organismos. Generando nuevos problemas al quedar espacios fuera o dentro de los basurales relevados o contabilizando lugares donde estos ya habían sido erradicados.

Por su parte, para los vecinos de los barrios afectados (Don Orione, Longchamps, Burzaco, Claypole, Glew y Malvinas Argentinas), los basurales son un problema al generar olores, problema sanitarios y potenciar proliferación de alimañas, situación que se ve agravada por el arrojo de los GG que realizan disposiciones finales ilegales para reducir el costo de su tratamiento. La solución de colocar volquetes en puntos críticos fue una solución temporal pero ineficiente para los vecinos, ya que su falta de regularidad y la baja cantidad de los mismos por zona, da a entender que

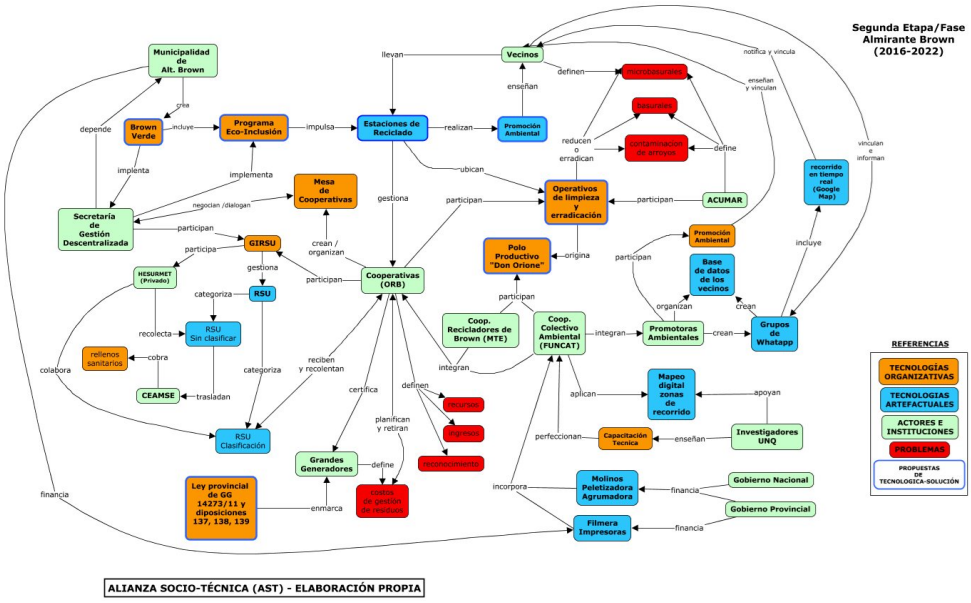
se trató de una solución que falló en su planificación e implementación sostenida. Reificando, de esta manera, los espacios como puntos de referencia para el arrojo de RSU y otros materiales estén o no los volquetes.

En el caso de las ORB, la zonificación y planificación de las recolecciones fue su carta de presentación al municipio. El desarrollo de un programa de recolección diferenciada implicó dar un paso hacia la co-gestión, pero principalmente hacía la resolución de tres problemas claves para cooperativas de reciclaje en general, como son reconocimiento social, el potencial mejoramiento de los ingresos por volumen recolectado y la posibilidad de acceso a financiamiento. A su vez, para el gobierno de Almirante Brown, las actividades de promoción ambiental y recolección diferenciada brindan la posibilidad de ampliar parte del servicio de recolección a lugares donde antes no pasaba el servicio.

Por otro lado, la ley de GG y sus disposiciones permiten alinear dos actores y sus problemas para la resolución, al menos parcial, de una parte de ellos. Al permitir la participación de las cooperativas en la gestión de los residuos, se reduce el costo de disposición final, se producen menos arrojos de residuos ilegalmente y las cooperativas acceden a un flujo de materiales de gran volumen para el reciclado otorgándoles trazabilidad.

3.2 Etapa 2 (2016-2022)

En esta segunda etapa, y siguiendo con la reconstrucción de las AST, la dinámica de cambio tecnológico lleva a un intercambio de problemas o al menos de su centralidad (Figura 2). Las cooperativas de reciclado al brindar el apoyo necesario en la reducción, control y erradicación de basurales ilegales plantean una primera solución al gobierno local, generando, a su vez, la presión suficientes para consolidar un acuerdo co-gestión que le otorgue mayor presencia en la en la agenda municipal y en el co-desarrollo de nuevas políticas públicas en torno a la economía circular. Del mismo modo, desde una dinámica de problema-solución, para el gobierno local el avance hacía la co-gestión de residuos les permite reducir gastos de disposición final, algo que implica casi 30% del presupuesto mensual en varias localidades del conurbano bonaerense (Ferraro, 2023 y 2024). Además, la creación de un Polo Industrial en el Barrio de Don Orione modificó el uso del suelo de forma definitiva, impulsando al mismo tiempo una nueva zona productiva que agrupa a los referentes del sector en un mismo espacio.



Por otro lado, la colaboración con la ACUMAR por parte de las ORB posibilitó una reducción en la influencia de este organismo gubernamental al ir obteniendo mejores resultados. Mientras que para la propia ACUMAR el proceso de co-gestión entre cooperativas y municipios significó optimizar los operativos de limpieza de los basurales y de los cursos de agua que atraviesan las diferentes localidades de Almirante Brown.

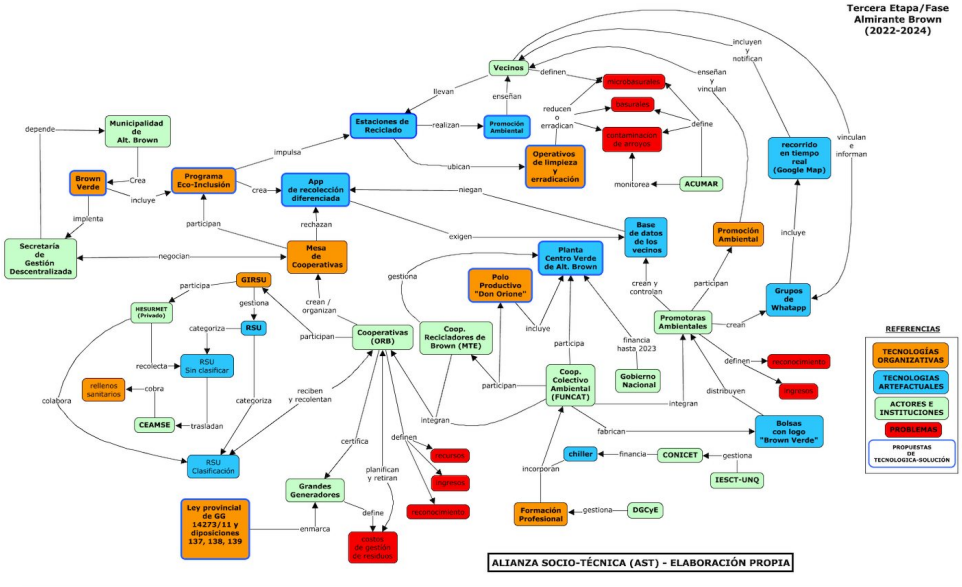
A nivel socio-técnico, el trabajo de las ORB logró potenciar su capacidad de agencia en torno a la intervención y control territorial. Es decir, les permitió posicionarse como un sector central para la gestión de RSU localmente, tanto en barrios populares, en zonas céntricas o lugares críticos en el arrojo de residuos. En otras palabras, lograron demostrar suficiente versatilidad en diferentes situaciones exitosamente.

En conjunto con lo anterior, la acumulación de capacidades técnicas, de nuevos conocimientos a partir de otras experiencias y la elaboración de un sistema de promoción puerta a puerta planificado desde las propias bases, le posibilitó a las ORB no solo la ampliación de zonas de recolección, sino una mayor cercanía con los vecinos y la creación de una base de datos que cumple una doble función, como herramienta de gestión, pero como un elemento de negociación frente a las políticas de gobierno, instando a que sea más frecuente la necesidad de una mesa de negociación entre ambos sectores.

3.3 Etapa 3 (2022-2024)

En el tercer momento relevado, la dinámica problema-solución está centrada en el frente de tensión entre la municipalidad de Almirante Brown y el sector de promoción ambiental (en especial los vinculados a las cooperativas Colectivo Ambiental (CA) y Recicladores Unidos de Brown (RUB). Este conflicto puede verse en el gráfico de la AST donde ambos sectores se disputan el control de la tecnología artefactual "base de datos". Su disputa es un nudo crítico que implica el no-funcionamiento de la tecnología rival (Figura 3) no habiendo un punto intermedio que se pueda negociar de momento. La construcción de no-funcionamiento de una tecnología sobre la otra significa la reconfiguración de la alianza y una nueva alineación de sus elementos. En este caso, cada una de las tecnologías permite cosas que la otra no, por lo que cada una desde su capacidad de agenciamiento limita, restringe y/o anula la capacidad de agencia de un sector sobre ciertos espacios de negociación del otro (logística, reconocimiento social, puestos de trabajo, espacios de comunicación, control territorial, etc.).

En este caso, la "Mesa de Cooperativas" funciona como una tecnología organizativa para generar presión, posibilitando, desde un frente común, negociar con la municipalidad reforzando su posición dentro del acuerdo de co-gestión.



En otras palabras, para el gobierno local la co-gestión funciona, pero buscan contrapesar la influencia de las cooperativas, mientras que para las organizaciones de recicladores los grupos de WhatsApp son una herramienta de negociación y de reconocimiento de los vecinos sobre ellos más que sobre la municipalidad. Por lo que controlar la logística desde la app implica eliminar la promoción ambiental y brindar la información desde la misma, pero dejando a las promotoras fuera del circuito de recolección, situación que se traduce en la exclusión de labor. Mientras que por parte de las cooperativas justifican su trabajo no solo como fuente de empleo real, sino por el rol social que cumplen en el desarrollo e implementación de tecnologías.

Sin embargo, aunque la disputa aún sigue latente y podría configurar ciertos elementos de la ASR, es posible afirmar que el éxito en la concreción de un modelo de co-gestión de la GIRSU con sus particularidades únicas y de carácter situado a la realidad social de Almirante Brown. De esta forma, queda en evidencia cómo las políticas participativas en torno a la gestión de reciclables, el valor de los conocimientos acumulados y la capacidad de negociación de las cooperativas radica en el compromiso de una participación activa en el desarrollo de políticas públicas tendientes a ser inclusivas y sustentables.

4. Reflexión final o la adaptación socio-técnica para la co-gestión de GIRSU

El caso analizado permitió reconstruir las dinámicas de las organizaciones de recicladores de base en torno a la GIRSU a lo largo de las tres etapas de gestión. Durante la primera etapa, la implementación de políticas públicas siguió una lógica top-down en sus inicios, que no tardó en ser puesta en tensión como interpretación de la GIRSU propuesta desde los organismos estatales importada de países del norte global y reinterpretada por las cooperativas locales de forma situada.

El conocido como "modelo Buenos Aires", no solo ha permitido la construcción de un cúmulo de conocimientos en favor de su replicación a lo largo del AMBA, siendo el caso del municipio de Almirante Brown uno de ellos; sino también sentó las bases para una lucha por reconocimiento social de las cooperativas de recicladores y de su actividad como parte de la economía circular tendiente a la inclusión y sustentabilidad. En línea con lo trabajado por Carenzo y Sorroche (2021), es posible afirmar que las particularidades de la GIRSU en Argentina, como producto de

la reelaboración y rediseño de las organizaciones cartoneras, facilitó la construcción de alianzas y acuerdos que permitieron modificar su lugar inicial como meros "receptores" de políticas públicas, para empezar a ser considerados como actores sociales claves en la resignificación de procesos de cambio tecnológico.

El modelo GIRSU efectivamente implementado en nuestro país, desde un enfoque socio-técnico, se nos presenta como una reelaboración tendiente a ser replicada y que, al mismo tiempo, sufre transformaciones y adecuaciones que lo adaptan a la realidad de territorios con contextos económicos, políticos y sociales como lo son los del conurbano bonaerense.

La reconstrucción de las AST vuelve visible las interacciones entre los actores, tecnologías e instituciones que componen el sistema, su funcionamiento y cómo van desplegando, coordinando y consolidando sus lugares. Pero al mismo tiempo, esta reconstrucción permite ver cómo estas alianzas que se crean construyen el no funcionamiento de las tecnologías rivales (Thomas et al, 2012). La experiencia del Municipio de Almirante Brown evidencia cómo la interacción de estos elementos ejerce agencia y van construyendo procesos de funcionamiento/no funcionamiento, de inclusión/exclusión y de desterritorialización/reterritorialización.

Al reconstruir esta experiencia desde el punto de vista de las tecnologías y estar vinculado actores problema/solución, nos permite correr el eje de pensar que estas cuestiones sólo se dirimen en el campo de la política, sino que también es posible observar cómo operan en conjunto con tecnologías de organización, de proceso y tecnologías artefactuales. Permitiendo de este modo comprender la complejidad socio-material que está involucrada en estos procesos que atraviesan, de diferentes formas, a los municipios del conurbano bonaerense.

A pesar de que todos los casos presentan sus particularidades, posee características comunes reconocibles en otros, siendo sus elementos más destacados sus características locales, la resignificación a partir de la utilización del conocimiento acumulado, la capacidad de negociación colectiva y un desarrollo comprometido en políticas públicas inclusivas y sustentables en el manejo de residuos. Eso sí, de ahora en más con los protagonistas sentados en la mesa de la co-gestión.

Bibliografía

Callon, M. (1992). The dynamics of tecno-economic networks. En Coombs, R., Saviotti, P. y Walsh, V. Technological changes and company strategies: economical and sociological perspectives. (72-102). Harcourt Brace Jovanovich Publishers. Londres.

Canal RedTISA (31 de octubre de 2024) [PRAXIS 2024 - DÍA 4] Mesa 4.1. [Archivo de vídeo] https://www.youtube.com/watch?v=eGPNJWtxnwc&t=44s&ab_channel=RedTISA

Carenzo, S., & Schamber, P. J. (2021). Reciclaje inclusivo y modelos de transferencia tecnológica en Argentina. Análisis sociotécnico de iniciativas de reemplazo de carros cartoneros. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS, 16(47). Disponible en: https://www.academia.edu/50910674/Reciclaje_inclusivo_y_modelos_de_transferencia_tecnol%C3%B3gica_en_Argentina_An%C3%A1lisis_sociot%C3%A9cnico_de_iniciativas_de_reemplazo_de_carros_cartoneros

Carenzo, S. y Sorroche, S. (2021). The politics of waste picking: reflections from the upscaling of a co-management model for recyclable waste in Buenos Aires (Argentina). Géocarrefour, 95(95/1). DOI: https://doi.org/10.4000/geocarrefour.16682

Carenzo, S. (2014). Lo que (no) cuentan las máquinas: la experiencia sociotécnica como herramienta económica (y política) en una cooperativa de "cartoneros" del Gran Buenos Aires. Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología, 18, pp. 109-135. Disponible en: https://www.academia.edu/7074116/Lo_que_no_cuentan_las_m%C3%A1quinas_la_experiencia_sociot%C3%A9cnica_como_herramienta_econ%C3%B3mica_y_pol%C3%ADtica_en_una_cooperativa_de_cartoneros_del_Gran_Buenos_Aires

Carenzo, S. y Fernández Álvarez, M. I. (2011). El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad:" cartoneros/as" en la metrópolis de Buenos Aires. Argumentos (México, DF), 24(65), 171-193. Disponible en: https://www.academia.edu/7082225/El_asociativismo_como_ejercicio_de_gubernamentalidad_cartoneros_as_en_la_metr%C3%B3polis_de_Buenos_Aires

CEAMSE (2023). Plantas de Transferencia. https://www.ceamse.gov.ar/area-de-cobertura/estaciones-de-transferencia/

Davenport, Oliver J. Bidinost, Agustín I. (2023) La exclusión hecha para que dure: problemáticas "ambientales" del hábitat popular en: Ana Bidiña [et al.] (Comp.) ¿En qué conurbano queremos vivir? Obra colectiva de las universidades del conurbano / Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, 2023; pp. 386-419. Disponible en: https://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2023/09/%C2%BFEn-que-conurbano-queremos-vivir.pdf

D´hers V y Shammah C (2015) Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU. Un estudio de cinco ciudades de Argentina. En Vergara G. (Comp:) Recuperadores, Residuos y Mediaciones. Estudios Sociológicos Editora. Disponible en: http://estudiosociologicos.org/portal/recuperadores-residuos-y-mediacionesanalisis-desde-los-interiores-de-la-cotidianeidad-la-gestion-y-la-estructuracion-social/

Ferraro, S. D. (2024) Gestión integral de residuos e inclusión social en el AMBA: Análisis sociotécnico de las tensiones y sinergias por los espacios de decisión estatal en el municipio de Quilmes. Cadernos NAUI, [S. l.], v. 13, n. 24, p. 224–245. Disponible en: https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/naui/article/view/7231. Acesso em: 19 nov. 2024

Ferraro, S. D. (2023). La implementación del modelo GIRSU en el AMBA: aportes conceptuales y metodológicos del enfoque socio-técnico a partir del caso del municipio de Quilmes. Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado, 8(22), 159-184. Disponible en: https://ojs.unq.edu.ar/index.php/divulgatio/article/view/420/590

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2022) Ambiente en Diálogo Julio 2022. Disponible en: https://www.ambiente.gba.gob.ar/contenido/ambiente_en_di%C3%A1logo_julio_inal_2022#:~:text=El%2080%20%25%20de%20estas%20cooperativas,toneladas%20diarias%20de%20residuos%20reciclables.

Haesbaert, Rogério. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Cultura y representaciones sociales, 8(15), 9-42. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200001&lng=es&tlng=es.

Innovat: UVT del CONICET (2023) Entrevista al Colectivo Ambiental, cooperativa dedicada a la recolección de materiales reciclables, 3 de julio de 2023. https://www.innovat.org.ar/entrevista-al-colectivo-ambiental-cooperativa-dedicada-a-la-recoleccion-de-materiales-reciclables/

INDEC (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/cnphv2022_resultados_provisionales.pdf

INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-3-6-06-658-2010

Ley 14273 (2011) Grandes Generadores. Boletín Oficial. Provincia de Buenos Aires, Argentina, 18 de mayo de 2011. Disponible en: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2011/14273/11541

Ley 13592 (2006) Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Boletín Oficial. Provincia de Buenos Aires. Argentina, 7 de diciembre de 2006. Disponible en: https://www.ambiente.gba.gob.ar/sites/default/files/Ley%2013592.pdf

Maclaine Pont, P. y Thomas, H. (2007). How the Vineyard Came to Matter: Grape Quality, The Meaning of Grapevines and Technological Change in Mendoza's Wine Production. Universum, 22 (1), pp. 218-234.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2005) Control y Monitoreo Ambiental. Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/provincia_de_buenos_aires_0.pdf

Ministerio de Desarrollo Social (2022) Inclusión laboral y economía popular. Argentina Recicla. Guía para implementar la GIIRSU.

Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinarecicla/guia

Montera, C. G. (2022) Construcción y estabilización de políticas de gestión de residuos en gobiernos locales : las experiencias de Almirante Brown y Morón (2007-2015), Tesis Doctoral, Repositorio Digital Institucional Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Disponible en: https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/3643

Montera C. G., Moreno I., Saidón S. y Verrastro E. (2018) Las crisis como motores de cambio de las políticas de residuos. Los casos de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Bs As y La Plata en: Construir el ambiente: sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina / Ricardo A. Gutiérrez [et alt.]. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2018. pp. 339 - 406. Disponible en: https://www.teseopress.com/construielambiente/

Pinch, T. J., y Bijker, W. E. (2008). La construcción social de hechos y de artefactos: o acerca de cómo la sociología de la ciencia y la sociología de la tecnología pueden beneficiarse mutuamente. Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología, 19-62. Disponible en: https://cursosupla.files.wordpress.com/2015/12/pinch-t-bijker-w-e-la-construccic3b3n-social-de-hechos-y-artefactos-1984.pdf

Saidón, M. y Verrastro E. (2017). Residuos Sólidos Urbanos y nuevas políticas en el territorio metropolitano de Buenos Aires: 2002-2015. Revista Estudios Socioterritoriales, 22. Disponible en: https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/126

Shammah, C. (2020) El caso de Morón: innovaciones promovidas por el emprendedurismo, facilitado por la modernización del Estado y la participación social. en: Explicar la innovación en políticas públicas: la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos / Mariana Saidón ... [et al.]; compilado por Mariana Saidón. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. pp. 139-172. disponible en: https://www.teseopress.com/innovacionenpoliticaspublicas/

Sarandón, F. y Schamber P. J. (2019) Fortalezas, debilidades y oportunidades de la política de gestión diferenciada de residuos

para grandes generadores del área metropolitana de Buenos Aires (2013-2017). ¿Promoción del reciclaje inclusivo o más de lo mismo? Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 2019, no 21, p. 61-79. Disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281559468004

Sorroche, S. (2024). El desarrollo de la GIRSU en Argentina. La incorporación de las cooperativas de reciclado en los sistemas de manejo de residuos: The development of the ISWM in Argentina. The inclusion of recycling cooperatives into the waste management systems. Revista estudios ambientales, 12(2), 267-281. Disponible en: https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-ambientales/article/view/2783/2586

Sorroche, S. (2018); Vinculaciones entre gobiernos municipales y cooperativas de cartoneros: Análisis de dos casos del Gran Buenos Aires. En, Schamber, P. J., & Suárez, F. M Recicloscopio V. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (Cuestiones metropolitanas 28). (págs. 39-71). Disponible en: https://www.academia.edu/42868615/Recicloscopio_V_PRESS

Sorroche, S. (2015). Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos. Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires, Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/6019

Thomas, H., Juárez, P. y Picabea, F. (2015). ¿Qué son las Tecnologías para la Inclusión Social? RedTISA y Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. Disponible en: http://iec.unq.edu.ar/index.php/es/coleccion-tecnologia-y-desarrollo/item/238-cuadernillo-n%C2%BA-1-%C2%BFqu%C3%A9-son-las-tecnolog%C3%ADas-para-la-inclusi%C3%B3n-social?

Thomas, H., Fressoli, M., & Santos, G. (2012). Tecnología, desarrollo y democracia: 1° Edición, Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Argentina.

Thomas, H. (2008). De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. conceptos/estrategias/diseños/acciones. En 1º Jornada sobre Tecnologías Sociales, Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS)-MINCyT. Congreso llevado a cabo

en Buenos Aires, Argentina, 14 de mayo. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/108609

CAPÍTULO 5

Gobernanza en salud ambiental: lecciones de ACUMAR en la Cuenca Matanza-Riachuelo y propuestas para el nivel local

M. Georgina Martino[1], Luciana Antolini[1], Susana I. García[1,*]

[1]Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental
*susanaigarciaw@gmail.com

Palabras clave: *conurbano; contaminación; Cuenca Matanza Riachuelo; salud; ambiente; gobernanza.*

Keywords: *suburbs, pollution, health, environment, governance.*

Resumen ejecutivo

El presente trabajo analiza los desafíos y oportunidades de la gestión de la salud ambiental en el conurbano bonaerense a partir del estudio del caso de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) y del rol articulador de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). El objetivo fue examinar cómo la gobernanza ambiental multinivel y las políticas locales pueden incidir en la construcción de territorios más saludables y equitativos. Desde el marco teórico de la "Salud en Todas las Políticas" (OMS) y el enfoque de la salud ambiental como construcción social y colectiva, se propone una lectura integrada de los determinantes sociales, ambientales y territoriales de la salud, que trasciende los enfoques sectoriales y biomédicos tradicionales.

El análisis de la experiencia de gestión local en la CMR muestra avances significativos en la institucionalización de políticas intersectoriales, como la creación de las Unidades Sanitarias Ambientales y la Red de Salud Ambiental de la CMR, junto con el desarrollo de herramientas técnicas como el Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MaRSA), las Eva-

luaciones Integrales de Salud Ambiental (EISAAR), la Gestión de Casos Comunitarios y las Evaluaciones Toxicológicas Ambientales (ETAs). Sin embargo, persisten limitaciones estructurales vinculadas a la fragmentación institucional, la insuficiente coordinación interjurisdiccional y la escasa capacidad técnica y presupuestaria de los gobiernos locales.

Se plantea la necesidad de fortalecer la escala municipal como espacio estratégico de intervención y promover instancias de gobernanza multinivel efectivas —como una Mesa Interjurisdiccional de Salud Ambiental— que articulen agendas, recursos y capacidades. Incorporar la salud ambiental como eje transversal en la planificación urbana y sanitaria constituye un imperativo de justicia territorial para avanzar hacia un conurbano más resiliente.

1. Introducción

Pensar el conurbano bonaerense que queremos habitar exige una mirada que reconozca la profunda interdependencia entre el ambiente y la salud humana. En contextos urbanos atravesados por desigualdades estructurales, la salud ambiental constituye un campo estratégico para diseñar e implementar políticas públicas en clave territorial, poniendo en el centro la interrelación entre las personas, sus entornos y los modelos de desarrollo urbano. Esta propuesta recupera la necesidad de una gestión municipal con enfoque socioambiental integral, que permita alcanzar un conurbano más justo, habitable y saludable.

El presente trabajo parte del reconocimiento de la salud ambiental como una construcción social y colectiva, que excede los enfoques biomédicos tradicionales, e implica considerar de manera integrada los determinantes sociales, ambientales y territoriales que afectan la salud de las poblaciones. La salud ambiental —según las definiciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2025), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Ordoñez, 2000) y la Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental (SIBSA, 2017) — no se limita a la ausencia de contaminación, sino que abarca un enfoque transdisciplinario que articula lo social, lo ecológico y lo sanitario. Esta concepción permite identificar amenazas y vulnerabilidades, implementar políticas de prevención y control de los riesgos y generar condiciones de vida dignas para toda la población.

Si bien la salud ambiental puede pensarse a escala de salud planetaria, y abordar problemáticas que exigen compromisos de los Estados nacio-

nales -como el caso del cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación con sustancias tóxicas persistentes y el comercio internacional de productos químicos- hay un compromiso ineludible de la gestión municipal (García, 2022). Atender a la población local desde la perspectiva de la salud ambiental implica la identificación de amenazas, la ponderación de las vulnerabilidades, la evaluación y el control de aquellos determinantes ambientales que puedan afectar de forma adversa la salud de las generaciones presentes y futuras. Esto implica la prevención y la asistencia de los daños a través del trabajo coordinado con las áreas involucradas en el cuidado del ambiente y de la salud de la población y desde allí, surge la necesidad del trabajo en red, promoviendo la transversalización de la salud en todas las políticas locales, desde una perspectiva participativa, intersectorial y orientada a la equidad.

Desde esta perspectiva, este trabajo propone ponderar el rol de los municipios en la gestión de la salud ambiental local, tomando ejemplos de experiencias de aquellos que integran el territorio de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), junto a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) en tanto organismo público interjurisdiccional relevante en la coordinación de políticas públicas de saneamiento ambiental, calidad de vida y ordenamiento territorial. Se examinará el impacto sanitario de factores ambientales críticos y se desarrollará la experiencia de gestión en la CMR como caso emblemático. En este marco, se describirá el papel estratégico de las Unidades Sanitarias Ambientales (USAm) como dispositivos territoriales de referencia técnica, anclados en la Atención Primaria de la Salud y articulados a través de la Red de Salud Ambiental (RSA), impulsada por ACUMAR. Estas USAm integradas por equipos técnicos calificados, de profesionales y promotores de salud ambiental, han sido fundamentales en la implementación de estrategias locales para la evaluación y gestión del riesgo sanitario ambiental, como las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR) y las Evaluaciones Toxicológicas Ambientales (ETAs), permitiendo consolidar capacidades locales, activar protocolos de respuesta y producir información relevante para la toma de decisiones.

La institucionalización municipal de las lecciones aprendidas junto a ACUMAR, la conformación de redes intermunicipales basadas en el modelo USAm, y el fortalecimiento de capacidades técnicas, presupuestarias y participativas, han resultado claves para avanzar hacia una gobernanza multinivel más sostenible, equitativa y contextualmente eficaz en materia de salud ambiental.

Se plantea como objetivo general del trabajo analizar la experiencia de gestión sanitaria-ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) bajo la coordinación de ACUMAR, describiendo sus principales dispositivos (USAm, EISAAR, Red de Salud Ambiental y ETA) como modelo de acción para la gestión local del conurbano, y proponer acciones concretas de gobernanza local que integren la salud ambiental en la planificación urbana. En este sentido se busca:

-Analizar experiencias de gestión implementadas caracterizando el rol de ACUMAR y de las Unidades Sanitarias Ambientales (USAm).

-Proponer estrategias de acción futura que fortalezcan las capacidades locales, institucionalicen mecanismos de participación intersectorial y promuevan un conurbano más justo, habitable y saludable.

2. Marco Teórico

La propuesta de análisis se sustenta en el enfoque de la salud ambiental como construcción social y colectiva. En concordancia con las definiciones de salud ambiental formuladas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental (SIBSA), este trabajo adopta un enfoque integral que trasciende la noción restrictiva de ausencia de contaminación. La salud ambiental se concibe aquí como un campo transdisciplinario que articula los determinantes sociales, ambientales y sanitarios del bienestar humano, reconociendo la interdependencia entre los sistemas naturales y las estructuras socioeconómicas que configuran la vida en los territorios. Desde esta perspectiva, se desarrollan los siguientes ejes: Salud ambiental y riesgo ambiental en la CMR, y Salud en todas las políticas, y gobernanza multinivel e intersectorial.

2.1 Factores ambientales críticos y su impacto sanitario

El riesgo ambiental para la salud se refiere a la probabilidad de que factores ambientales, tales como la contaminación del aire, del agua y del suelo, la exposición a los productos químicos, el cambio climático y la radiación ultravioleta, en estrecha interrelación con factores sociales y culturales, causen efectos adversos en la salud humana. Según la Organización Mundial de la Salud, estos factores de riesgo ambiental, contribuyen a más de 100 enfermedades o traumatismos (OMS, 2016). Estudios epidemiológicos contemporáneos estiman que el 23% de la mortalidad

global (más de 12 millones de muertes anuales en 2016) es atribuible a factores ambientales modificables (Prüss-Ustün et al., 2016). Esta cifra adquiere mayor relevancia al analizar su distribución desigual: el 92% de estos decesos ocurre en países de ingresos bajos y medios (Landrigan et al., 2018, The Lancet Commission on Pollution and Health), con mayor afectación en grupos vulnerables pediátricos. La contaminación atmosférica emerge como el principal factor de riesgo, asociado a 9 millones de muertes prematuras anuales (GBD 2019, Lancet Planetary Health). En población pediátrica se asocia con reducción de capacidad cognitiva (4.5 puntos de CI por cada 10 $\mu g/m^3$ según Sunyer et al., 2015, PLoS Medicine). Se destaca que la carga ambiental muestra gradientes socioespaciales marcados. Un estudio en 7 ciudades latinoamericanas reveló que los niveles de $PM_{2.5}$ son 58% más altos en barrios marginales versus áreas residenciales (Gouveia et al., 2019). El agua contaminada representa otro desafío mayor, causando 1.4 millones de muertes anuales por enfermedades diarreicas (GBD 2021). 785 millones de personas carecen aún de acceso básico a agua potable (WHO/UNICEF 2021).

La Organización Mundial de la Salud (2004) ha definido "Carga de Enfermedad", como el impacto de un problema de salud en un área específica medida tanto por la mortalidad (fallecimientos atribuibles) y la morbilidad (casos de enfermedad atribuibles). A diario se mide en términos de "años de vida ajustados por discapacidad" (AVAD), que permite cuantificar el número de años perdidos debido a la enfermedad. La carga global de enfermedad se puede considerar como un indicador de brecha entre el estado de salud actual y el estado de salud ideal, donde vive el individuo hasta la vejez libre de enfermedad y discapacidad. Estas medidas permiten la comparación de la carga de enfermedad de diferentes regiones, naciones o localidades y también se han utilizado para predecir los posibles impactos de las intervenciones realizadas para mejorar la salud de la población (Placeres, 2014).

La carga de enfermedad debida a factores de riesgo asociados al medioambiente se incluyó desde sus inicios en los "estudios globales de carga de enfermedad" (Global Burden of Disease Studies) para el año 1990 y fueron publicados por primera vez en 1996. Se hizo referencia para los riesgos vinculados al agua y saneamiento, a la contaminación del aire en el interior de las viviendas por uso de combustible sólido y a la contaminación del aire en exteriores. Este tipo de estudios representó un avance importante con respecto a lo que se venía haciendo con anterioridad, que consistía en monitorear los niveles y tendencias de determinados contaminantes ambientales, buscando que no sobrepasaran los niveles de

seguridad internacionalmente establecidos y aceptados. El incremento de la evidencia y vínculos entre salud y ambiente se convirtió en nuevas oportunidades para cuantificar el impacto en salud debido al ambiente a nivel poblacional (Placeres, 2014).

En los últimos años ha habido grandes avances en la conceptualización y el diseño de indicadores para la evaluación y la gestión integral de riesgos con enfoque "cuenca" "como unidad geográfica" y "una salud" (o "one health") para integrar los aspectos de salud animal, humana y de los ecosistemas. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) ha desarrollado un Programa de Cuencas Hidrográficas Saludables que propone evaluaciones que incluyan los cambios en el uso del suelo y el agua, la vulnerabilidad al cambio climático y al crecimiento poblacional, incorporando los cambios futuros previstos (EPA, 2025). La Unión Europea asimismo viene impulsando el enfoque One Health en sus políticas, a partir del reconocimiento de que la salud de los seres humanos, los animales, las plantas y el medio ambiente en su conjunto están interrelacionados, y precisa de una colaboración interdisciplinar e intersectorial a todos los niveles de la sociedad para tener éxito (UE, 2023).

En lo que al territorio de la CMR refiere, el **riesgo ambiental** permite contextualizar los procesos de exposición y vulnerabilidad en territorios complejos como la CMR, donde la contaminación química y los pasivos industriales históricos coexisten con determinantes sociales críticos, tales como el déficit habitacional, la informalidad laboral y la precariedad de las infraestructuras de saneamiento. La comprensión del riesgo ambiental desde una perspectiva integral implica reconocer tanto las dimensiones materiales —calidad del aire, del agua y del suelo— como las dimensiones simbólicas y culturales vinculadas a la percepción del riesgo, la organización comunitaria y el ejercicio del derecho a un ambiente sano. Este enfoque contribuye a orientar las estrategias de gestión local hacia intervenciones más equitativas, sostenibles y participativas, en coherencia con los principios de la salud ambiental contemporánea. En este sentido, la Dirección de Salud Ambiental de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) desarrolló el Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MaRSA) con el propósito de identificar la distribución espacial de las enfermedades potencialmente asociadas a factores de contaminación ambiental que afectan a la población que reside en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) (ACUMAR, 2018c).

El MaRSA constituye una herramienta de análisis territorial diseñada para integrar información proveniente de diversas fuentes, vinculando

variables socio-sanitarias —como indicadores de salud, vulnerabilidad social y condiciones de vida— con variables ambientales, relacionadas con la calidad del aire, del agua, del suelo y la presencia de pasivos industriales o fuentes activas de contaminación. Esta integración permitió realizar una evaluación diagnóstica de la situación sanitaria y ambiental de la cuenca, orientada por un lado a la priorización de áreas y barrios en función de criterios combinados de riesgo socio-sanitario-ambiental, y por otro, a la definición de zonas de intervención prioritaria para las acciones de la Dirección de Salud Ambiental y del organismo en su conjunto (ACUMAR, 2018c).

La metodología de elaboración del MaRSA se basó en la caracterización de cada radio censal de la cuenca desde una perspectiva de Riesgo Sanitario Ambiental (RSA). Para ello, se aplicó una fórmula de cálculo compuesta, que fue adaptada de la metodología de la Dirección de Ordenamiento Territorial (DOT) del mismo organismo. En ella el nivel de riesgo resulta del producto entre las vulnerabilidades y las amenazas identificadas en cada unidad espacial (Riesgo = Vulnerabilidades × Amenazas). En este modelo, las *vulnerabilidades* incluyen dimensiones sociales y sanitarias —como densidad poblacional, cobertura de servicios, condiciones habitacionales y prevalencia de enfermedades—, mientras que las *amenazas* se definen a partir de la presencia, proximidad o magnitud de fuentes de contaminación ambiental, tanto actuales como históricas. El resultado fue un indicador compuesto que permite representar la distribución del riesgo sanitario ambiental en la CMR y orientar la toma de decisiones hacia estrategias de intervención más focalizadas, integrales y basadas en evidencia. (ACUMAR, 2018c).

2.2 Salud ambiental en todas las políticas y gobernanza multinivel

En el año 2019, la Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental publicó un documento que buscaba promover la implementación de la Declaración de Adelaida de la OMS con el lema de una "salud ambiental en todas las políticas" (SIBSA, 2019). Se trata de promover una mayor gobernanza en el sector salud incorporando la evaluación de los impactos que las decisiones municipales tienen sobre la salud de la población, reconociendo la naturaleza interdependiente del desarrollo social, económico y ambiental. Se definieron, considerando la gestión local, 20 áreas de incumbencia vinculadas a la gestión sanitaria y ambiental municipal (SIBSA, 2019).

La higiene y conservación de los alimentos;
El control de vectores y zoonosis en general;
El manejo y la disposición de residuos sólidos urbanos y peligrosos;
La calidad del agua de bebida, de preparación de alimentos y de higiene personal;
Las condiciones de disposición de excretas y aguas de lluvia;
La calidad de las viviendas y los asentamientos humanos, vialidades, espacios de recreación, espacios públicos;
El saneamiento de establecimientos de servicio público y de lugares de recreación;
La calidad del suelo sobre el cual se asientan las viviendas y/o se cultiva;
La capacidad de subsistencia de la población (trabajo, asignaciones, subsidios, pensiones, etc.);
El acceso a la atención de la salud de manera adecuada y oportuna;
El acceso a la educación;
La salud ocupacional y la exposición a amenazas ambientales en las actividades laborales formales y no formales;
El control de sustancias tóxicas (domisanitarias, plaguicidas, entre otras);
El control industrial para minimizar la degradación ambiental, la contaminación de origen antropogénico (fuentes fijas y móviles); promoción de tecnologías limpias;
La preparación de medidas de adaptación del sector salud al cambio climático;
La preparación del sector salud para la respuesta a emergencias ambientales con víctimas múltiples y casos excepcionales (desastres naturales y tecnológicos, migraciones, epidemias, etc.), la vigilancia epidemiológica y el seguimiento;
La vigilancia de la salud en relación con la prevención y control de la contaminación del medio ambiente (aire, recursos hídricos, flora, fauna y paisaje);
La vigilancia de la salud en relación a la reducción de los riesgos de lesiones de causa externa, intradomiciliaria y en la vía pública; suicidios; violencia (bullyng, ciberbullyng, doméstica, racial, etc.)
La promoción de la participación comunitaria; de la comunicación de riesgos y la educación sanitaria y ambiental.
El enfoque de género en el análisis y abordaje de todos los determinantes de la salud y en sus indicadores.

Esta diversidad de temas y áreas de trabajo pone en evidencia la complejidad del universo de la salud ambiental. Las acciones necesarias para atender estas áreas deben enmarcarse en políticas que reconozcan la intersección entre lo ambiental, lo social y lo sanitario, promoviendo justicia ambiental y territorial. El enfoque de "Salud en todas las políticas", impulsado por la OMS, propone justamente esto: que la salud y el ambiente sean considerados ejes transversales en todas las decisiones gubernamentales. El principio de **Salud en todas las políticas**, establecido en la *Declaración de Adelaida* (2010), plantea la necesidad de integrar los objetivos de salud y sostenibilidad ambiental en todas las áreas de formulación y ejecución de políticas públicas.

Implementar este paradigma implica el desafío para el nivel local de una gobernanza colaborativa, con corresponsabilidad entre diversos actores. Este enfoque reconoce que las decisiones adoptadas en sectores como la planificación territorial, la vivienda, la producción o la educación tienen efectos directos e indirectos sobre la salud colectiva y, por tanto, exige la transversalización del componente sanitario-ambiental en la gestión gubernamental. La gobernanza multinivel e intersectorial constituye un marco operativo indispensable para la gestión de la salud ambiental, al promover la coordinación entre los diferentes niveles del Estado —nacional, provincial y municipal— y entre estos y otros actores relevantes: organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones sociales y comunidades locales. En el caso de la CMR, la Dirección de Salud Ambiental de ACUMAR, ponderó y se apropió de las "20 áreas de gestión en salud ambiental" como impulso para una estrategia de trabajo intersectorial y multinivel, promoviendo un relevamiento en las jurisdicciones y dependencias municipales que tenían a su cargo la gestión sobre las problemáticas de esas áreas, y los responsables de cada una. La intención fue visibilizar la necesidad de gobernanza del sector salud en cada uno de esos temas. Este tipo de estrategias resulta clave para fortalecer la articulación institucional, garantizar la participación ciudadana y promover la justicia ambiental y territorial, superando los abordajes fragmentarios que históricamente caracterizaron la gestión del riesgo en la región.

2.3 Metodología

El presente capítulo adopta un enfoque descriptivo, basado en el estudio de caso de la Dirección de Salud Ambiental de ACUMAR, abarcando el período 2016–2024. La metodología combina la revisión narrativa de documentos institucionales, informes técnicos y normativos oficiales de ACU-

MAR, junto con el análisis de experiencias territoriales desarrolladas por las Unidades Sanitarias Ambientales (USAm) y la Red de Salud Ambiental (RSA). Los informes técnicos existentes dan cuenta de 253 operativos de Evaluación Integral de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR) realizados entre diciembre de 2016 y diciembre de 2023 cubriendo 273 urbanizaciones emergentes (UREM) de la Cuenca categorizadas como de "riesgo ambiental". En total, se recorrieron 5.042 manzanas de estos asentamientos residenciales de la Cuenca, relevando 59.135 hogares y 230.886 personas. La selección de las experiencias se realizó bajo criterios de representatividad temática —gestión del riesgo químico, acceso al agua segura, contaminación del suelo y fortalecimiento comunitario— y pertinencia en relación con los objetivos del trabajo. En resguardo de la confidencialidad y conforme a los principios éticos de la investigación en salud pública, los municipios y barrios mencionados no se identifican de manera puntual, evitando la exposición de comunidades y actores institucionales involucrados. Asimismo, se garantizó el respeto por los derechos y la dignidad de las personas participantes, asegurando que la información analizada provenga de registros institucionales públicos y de procesos participativos oportunamente validados por las jurisdicciones locales.

El trabajo reconoce la participación activa de las comunidades y de los equipos locales de salud ambiental, garantizando el reconocimiento colectivo de los saberes territoriales y acompañando los procesos documentados.

Esta aproximación busca reconstruir la experiencia acumulada por la Dirección de Salud Ambiental de ACUMAR desde una perspectiva reflexiva y ética, poniendo en valor las lecciones aprendidas en la gobernanza sanitaria-ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo como insumo para la planificación de políticas locales sostenibles.

3. Experiencias desde la Cuenca Matanza-Riachuelo y el rol de ACUMAR

La experiencia de gestión ambiental en la CMR constituye un caso paradigmático en la región. La CMR abarca aproximadamente 2.200 km^2, incluyendo parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios del conurbano bonaerense: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Esteban Echeverría, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Marcos Paz, General Las Heras, Morón, Merlo, Presidente Perón y San Vicen-

te, por lo que su abordaje requiere la articulación de múltiples actores y niveles de gobierno. Se estima que en esta región residen alrededor de 6 millones de personas, representando aproximadamente el 15% de la población total del país, con una densidad poblacional elevada, especialmente en áreas urbanas consolidadas y asentamientos informales. El crecimiento demográfico ha sido históricamente desorganizado, lo que ha generado una fuerte presión sobre los servicios urbanos y ambientales.

En 1995 se crea el Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la cuenca hídrica Matanza Riachuelo, integrado por la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. En 1997 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprueba un crédito de 250 millones de dólares (con contrapartida local equivalente) para la gestión ambiental de la cuenca. Los programas proyectados incluían la regulación hídrica, el control de vertidos, la recuperación ambiental urbana y rural, y la participación comunitaria y educación ambiental (BID, 1997).

En 1997, un informe de Verónica Odriozola, Coordinadora de la Campaña de Tóxicos de Greenpeace Argentina, titulado "Matanza-Riachuelo: situación y opciones para la cuenca más negra de la Argentina", decía "Deben realizarse investigaciones epidemiológicas y toxicológicas sobre los efectos de los contaminantes en la salud, especialmente en las áreas más castigadas por la contaminación".

Entre los años 2001 y 2002, se realizó un estudio exhaustivo de toxicología en Villa Inflamable, Dock Sud, Partido de Avellaneda, financiado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, que puso en evidencia los impactos de la contaminación por metales en general, y plomo en particular, en la salud de los niños de la zona (JMB, 2003). El origen de esa contaminación se atribuyó en su momento a la actividad industrial, más específicamente al Polo Petroquímico. El punto de corte de los valores de plombemia (plomo en sangre) considerados aceptables en esa época (10 ug/dl) mostraba que una mayor proporción de niños en Villa Inflamable se encontraba expuesto de forma inaceptable a dicho metal, en comparación con la población infantil de Villa Corina, la localidad testigo de ese estudio.

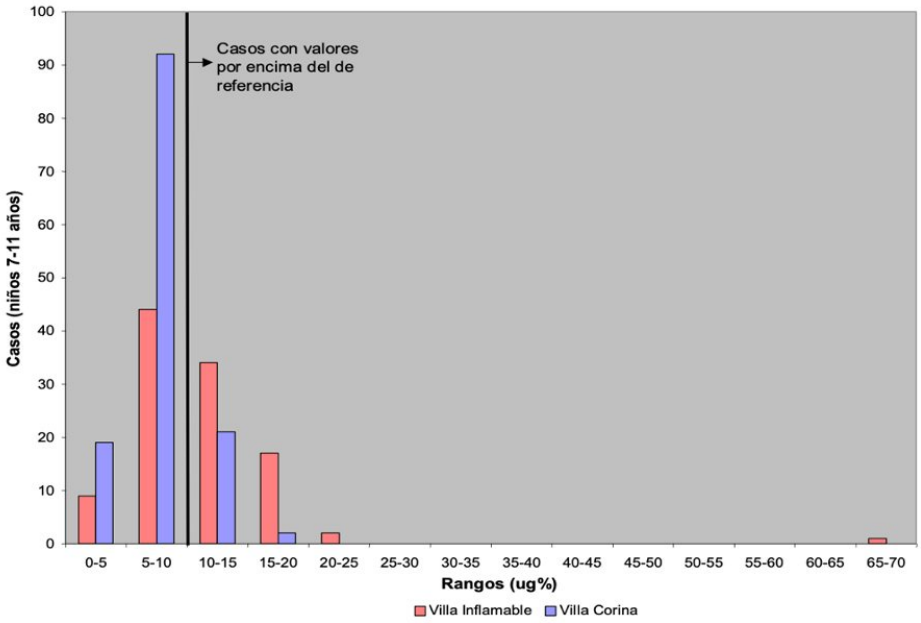


Figura1: *Distribución de los niveles de plombemia (plomo en sangre) en niños con edades entre 7 y 11 años, según barrio de residencia (Villa Inflamable y Villa Corina). Año 2003. Fuente: JMB Ingeniería Ambiental - JICA. Plan de Acción Estratégico (PAE) para la gestión ambiental sustentable de un área urbano - industrial a escala completa. Informe Final. Capítulo 7. pág. 109. 2003.*

Un análisis posterior, mostró que la distribución no era tal, lo que resultó compatible con el hallazgo de una fuente más probable, la recuperación informal de metales a partir de la quema de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

En 2003, una recomendación emanada por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a través de la resolución DP 00031/03, proponía implementar un relevamiento de impacto ambiental sobre la salud del núcleo poblacional lindante a la ribera de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, a través de estudios epidemiológicos, para determinar riesgos asociados a la contaminación de la mencionada cuenca.

En 2004, un grupo de habitantes de Dock Sud, inició una acción judicial contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autó-

noma de Buenos Aires, que dio origen a la denominada “Causa Mendoza” (ACUMAR, 2025).

En 2006, en el marco del proceso judicial, se creó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), mediante la Ley 26.168, como organismo autárquico de carácter interjurisdiccional con competencias para coordinar las acciones de saneamiento y gestionar integralmente la CMR. Esta estructura institucional fue fortalecida por el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2008, que ordenó la ejecución de un plan integral de saneamiento ambiental con responsabilidades compartidas entre los distintos niveles del Estado (nacional, provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Desde entonces, ACUMAR implementó un modelo de gobernanza multinivel que ha sido considerado una referencia regional en la gestión de cuencas contaminadas.

Finalmente, en 2024, la Corte Suprema dio por concluida la supervisión judicial del caso, reconociendo avances significativos en materia de infraestructura, monitoreo y relocalización poblacional, aunque persistiendo desafíos en relación con la equidad territorial, la transparencia institucional y la sostenibilidad a largo plazo del proceso de saneamiento.

La complejidad de los problemas ambientales de la cuenca requirió históricamente la colaboración entre organismos nacionales, provinciales y municipales, y de sectores diversos como la salud, infraestructura y vivienda, la industria, judiciales y de la sociedad civil. Uno de los ejes estratégicos de ACUMAR ha sido la integración de la salud en la gestión ambiental, reconociendo que los problemas del ambiente impactan directamente sobre las condiciones de vida y bienestar de la población. En este marco, la **Dirección de Salud Ambiental del organismo cumple tareas** de **monitoreo, vigilancia y evaluación de riesgos ambientales con impacto en la salud, en constante articulación con otras áreas de gestión de ACUMAR y con las jurisdicciones locales**. Su trabajo permitió identificar situaciones de vulnerabilidad socioambiental, como la exposición a contaminantes, condiciones habitacionales precarias o las consecuencias sobre la salud de la falta de acceso a servicios básicos, para orientar intervenciones focalizadas desde una perspectiva integral. Se desarrollaron, coordinadamente con las jurisdicciones, estrategias de prevención, educación y promoción de la salud en articulación con centros de atención primaria, escuelas, organizaciones sociales y otras áreas de las jurisdicciones. Su labor fue esencial para la construcción de indicadores sanitarios ambientales, el fortalecimiento de la respuesta local ante riesgos ambientales y la implementación de planes de acción que

consideren tanto las variables ambientales como los determinantes sociales de la salud.

Las **estrategias** de **Evaluación Integral de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR),** de **Evaluación Toxicológica Ambiental (ETA),** y la **Gestión de Casos Comunitarios** a través de la **Matriz de Monitoreo y Gestión Sanitario Ambiental** y las **Mesas de Gestión Barrial** con participación intersectorial multinivel, se constituyeron como herramientas técnicas centrales para la identificación y gestión del riesgo ambiental en territorios vulnerables.

Las EISAAR recopilan información de cada barrio, primero a partir de fuentes de datos secundarias, luego con entrevistas a informantes clave, encuestas de percepción de salud y ambiente a los habitantes, mapeos participativos de riesgos, muestreos y análisis de laboratorio en matrices biológicas y ambientales, finalizando con la implementación de las acciones de prevención y control de riesgos detectados, la gestión de casos individuales en cuestiones de riesgo social o sanitario, las herramientas de gestión participativa de las instituciones y comunidades involucradas, así como acciones de comunicación y educación ambiental (García y col, 2020).

Los 20 pasos de la Evaluación Integral de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR)

I.- Etapa preparatoria:

1) Selección de barrios según criterios especificados para la confección de un listado;

2) Aplicación del Protocolo de Priorización de Barrios y calendarización del abordaje territorial de los Barrios;

3) Confección de un informe por Barrio para determinar amenazas, vulnerabilidades y riesgos particulares (dosier de fuentes de datos secundarias);

4) Confección de mapas de cada Barrio.

II.- Etapa de evaluación, caracterización y gestión de casos comunitarios:

5) Inspección preliminar y contacto con informantes clave (referentes comunitarios);

6) Aplicación de la Entrevista Comunitaria de Evaluación Ambiental a los referentes comunitarios;

7) Aplicación de la Estrategia de Gestión de Casos comunitarios a los detectados;

8) Carga y análisis de datos. Redacción del Informe y recomendaciones;
9) Caracterización de riesgo del Barrio.

III.- Etapa de evaluación, caracterización y gestión de casos individuales:
10) Aplicación de la Pesquisa de Vivienda, Hogar y Persona;
11) Aplicación de la Estrategia de Gestión de Casos individuales a los detectados;
12) Carga y análisis de datos, redacción del informe y recomendaciones.

IV.- Etapa de evaluación, caracterización y gestión de casos toxicológicos:
13) Determinación de la necesidad de análisis de muestras ambientales para marcadores de contaminación química o biológica;
14) Aplicación de protocolo para análisis químico y microbiológico de agua o suelo;
15) Carga y análisis de datos. Estimación matemática de la exposición (Simulación MonteCarlo, EPA-IEUBK). Redacción del informe y recomendaciones;
16) Aplicación de la Estrategia de Gestión de Casos comunitarios a los detectados;
17) Determinación de la necesidad de análisis de muestras biológicas para marcadores de exposición a sustancias tóxicas;
18) Aplicación de protocolo para análisis de biomarcadores de exposición;
19) Carga y análisis de datos, redacción del informe y recomendaciones;
20) Aplicación de la Estrategia de Gestión de Casos individuales a los detectados.

En primer lugar, con el Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MaRSA) se realiza la priorización de barrios seleccionados para evaluar, a través de la construcción de índices de riesgo, amenazas, vulnerabilidad y oportunidad de intervención, y el análisis estadístico y espacial de 50 variables seleccionadas (Pasqualini y col, 2019).

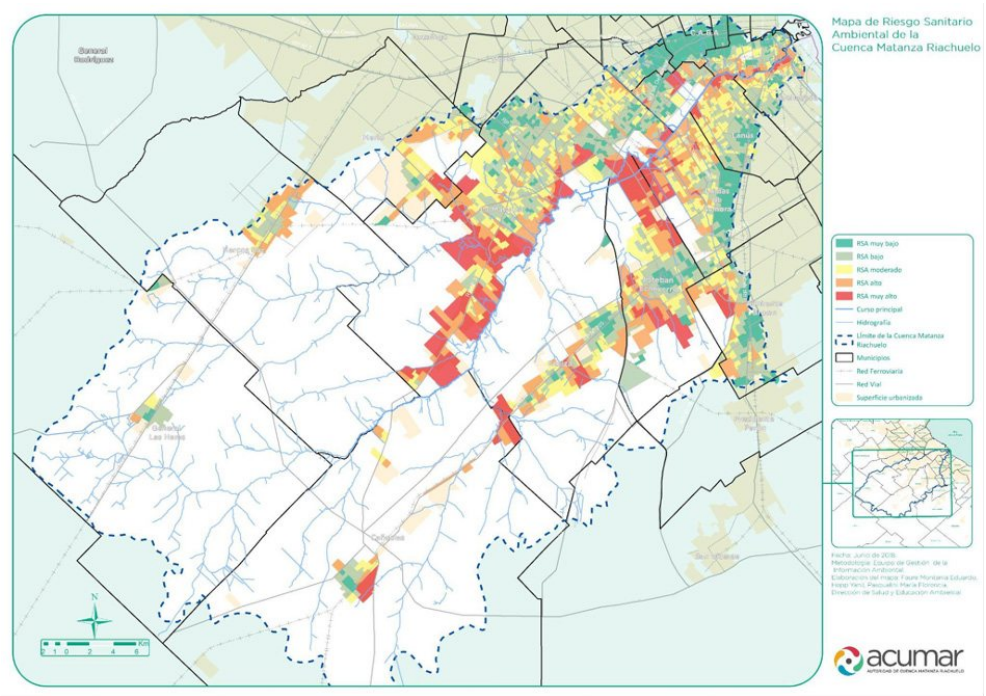


Figura 2: *Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental (MaRSA). ACUMAR (2018)*

Las ETAs buscan identificar y describir las fuentes y vías de exposición a sustancias tóxicas a través de la identificación de sustancias prioritarias (como plomo, cromo, cobre, mercurio), la evaluación del ambiente (suelo, aire, agua) y la evaluación del estado de salud de las personas expuestas. Esta estrategia incorpora metodologías de trabajo interdisciplinario, recolección y análisis de información ambiental y sanitaria, y la articulación entre agentes de salud, referentes territoriales y equipos técnicos. Dicha evaluación, inicia con la búsqueda y análisis de información de fuentes de datos secundarias, utilizando aquella disponible referida a los monitoreos de la calidad del agua, el aire, establecimientos productivos, acceso a agua y saneamiento y todo dato que se releve que permita conocer de manera acabada las posibles fuentes de exposición en el sitio estudiado. Continúa con la visita a territorio y puede incluir la toma de muestras ambientales y biológicas para el análisis de laboratorio de contaminantes y biomarcadores de exposición humana. El biomarcador más utilizado es la plombemia (plomo en sangre) dado que está ampliamente normalizado, tanto nacional e internacionalmente, el protocolo de actuación ante la detección de niveles de exposición no aceptables en niños y en mujeres embarazadas (García, 2014). Por otro lado, las plombemias

elevadas fueron el signo de alerta más relevante en el estudio de JICA en Villa Inflamable en 2001-2002 y se transformó en un instrumento de medida de la gestión de salud durante los más de 20 años transcurridos desde entonces. Más recientemente, se lo pudo relacionar con las actividades informales de recuperación de metales, que constituyen una de las principales fuentes de exposición de la población infantil en los barrios vulnerables de la CMR. La medición de biomarcadores de exposición en estos grupos poblacionales, considerados de mayor vulnerabilidad, permite identificar situaciones de riesgo ambiental para la salud, lo cual resulta fundamental para la planificación de medidas de intervención orientadas a mejorar la situación sanitaria de las personas que habitan en la CMR (ACUMAR, 2018).

Para el abordaje de los riesgos socio-sanitario y ambientales, la Dirección de Salud Ambiental de ACUMAR conformó en su Plan Sanitario de Emergencia del 2016, la línea programática **Red de Salud Ambiental** (RSA), entendida como la consolidación de un entramado de actores institucionales, comunitarios y técnicos que trabajan articuladamente para identificar, evaluar y abordar los factores de riesgo ambiental que inciden en la salud colectiva (ACUMAR, 2018). Como punto focal de esta Red, ACUMAR afrontó el desafío de coordinar acciones entre los organismos gubernamentales y las organizaciones de la Sociedad Civil, así como también, la interacción con organismos internacionales y asociaciones científicas con experiencias en la materia, a los fines de avanzar en la ejecución de políticas y programas que protejan y promuevan la salud, atendiendo a sus determinantes socio-sanitario-ambientales, y mejoren las condiciones de vida de los habitantes de la Cuenca. La RSA buscó empoderar a la gestión local, las instituciones y a la comunidad en materia de vigilancia, prevención primaria y promoción de salud ambiental, constituyéndose como una estructura organizativa y funcional que permitiera la implementación de una estrategia sanitaria ambiental, (ACUMAR 2018). Asimismo, la RSA, tomó e institucionalizó las 20 áreas de gestión local de la salud ambiental (SIBSA, 2019), relevando y promoviendo entre las áreas de salud de los municipios de la CMR el abordaje de éstas problemáticas de una manera estratégica, convocando desde el sector sanitario a aquellos otros sectores de la gestión local que pudieran dar respuesta sobre los riesgos y eventos ambientales con impacto en la salud detectados en los territorios. Las Unidades Sanitarias Ambientales (USAm) de la CMR, distribuidas en los Municipios que integran la cuenca, establecieron un monitoreo territorial permanente de los barrios con mayor vulnerabilidad, y ejecutaron esta articulación en "red" para la gestión del riesgo sanitario ambiental. Se desarrolló desde ACUMAR en esta línea, integran-

do las 20 áreas de gestión local de la salud ambiental, una metodología que avanzó sobre la sistematización de riesgos ambientales identificados y su monitoreo y gestión desde las USAm: la Matriz de Monitoreo y Gestión Sanitario Ambiental (Martino y col, 2024). Esta Matriz es una herramienta para la planificación local en salud ambiental, clasificando en 12 categorías los determinantes ambientales y las problemáticas de riesgo sanitario-ambiental relevadas en los barrios, y promoviendo el registro de 76 eventos que requieren monitoreo. Esta Matriz establece niveles de gestión y actores necesarios a comprometer, y ofrece un marco de respuesta con procedimientos según cada evento detectado. Asimismo, sintetiza las estrategias de acción concertadas, transversales, intra e intersectoriales, necesarias para pensar los abordajes. Esta metodología permitió generar indicadores e informes en escala barrial, jurisdiccional (municipios y CABA) y a nivel CMR, brindando información valiosa para la mejora de los procesos de respuesta y toma de decisiones.

Otra herramienta fundamental para la gestión de los casos comunitarios relevados fueron las Mesas de Gestión Sanitario-Ambientales, barriales e intersectoriales, en algunos casos convocadas a punto de partida de la identificación de situaciones problemáticas detectadas en las EISAAR y con seguimiento en la Matriz de Monitoreo y Gestión Sanitario Ambiental. Estas mesas son espacios de comunicación, análisis y consenso sobre agendas de intervención o proyectos en torno a un tema específico (tendido de redes de saneamiento, recolección de residuos, proyectos de urbanización, sitios contaminados) donde participan representantes de las comunidades barriales, de organizaciones de la sociedad civil (clubes, sociedades de fomento), de instituciones locales (escuelas), de organismos municipales, empresas de servicio (distribuidoras de agua, de recolección de residuos), organismos interjurisdiccionales, organismos nacionales y provinciales (autoridad ambiental). Una herramienta a destacar en la formalización e instrumentación de estos espacios de trabajo fue la Resolución 57/2019 de ACUMAR que creó la Mesa Interjurisdiccional de Salud Ambiental (MISAm), como un espacio de articulación y ampliación de la política pública de salud ambiental.

La gestión de casos comunitarios, a través de la Red de Salud Ambiental, también implicó la denuncia y puesta en marcha de dispositivos disponibles en diferentes organismos. A modo de ejemplo, se han realizado cientos de reportes sobre puntos de arrojo y establecimientos industriales donde los equipos de las USAm observaron irregularidades, a partir de las cuales se llevaron a cabo operativos de limpieza de sitios de acumulación de residuos, inspecciones, intimaciones e incluso clausura de establecimientos desde los municipios y las áreas correspondientes de

ACUMAR. También, ante problemáticas de accesibilidad a los servicios de salud en determinados barrios, se han organizado junto a los municipios postas sanitarias, operativos de salud y en algunos casos se ha podido proyectar la construcción de efectores de salud. Si bien los beneficiarios directos de estas líneas de acción son los habitantes de los barrios evaluados, dado que las acciones que se implementan, en articulación con actores de la sociedad civil y gubernamentales, impactan a dicha comunidad, es importante destacar que el desarrollo y fortalecimiento de las áreas de Salud Ambiental benefician a todos los habitantes de los municipios involucrados.

No obstante el desarrollo de estas metodologías de intervención, entre los desafíos identificados, ha sido evidente y difícil la incorporación de un enfoque de determinantes sociales y ambientales de la salud en las políticas de gestión del riesgo. Si bien ACUMAR ha impulsado acciones importantes en el monitoreo ambiental, estas medidas suelen ser parciales, reactivas y desarticuladas de políticas más amplias de inclusión social, acceso a servicios básicos, educación y empleo. La lógica de proyectos fragmentados limitó el impacto a largo plazo de las intervenciones. Es por ello que el lugar que históricamente representaron las Unidades Sanitarias Ambientales en la gestión local de la salud y el ambiente dentro de la cuenca debe ser ponderado, considerando su anclaje en el territorio municipal, y permitiendo la gobernanza multinivel para enfrentar de manera integral los determinantes ambientales de la salud. El rol de las USAm ha sido fundamental para construir capacidades locales, institucionalizar mecanismos de participación intersectorial y asegurar la coherencia entre las políticas públicas de los distintos niveles del Estado.

3.1 Gestión local de la salud ambiental en la Cuenca del Río Matanza

A continuación se describen una serie de experiencias conducidas por ACUMAR, pertinentes para ejemplificar la gestión local transversal en clave de salud ambiental, para alcanzar soluciones efectivas a problemáticas ambientales identificadas. Sin perjuicio de la diversidad de áreas en salud ambiental, el siguiente apartado se enfoca específicamente en experiencias vinculadas a la identificación de fuentes de exposición ambiental y eventos ambientales de impacto en la salud, con el fin de ejemplificar las oportunidades de articulación y gestión.

3.1. 1 Consumo de agua segura

El acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y del alcance de todos los demás de-

rechos humanos. Su garantía debe ser una prioridad de la política pública y los marcos normativos estatales (UN, 2010). Sin embargo, por distintos motivos, aún pueden observarse dificultades de acceso a agua segura en algunos barrios del conurbano: en muchos casos producto de la contaminación derivada de la actividad antrópica, en otros por la naturaleza geológica y química del suelo que determina la presencia, por ejemplo, de arsénico (As) en concentraciones que exceden la normativa vigente. En ese contexto entre los años 2016 y 2023 se realizaron, primero a través de las EISAAR y luego en el marco de las Evaluaciones Toxicológicas Ambientales, en los municipios y barrios de la CMR, tomas de muestras de agua de consumo. En cada caso se definieron los parámetros a evaluar en función de la sospecha de exposición a determinados contaminantes. Se mencionan a continuación los más relevantes por su frecuencia o singularidad, a saber:

La OMS recomienda como nivel guía de calidad de agua de bebida, un valor máximo de referencia de 10 µg/l (o ppb - partes por billón) de As en el agua de bebida, basándose en la preocupación por su capacidad cancerígena en el ser humano. El Código Alimentario Argentino (actualizado por la Resolución Conjunta Nº 33/2023 de la Secretaría de Calidad en Salud y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca) establece como criterio de agua potable una concentración de 10 µg/l para este elemento, aceptando valores de hasta 50 µg/L en áreas donde carecen de las tecnologías adecuadas para el tratamiento del agua. En la mayoría de las provincias de nuestro país existe al menos una localidad con niveles elevados de As en el agua de bebida, siendo la población rural dispersa la más afectada. (MSAL 2022). Estudios realizados en la provincia de Buenos Aires, se han encontrado con que el 87% de las muestras de agua de consumo contiene esta sustancia en niveles que superan los niveles aceptables para consumo humano (Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, 2024). En el período mencionado, de 140 muestras de agua de consumo tomadas en municipios de Cuenca Media y Alta, el 22% superaron los 50 µg/L, y el 74% arrojaron valores entre 11 y 50 µg/L. El trabajo articulado entre los Municipios y las USAm, con la cooperación de las empresas distribuidoras de agua, a través de la instalación de plantas de ósmosis inversa o la distribución de agua embotellada, permitió sensibilizar a la población sobre esta problemática y proveerle agua con niveles aceptables de arsénico.

Asimismo, la presencia de nitratos y nitritos en agua de pozo en concentraciones elevadas es frecuente en los municipios de la cuenca, debido a la contaminación del agua subterránea en muchos casos por la falta de infraestructura de saneamiento. La exposición elevada a nitratos en el

agua de consumo puede afectar la capacidad de la sangre para transportar oxígeno, especialmente en bebés menores de seis meses, quienes son el grupo más vulnerable al desarrollar metahemoglobinemia, una condición potencialmente mortal. En adultos y niños mayores, la ingestión de altas concentraciones de nitrato o nitrito puede causar hipotensión, taquicardia, cefaleas, vómitos y calambres abdominales (ATSDR, 2015). En el marco de las ETAs también se identificó la necesidad de realizar la toma de muestra de agua en algunos barrios con sospecha de contaminación con nitritos y nitratos. De 157 muestras tomadas en la CMR donde se evaluó la concentración de los parámetros mencionados, el 45% de ellas presentaron valores que superan el Código Alimentario establecido en 45 mg/L. De la misma manera, se trabajó desde las USAm con las autoridades municipales y las empresas distribuidoras de agua para el suministro de agua tratada en plantas de ósmosis inversa, o agua embotellada.

Asimismo, la presencia de actividad microbiológica en agua de consumo también es frecuente en el territorio de la CMR. El consumo de agua contaminada contribuye a la generación de afecciones gastrointestinales y facilita la transmisión de enfermedades como el cólera, otras enfermedades diarreicas, la disentería, la hepatitis A, la fiebre tifoidea y la poliomielitis, siendo una de las mayores preocupaciones de agua y salud. De 164 muestras en las que se evaluaron la presencia de *Escherichia coli*, Bacterias heterótrofas y coliformes totales, en el 66% se identificaron cantidades que superan la normativa vigente en agua de consumo.

La constatación objetiva de estas problemáticas - identificación de As, nitratos y nitritos, y contaminación bacteriológica - favorece la coordinación de acciones entre ACUMAR y municipios para trabajar con las comunidades en acciones de prevención, brindar recomendaciones sobre el consumo de agua segura, orientado a los contaminantes identificados, a la vez que se articuló intersectorialmente para la priorización de intervenciones y áreas para la extensión de la red de agua.

A propósito de un caso de contaminación con Cromo

Una situación similar, aunque de origen diferente, ocurrió en un barrio de un municipio de la cuenca media, en donde a punto de partida de antiguas prácticas inadecuadas en la disposición de residuos peligrosos en una empresa química de elaboración de sales para curtiembre, se generó un pasivo ambiental que contaminó el suelo alcanzando el agua subterránea. El barrio afectado no cuenta con agua de red, por lo que los vecinos

del barrio consumían agua de pozo. El cambio de coloración en el agua que surgía de la canilla fue lo que alertó a los vecinos en cuanto a su calidad. A partir de que la Dirección de Salud Ambiental tomó conocimiento del caso inició una Evaluación Toxicológica Ambiental para investigar y conocer las características del sitio en estudio. Para ello, contempló los antecedentes históricos de las actividades productivas del sitio, trabajos científicos publicados, toda información disponible desde otras áreas de ACUMAR y otros organismos identificando al cromo como elemento contaminante.

Una vez alertado el sistema sanitario municipal, la Dirección de Salud Ambiental de ACUMAR, convocó una mesa de trabajo conjunta entre diversas áreas del municipio y del organismo de control, a fin de diseñar la estrategia para la delimitación y alcance de la problemática, y determinación del origen de dicha contaminación. Entre los años 2022 y 2023 se efectuaron análisis en agua de consumo para identificar dicho elemento, de las cuales 39 fueron tomadas por ACUMAR y 74 por el municipio: 44 de ellas presentaron concentraciones de cromo elevadas siendo la mayor de 175 mg/l.

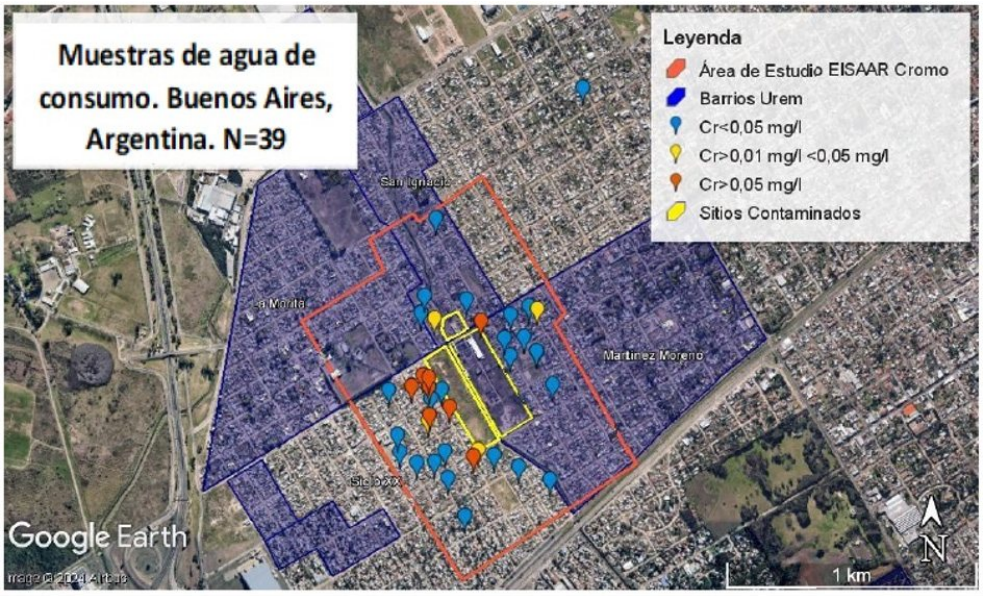


Figura 3: *Área de estudio para la identificación de cromo, sitio sospechado y muestras de agua de consumo tomadas por ACUMAR. N=39.*

Se realizaron inspecciones en las antiguas industrias, actualmente sin funcionamiento, se efectuaron determinaciones de cromo en suelo superficial y subsuperficial a fin de confirmar las sospechas de la fuente de contaminación, realizando un total de 238 análisis agrupados en 87 muestras: 16 de ellas presentaron valores de cromo que superaron los niveles guía para suelo de uso residencial (250 ppm), y 18 que superaron los valores para uso industrial (800 ppm) de acuerdo a lo establecido en la Ley de Residuos Peligrosos 24.051 DR. 831/93 Anexo II, Tabla 9.

A partir de ello se delimitó un radio de afectación posible de 98 manzanas. Asimismo, se realizaron pesquisas casa por casa con una encuesta específica construida conjuntamente entre las áreas de epidemiología del municipio y de ACUMAR, en la búsqueda e identificación de signos y síntomas asociados a la exposición a cromo, a fin de poder establecer una asociación. En dicha evaluación se pesquisaron un total de 1.252 viviendas, 1.390 hogares y 5.162 personas, de las que se detectaron 544 personas que presentaron criterios para realizar una evaluación toxicológica. Los síntomas más frecuentes relevados asociados a dicha exposición fueron: dermatológicos (irritación, lesiones en piel, alergias), gastrointestinales (irritación gástrica seguida de diarrea), ocular (sequedad de ojos, irritación) (Malinovsky y col, 2024).

Una vez recabada la información para conocer la magnitud del problema, se convocó a las áreas de obras públicas, secretaría de salud, habilitaciones municipales, y de salud ambiental, evaluación de impacto ambiental y social, infraestructura y a la empresa proveedora de la red de agua, a fin de proponer alternativas posibles para evitar la exposición de las vecinas y vecinos al metal (ACUMAR, 2023). El resultado de ello fue la priorización del barrio en el cronograma de las obras de infraestructura para la provisión del agua de red; se efectuó la evaluación toxicológica de la población expuesta; de las 544 personas detectadas en la encuesta con criterios para ser evaluados, se obtuvieron 95 muestras de orina, hallando en 21 casos, concentraciones de cromo que superaron los valores de referencia (Malinovsky y col, 2024).

Asimismo, gracias a las acciones realizadas en relación a la identificación de la contaminación con cromo, se tomó registro del estado de situación de la habilitación de los predios donde funcionaban anteriormente la industria química y la curtiembre. En ninguno de los casos, existía registro alguno de la contaminación del suelo. En mesas de trabajo junto a las áreas municipales anteriormente mencionadas, se asentaron los antecedentes y la situación de uso de los predios.

Dada la situación compleja y el tiempo que demandan las obras de acceso al agua, el municipio aumentó la frecuencia de abastecimiento de un tanque cisterna para satisfacer la demanda de agua segura hasta tanto se efectivice la solución definitiva de conexión al agua de red.

3.1.2. Contaminación por plomo en suelo asociada a la gestión inadecuada de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)

En un barrio del municipio de Lanús, caracterizado por condiciones de alta vulnerabilidad socioambiental, el crecimiento poblacional y la ocupación del espacio urbano se desarrollaron sobre terrenos previamente industriales, abandonados y sin planificación urbana ni infraestructura de saneamiento, caracterizando al barrio como de alto riesgo según el MaRSA. En el marco de la aplicación de la Evaluación Integral de Salud Ambiental en Áreas de Riesgo (EISAAR) y la posterior Evaluación Toxicológica Ambiental del barrio se identificaron amenazas y vulnerabilidades en el barrio. La evaluación toxicológica evidenció niveles de plombemia en población infantil superiores a los valores de referencia internacionales, en un contexto agravado por la ausencia de infraestructura cloacal y de drenaje pluvial, y por la ocurrencia de inundaciones recurrentes (ACUMAR, 2018b). El georreferenciamiento de los casos con plombemia elevada mostró una concentración de los mismos en las manzanas adyacentes a un espacio público utilizado como cancha de fútbol, donde se documentaron históricas prácticas de quema de RAEE para la recuperación de metales, (Maffei & Burucúa, 2020).

Las entrevistas a informantes clave permitieron reconstruir el uso previo del terreno: antiguamente funcionaba como una laguna de retención de aguas pluviales, luego rellenada con escombros y residuos industriales. La quema repetida de RAEE en el sitio generó deposición superficial de metales pesados, principalmente plomo, cadmio y estaño, mientras que los residuos sólidos remanentes fueron enterrados en el mismo predio. Las infancias del barrio utilizaban ese espacio para actividades recreativas, favoreciendo la exposición por ingestión e inhalación de polvo contaminado, así como por contacto dérmico directo con el suelo.

Para cuantificar la magnitud de la contaminación, se efectuaron más de 300 determinaciones de metales pesados en suelo superficial mediante Espectrometría de Fluorescencia de Rayos X (EFR-X) portátil (Binstock et al., 2009; Gutiérrez-Ginés y Ranz, 2010), siguiendo la metodología de campo de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, 2007). Los resultados indicaron concentraciones de plomo de has-

ta 5.000 ppm en el área central de la cancha y de hasta 10.000 ppm en el sector de quema y disposición de RAEE, superando ampliamente el valor guía para suelo de uso residencial (500 ppm), conforme a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos N.° 24.051 y su Decreto Reglamentario 831/93 (Anexo II, Tabla 9). Los niveles de contaminación disminuían progresivamente hacia las áreas perimetrales, configurando un gradiente espacial compatible con una fuente puntual de contaminación.



Figura 4: *Cancha de fútbol y espacio de juegos de los niños.*

El análisis de riesgo sanitario se efectuó mediante modelización probabilística utilizando el método de simulación Montecarlo que permitió estimar la carga ambiental de enfermedad asociada a la exposición al plomo. Los resultados mostraron que las ingestas semanales estimadas de plomo superaban los 25 µg Pb/kg·semana en uno de cada tres niños de tres años y en uno de cada cuatro de seis años, umbral definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la cuantificación del riesgo de pérdida de coeficiente intelectual. El percentilo 95 de exposición alcanzó 215 µg Pb/kg·semana en niños de tres años y 146 µg Pb/kg·semana en niños de seis años, lo que permitió estimar una probabilidad del 30 % de disminución del coeficiente intelectual en la población infantil expuesta, con pérdidas potenciales de hasta 20 puntos de CI en los casos de exposición crónica más intensa (Zavatti et al., 2020).

Frente a la confirmación de la contaminación del suelo, se conformó una mesa intersectorial de trabajo integrada por las áreas municipales de salud, ambiente, infraestructura y obras públicas, junto con el Programa de Gestión Ambiental de Sitios Contaminados (PROSICO) del Ministerio de Ambiente de la Nación. Las acciones implementadas incluyeron el en-

tubamiento del canal pluvial que bordeaba el barrio, la construcción de desagües para evitar el arrastre de suelos contaminados hacia las viviendas y el aislamiento físico del área de recreación mediante cobertura con material limpio y reconfiguración del espacio público.



Figura 5: *Cancha de fútbol con incorporación de aislamiento.*

Se encuentra en proceso de intervención un espacio del predio privado, que aún presenta concentraciones elevadas de plomo. Sin embargo, dadas las intervenciones realizadas los controles toxicológicos posteriores demostraron una reducción significativa de los niveles de plombemia en la población infantil, confirmando la eficacia sanitaria de las medidas adoptadas (ACUMAR, 2018b).

Asimismo se trabajó en la sensibilización de la comunidad en cuanto a los efectos de la quema de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y su impacto en la salud y se alertó a la comunidad sobre la contaminación del suelo identificada. La población del barrio continúa en seguimiento, a la vez que se realiza un monitoreo de las concentraciones de metales en suelo. Este caso constituye un ejemplo paradigmático de contaminación por plomo derivada de la gestión informal e inadecuada de residuos electrónicos en contextos urbanos vulnerables. La experiencia pone de relieve la importancia de fortalecer los mecanismos de gobernanza territorial y de gestión de residuos peligrosos, así como de integrar los programas

de salud ambiental con las estrategias de economía circular bajo un enfoque de justicia ambiental y transición justa, que evite que las prácticas de valorización de residuos generen nuevos riesgos sanitarios y ambientales para las poblaciones más expuestas.

3.1.3 Contaminación por plomo en suelo: antiguos astilleros y pasivos ambientales urbanos

La calidad ambiental de los espacios públicos y recreativos constituye un determinante clave de la salud infantil, en particular en contextos urbanos con antecedentes industriales o portuarios. En un barrio ribereño de la CMR cercano a la desembocadura, una EISAAR detectó niveles de plombemia elevados en niñas y niños, pese a la implementación de medidas higiénico-dietéticas y de prevención primaria recomendadas por el equipo de toxicología. Esta persistencia de la exposición motivó una investigación ambiental complementaria orientada a identificar posibles fuentes de contaminación no previamente registradas en el entorno comunitario.

Se llevó a cabo un relevamiento sistemático de los espacios de recreación frecuentados por la población infantil, mediante la aplicación de técnicas de determinación in situ con Espectrometría de Fluorescencia de Rayos X (EFR-X) portátil, que permite la detección simultánea de más de 50 elementos químicos en suelo (ACUMAR, 2018a). El estudio abarcó sectores aledaños al cauce del río donde los vecinos habían conformado un área de juegos comunitaria. Los resultados analíticos revelaron concentraciones de metales pesados que superaban ampliamente los valores guía establecidos en la legislación nacional (Antolini, et al, 2019). En total se realizaron 62 determinaciones de metales en suelo superficial, identificándose en la zona de juegos concentraciones de plomo, equivalentes a 68 veces el valor de referencia para uso residencial (500 ppm), y de cobre de 181 veces el valor guía correspondiente (100 ppm), conforme a la Ley N.º 24.051 de Residuos Peligrosos y su Decreto Reglamentario 831/93, Anexo II, Tabla 9.

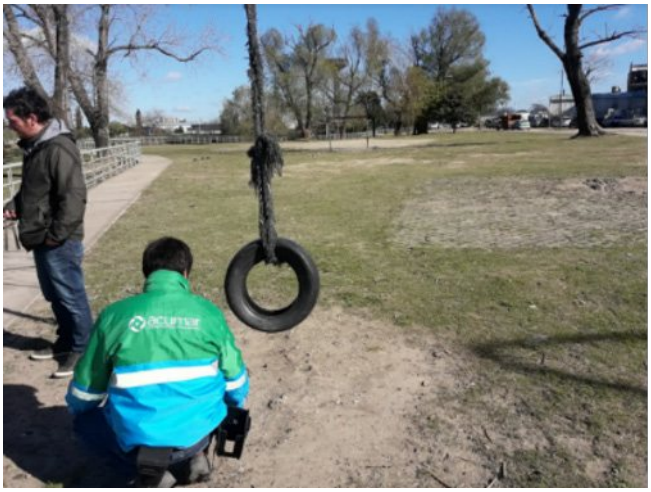


Figura 6: *Sitio donde se identificaron las concentraciones elevadas de metales pesados (ACUMAR, 2019).*

El análisis histórico y documental del área, complementado con entrevistas a informantes clave de la comunidad, permitió establecer que el predio había albergado décadas atrás un astillero dedicado a la reparación y mantenimiento de embarcaciones. Este antecedente explicó la presencia de compuestos metálicos asociados a pinturas de barco, residuos de soldaduras y escorias metálicas, que permanecieron en el suelo sin remediación posterior. La ausencia de registros ambientales históricos y de seguimiento de pasivos industriales facilitó la reutilización del terreno como espacio recreativo, generando una exposición inadvertida de la población infantil a contaminantes persistentes.

Una vez identificada la fuente, se convocó a una mesa intersectorial de gestión local integrada por las áreas municipales de salud, ambiente y obras públicas, junto con el equipo técnico de ACUMAR y referentes comunitarios. A partir del diagnóstico conjunto se diseñó e implementó una intervención de control del riesgo basada en criterios de aislamiento físico y restauración ambiental: se procedió a la cobertura del suelo contaminado con materiales limpios, la instalación de un sistema de drenaje superficial y la reconversión del sitio en una plaza seca, que permitió mantener el uso comunitario del espacio evitando la exposición directa al suelo.

Esta experiencia evidencia la relevancia de incorporar la evaluación ambiental de espacios públicos y recreativos dentro de las estrategias de

vigilancia sanitaria y planificación urbana. Asimismo, pone de manifiesto la importancia de una gobernanza ambiental intersectorial, capaz de integrar información histórica sobre usos del suelo, evaluación toxicológica y gestión territorial, garantizando la protección efectiva de la salud infantil frente a pasivos ambientales urbanos.

3.1.4 La promoción de la salud ambiental comunitaria en el abordaje local de riesgos ambientales

Se realizó desde ACUMAR una experiencia con titulares del Programa "Hacemos Futuro", dirigido a brindar apoyo social y capacitación a población en situación de vulnerabilidad social. Se trató de un trabajo colaborativo de la Dirección de Salud Ambiental con la Dirección de Seguimiento y Abordaje Territorial (DISAT) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El objetivo fue la formación de Promotores Comunitarios de Salud Ambiental en barrios con elevados índices de riesgo socio-sanitario-ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. El trabajo siguió los lineamientos de la DISAT para las Trayectorias Tutoriales de Redes de Contención (TTRC) que las define de la siguiente manera: "La idea de trayectoria reconoce el carácter de proceso de transformación que se desencadena en un período de tiempo; la metodología tutorial es un aspecto clave para la construcción de subjetividad y en la adquisición de habilidades y competencias; y las redes son entendidas como un andamiaje estructurante de los procesos sociales y de las políticas públicas destinadas a las poblaciones en situación de vulnerabilidad social que permiten mejorar sus condiciones de vida e incrementar sus niveles de autonomía económica (…)"(Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

El programa de trabajo fue elaborado por la Dirección de Salud Ambiental y ejecutado desde las USAm asentadas en los municipios, junto a Centros de Atención Primaria de la Salud, conformando las "Trayectorias Tutoriales de Redes de Contención en Salud Ambiental (TTRCSA)". Las mismas estuvieron disponibles, a modo de contraprestación, para población en situación de vulnerabilidad social que mensualmente recibía su ingreso social y que estaba interesada en capacitarse como Promotores Ambientales. Organizadas en grupos (comisiones) de entre 25 y 30 participantes, en 16 reuniones semanales (4 meses de duración), las vecinas y vecinos se capacitaban, orientada/os por dos tutores pertenecientes a la Dirección de Salud Ambiental de ACUMAR, responsables de la transferencia de contenidos, más uno o dos facilitadores del Programa "Hacemos Futuro". El programa de capacitación de los Promotores Comunitarios de Salud Ambientales tomó y abordó, de modo adaptado a las necesidades de cada

barrio, algunos de los 20 ejes contemplados para la gestión en salud ambiental a escala municipal, entre ellos, temas como zoonosis, control de vectores de enfermedades transmisibles (como por ejemplo roedores y mosquito *Aedes aegypti*), inundaciones, disponibilidad y calidad de agua de consumo de la población, sensibilización sobre enfermedades zoonóticas como leptospirosis y manipulación higiénica de alimentos. Una de las herramientas implementadas en las TTRCSA fueron los mapeos participativos de riesgos, que resultaron clave para acercar la percepción de los problemas ambientales de la comunidad a los organismos responsables. Entre otros temas, se trabajó sobre la identificación de lugares de acumulación de residuos (microbasurales y puntos de arrojo), riesgo de inundaciones, la identificación de posibles pasivos ambientales y de actividades irregulares de establecimientos e industrias.

A modo de ejemplo de esta experiencia, se trabajó en el barrio Santa Catalina, emplazado a la vera del arroyo del mismo nombre, que sirve de límite entre dos municipios. La incorrecta gestión de los RSU (basura dispersa, presencia de puntos de arrojo en el espacio público, zanjas pluviales obstruidas por basura) empeoraba la inundabilidad del barrio con las aguas contaminadas del arroyo, distribuyendo la contaminación en el suelo y napas (freáticas) de agua. El objetivo de la TTRCSA en este barrio fue fomentar acciones comunitarias para mejorar la disposición y gestión de RSU, y sostener en el tiempo los resultados de los operativos de limpieza de las márgenes del arroyo. Para ello, se realizó un diagnóstico participativo de los problemas ambientales percibidos: sus causas, consecuencias y una priorización de los mismos, siendo las inundaciones el principal problema que refirieron las/os titulares, así como las emergencias ocasionadas por las lluvias. Los participantes pudieron identificar que las consecuencias de las inundaciones se agravan ante la presencia de basura en el curso del arroyo Santa Catalina. Entre los residuos depositados en el arroyo, además de los domiciliarios, se encontraban residuos voluminosos, tales como partes de autos, escombros, electrodomésticos. Se pudieron intercambiar experiencias personales de las titulares en sus hogares y visibilizar cómo les afectaba la falta de organización del barrio ante las inundaciones, ya que esperaban las lluvias sin ninguna medida de prevención y sin protocolos de acción preestablecidos. Los participantes identificaron también cómo la pavimentación de una avenida, lejos de mejorar la situación, hizo que el agua quede estancada en la misma y en otras calles del barrio, y cuando se producían inundaciones la circulación del agua hacía que la basura dispersa y los sólidos depositados en el arroyo terminaran tapando los desagües y las bocas de tormentas. A partir del diagnóstico efectuado se planificaron partici-

pativamente y ejecutaron una serie de acciones comunitarias y de gestión municipal, con el propósito de abordar los problemas identificados, que involucró la articulación entre ambos municipios, junto a distintas áreas de ACUMAR, entre otros actores de relevancia para el abordaje de las problemáticas identificadas. Se realizó el armado de un mapa de recursos institucionales; se planificaron actividades de educación para la salud ambiental (difusión, sensibilización sobre las problemáticas de la basura y la salud); se realizaron jornadas de limpieza del Arroyo Santa Catalina coordinado con ambos municipios, cuya preparación involucró una gran movilización comunitaria; la/os titulares se dividieron en grupos y cada uno construyó distintos materiales para las actividades, tales como invitaciones para difundir la jornada a los vecinos del barrio, folleto con la difusión de buenas prácticas y carteles de concientización sobre lo trabajado en las trayectorias; se realizó la evaluación de la jornada de limpieza, aspectos positivos y negativos, nuevas propuestas, y la planificación en grupos de nuevas actividades a realizar en el barrio; se realizó una jornada de cierre con un circuito de postas donde las titulares mostraron objetos construidos con materiales reutilizados, muestra de pósteres educativos sobre "cómo disponer los residuos de manera correcta" y "contaminación del aire, agua y suelo ocasionada por la basura dispersa", diferentes juegos para la transferencia de los conceptos trabajados durante las TTRCSA a la/os vecinos y a los más chicos.

En esta misma línea, los equipos de las Unidades Sanitarias Ambientales de ACUMAR identificaron riesgo sanitario ambiental en la manipulación segura de alimentos, particularmente en espacios comunitarios barriales, tales como merenderos, comedores, e incluso escuelas. Se trata de un eslabón fundamental de la cadena de seguridad alimentaria, área de incumbencia de la salud ambiental, y fue una oportunidad para articular acciones con las áreas de fiscalización bromatológica y de mejorar la distribución y almacenamiento de agua de bebida. Se identificó la necesidad de capacitación y formación en higiene y manejo seguro de alimentos para aquellas personas encargadas de la cocina de comedores y centros comunitarios, y se diseñaron y dictaron contenidos específicos y capacitaciones sobre proceso de elaboración, producción, envasado y almacenamiento de alimentos para que se realicen de manera segura. Para formalizarlo y con la lógica de promover la intersectorialidad, se articuló desde el Programa de TTRCSA con el Colegio de Nutricionistas de la Provincia de Buenos Aires, que certificó los cursos sobre manipulación segura de alimentos, permitiendo profesionalizar la formación. Esta estrategia posibilitó que las personas destinatarias visibilicen los riesgos de enfermedades transmitidas por alimentos asociados a la falta de higiene

y una manipulación deficiente, y los recursos para disminuir su prevalencia, aún en contexto de escasez de recursos y alta vulnerabilidad.

Durante los años 2018 y 2019 se desarrollaron 73 comisiones (grupos) de trabajo de las TTRCSA desde el área de Salud de ACUMAR, con sede en 39 barrios vulnerables (con alcance a más de 60 barrios) de la CMR, convocando a 1963 personas, en su mayoría (89% aproximadamente) mujeres.

4. Desafíos de ACUMAR en la coordinación intersectorial y multinivel

La gestión integral de la CMR ha representado históricamente uno de los mayores desafíos socioambientales y sanitarios de la Argentina. Esta tarea se vió obstaculizada por múltiples factores estructurales y políticos que afectan su capacidad de generar respuestas integradas y sostenibles.

Una de las principales dificultades radica en la fragmentación institucional y la superposición de competencias. Si bien ACUMAR fue creada para superar estas barreras, en la práctica persisten lógicas sectoriales que dificultan la acción coordinada. Cada nivel de gobierno mantiene sus propias prioridades, recursos y agendas, lo que genera tensiones en la implementación de políticas conjuntas. A esto se suma la alta rotación de autoridades y funcionarios, lo cual debilita los procesos de continuidad y sostenibilidad en el tiempo. En este marco, el rol de los municipios, que deberían ser actores clave en la gestión territorial, aparece frecuentemente desdibujado. Pese a ser el nivel más cercano a la población y tener conocimiento directo de los problemas y dinámicas locales, los municipios muchas veces no cuentan con las capacidades técnicas, administrativas ni financieras suficientes para cumplir un rol protagónico. Además, la falta de mecanismos efectivos de participación y de canales formales de cogestión impiden que los gobiernos locales puedan incidir de manera significativa en la planificación estratégica de la cuenca.

Es por ello que la implementación de las Unidades Sanitarias Ambientales de ACUMAR ha permitido una respuesta más coordinada y eficiente a los problemas ambientales locales. Al centralizar la gestión sanitaria-ambiental en una unidad específica, se facilita la colaboración entre diferentes sectores y niveles de gobierno, se optimiza el uso de recursos y se mejora la capacidad técnica mediante la capacitación continua del personal. Además, la participación activa de la comunidad en las actividades de las

USAm fortalece la gobernanza local y promueve una mayor conciencia y compromiso con la salud ambiental. Sin embargo, el actual proceso de achicamiento del Estado y su repliegue del territorio, evidenciado en el despido de personal capacitado y con experiencia en organismos técnicos, compromete gravemente la continuidad de las políticas públicas de salud ambiental. La desvinculación de equipos técnicos especializados no solo desmantela capacidades construidas durante años, sino que también debilita la posibilidad de sostener acciones integradas en el tiempo, en detrimento de los avances logrados. Esta situación amenaza con revertir progresos significativos en materia de gestión ambiental, con consecuencias directas sobre las comunidades más vulnerables.

A través de las Evaluaciones Toxicológicas Ambientales es posible explorar, investigar y describir los riesgos socio sanitario ambientales así como cuantificar algunos elementos químicos que pueden considerarse contaminantes, permitiendo así confirmar o descartar sospechas que a priori son identificadas por los equipos capacitados de las USAm. Esto constituye una herramienta más para el análisis del sitio, complementandose con otras herramientas y acompañamiento a la comunidad. De esta manera es posible orientar y acotar de manera más efectiva y eficiente la estrategia de acción en función de la identificación de riesgos ambientales y de fuentes de contaminación con posible impacto en la salud. De esta manera se realiza un uso eficiente de los recursos disponibles y se orientan las acciones concretas focalizadas en el riesgo identificado.

La experiencia y los casos de los municipios en la CMR ilustran de manera paradigmática las dificultades estructurales que enfrentan muchas jurisdicciones urbanas para abordar de manera integral los determinantes ambientales de la salud. En línea con lo señalado por autores como Haines, A., & Frumkin, H. (2021), los gobiernos locales deben operar en contextos caracterizados por una profunda fragmentación institucional, escasa capacidad técnica y presupuestos crónicamente insuficientes, lo que limita su margen de acción frente a problemáticas socioambientales complejas como la contaminación hídrica, la exposición a residuos peligrosos y la urbanización informal en zonas de riesgo. En este sentido, las USAm, constituidas por personal capacitado, tanto profesionales como promotores de la salud ambiental, se presentan como una estrategia viable para mejorar los resultados en salud ambiental en territorios vulnerables. Además, la evidencia sugiere que las inversiones en prevención ambiental no solo son efectivas en términos epidemiológicos, sino también altamente costo-eficientes, considerando la carga que las enfermedades

ambientales imponen sobre los sistemas de salud pública (Prüss-Ustün et al., 2016; WHO).

Así, el desafío no radica exclusivamente en la disponibilidad de recursos, sino en su asignación estratégica, el fortalecimiento de capacidades locales y la consolidación de marcos normativos que favorezcan la gobernanza ambiental intersectorial. La experiencia internacional y regional demuestra que los impactos positivos son alcanzables cuando se logra articular conocimiento técnico, compromiso político y participación comunitaria.

5. Propuesta de estrategias de acción futura que fortalezcan la gestión sanitaria ambiental

Para superar las limitaciones estructurales identificadas, se propone avanzar en líneas estratégicas de acción:

Reactivar espacios como la Mesa Interjurisdiccional de Salud Ambiental (MISAm) de ACUMAR promovería 1) **la vinculación intersectorial** para coordinar las acciones entre las áreas interjurisdiccionales de ambiente, salud, desarrollo urbano, obras públicas, educación y servicios sociales, integrando la perspectiva de salud ambiental en cada una de ellas (Martino y García, 2019). 2) El **monitoreo permanente:** implementar sistemas de vigilancia epidemiológica y ambiental para identificar riesgos y oportunidades de intervención, tomando como referencia las experiencias de las Unidades Sanitarias Ambientales (USAm) y la Red de Salud Ambiental (RSA) desarrolladas por ACUMAR (ACUMAR, 2018a; García, 2020). 3) La elaboración de **indicadores estratégicos** que permitan medir los impactos de la gestión municipal en términos de salud ambiental (OMS, 2016). Por último, incidirá en la 4) **Planificación municipal prospectiva**, formulando planes de acción a corto, mediano y largo plazo que consideren los determinantes sociales y ambientales de la salud, promoviendo un modelo de desarrollo urbano con justicia ambiental y territorial (García, 2022).

La apropiación de las **20 áreas de gestión municipal en salud ambiental**, propuestas por la Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental (SIBSA, 2019), representa una oportunidad estratégica para los gobiernos locales. Su incorporación progresiva en las estructuras municipales permite operacionalizar el enfoque de *salud en todas las políticas*, transformando los lineamientos generales en instrumentos concretos de pla-

nificación, monitoreo y evaluación. Cada municipio puede adaptar estas áreas —que incluyen temas como agua y saneamiento, control vectorial, gestión de residuos, ordenamiento territorial, educación ambiental, vivienda saludable, zoonosis y cambio climático, entre otras— a su realidad institucional y territorial, definiendo prioridades locales y mecanismos de articulación intersectorial. De este modo, las 20 áreas se constituyen no sólo como un marco de referencia teórico, sino como una herramienta práctica de gobernanza municipal que facilita la integración de la salud ambiental en la agenda pública cotidiana.

Asimismo, los resultados, decisiones y diagnósticos locales pueden ser compartidos y complementarse con:

1. **La institucionalización de mecanismos permanentes de coordinación intersectorial y territorial.** Crear y sostener mesas de gestión de salud ambiental en el nivel local, con representación formal de autoridades sanitarias locales y provinciales, organismos de control, y participación ciudadana. De esta forma, se promueve la sostenibilidad institucional más allá de los cambios políticos y la rotación de autoridades

2. **El fortalecimiento de las capacidades locales y la gobernanza comunitaria.** La experiencia de las **Unidades Sanitarias Ambientales (USAm)** da cuenta de la importancia de contar con personal capacitado en materia de salud y ambiente en el nivel local, y de lo estratégico de establecer redes intersectoriales, expandiendo su alcance territorial y dotándolas de estabilidad laboral, recursos técnicos y financiamiento plurianual. Asimismo, se propone la creación de **Escuelas de Promotores de Salud Ambiental** en articulación con los municipios, universidades públicas y organizaciones sociales, permitiría garantizar la formación continua y la participación de agentes locales y la comunidad en la gestión ambiental. Este enfoque descentralizado refuerza la gobernanza local y la apropiación ciudadana de las políticas de salud ambiental.

3. **La integración de herramientas de evidencia y evaluación en la toma de decisiones.** Institucionalizar desde los municipios metodologías de trabajo como el **Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental**, la **EISAAR,** la **Matriz de Monitoreo y Gestión Sanitario Ambiental**, las **Evaluaciones Toxicológicas Ambientales,** la **Red de Salud Ambiental**, como instrumentos técnicos para la planificación territorial y sanitaria, incorporando sus resultados en un **Sistema de Informa-**

ción Integrado de Salud Ambiental accesible a todos los niveles de gobierno. Ello permitirá orientar las acciones en función de los riesgos priorizados, optimizando recursos y mejorando la capacidad de respuesta temprana ante eventos ambientales.

Estas acciones requieren un **compromiso político sostenido y transversal**, basado en la convicción de que la salud ambiental no puede depender de intervenciones sectoriales aisladas, sino de un entramado de políticas coordinadas, coherentes y participativas. Resulta imperioso sostener equipos estables y capacitados en gestión ambiental, con formación específica y experiencia comprobada. La complejidad de los desafíos socioambientales, como los que enfrenta ACUMAR en la Cuenca Matanza-Riachuelo, exige estructuras institucionales sólidas, coordinadas y con continuidad en el tiempo, capaces de articular conocimientos especializados con políticas públicas sostenibles. La pérdida de cuadros técnicos idóneos debilita la capacidad estatal de diagnóstico, prevención y respuesta, interrumpe procesos de largo plazo y compromete la eficiencia del uso de los recursos públicos. Por ello, consolidar equipos permanentes dirigidos por personal idóneo y con autonomía funcional frente a los ciclos políticos no solo fortalece la gobernanza ambiental, sino que garantiza la continuidad y calidad de las acciones destinadas a proteger la salud de las comunidades y a preservar el ambiente como bien público esencial.

En este mismo sentido, reposicionar organismos como ACUMAR, con capacidad **de gobernanza multinivel efectiva**, articulador de saberes técnicos, voluntades políticas y demandas sociales, permitirá avanzar hacia gestiones socio-sanitario ambientales integrales, equitativas y sostenibles, y profundizar la retroalimentación entre los distintos niveles de gobierno, especialmente entre ACUMAR y los municipios que integran la cuenca. Los gobiernos locales constituyen el primer eslabón en la identificación de problemáticas ambientales y sanitarias, al ser quienes poseen el conocimiento territorial directo y la proximidad con las comunidades afectadas. Su articulación permanente con ACUMAR no solo permite adaptar las políticas a las realidades locales, sino también generar flujos de información y mecanismos de aprendizaje mutuo que retroalimenten la gestión regional. El nivel local es un actor estratégico, garantizando que las decisiones nacionales e interjurisdiccionales se traduzcan en acciones efectivas y sostenibles en el territorio.

6. Conclusiones

Pensar la gestión de la salud ambiental en el conurbano bonaerense pone en evidencia la urgencia de una apropiación efectiva del concepto de salud ambiental por parte de los gobiernos locales. La complejidad de los riesgos socioambientales identificados, sumada a su distribución desigual en términos socioespaciales, demanda una respuesta integrada que trascienda los enfoques sectoriales tradicionales. Incorporar la salud ambiental como eje transversal en la planificación y gestión municipal no sólo es un imperativo sanitario y ambiental, sino también un acto de justicia territorial.

El reciente cierre de la causa "Mendoza", en octubre de 2024, por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina representa un hito institucional de gran relevancia en materia de justicia ambiental, luego de más de quince años de seguimiento judicial sobre el saneamiento de la CMR. La decisión de la Corte de dar por concluido su control directo sobre el cumplimiento del fallo no implica la finalización del proceso de saneamiento, sino un traspaso de la supervisión a los organismos administrativos y judiciales competentes, bajo el supuesto de que las estructuras institucionales necesarias ya han sido consolidadas. Esta resolución genera tanto expectativas como preocupaciones. Por un lado, representa un paso hacia la normalización institucional del control ambiental; por otro, plantea interrogantes sobre la capacidad efectiva y la voluntad del Estado para sostener las mejoras ambientales logradas sin el impulso del máximo tribunal, en particular si tenemos en cuenta que las jurisdicciones locales históricamente han carecido de los recursos suficientes para abordar las necesidades vinculadas al control ambiental. Asimismo, abre el debate sobre los límites del litigio estructural en causas ambientales complejas y la necesidad de garantizar mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas a largo plazo para asegurar la continuidad de los compromisos asumidos en materia de salud pública y protección ambiental.

La evidencia confirma que las acciones locales son determinantes para reducir la carga ambiental de enfermedad. La escala de la crisis exige transformar los gobiernos locales en actores centrales de la salud planetaria.

La experiencia de la CMR y el rol articulador de ACUMAR han mostrado avances significativos, pero también limitaciones estructurales vinculadas a la fragmentación institucional, la insuficiente coordinación inter-

sectorial y la debilidad en la construcción de capacidades locales. Superar estas barreras requiere revalorizar la escala municipal como espacio estratégico de intervención, promoviendo políticas públicas orientadas por el paradigma de "Salud en Todas las Políticas", necesariamente acompañado de una interpretación y adaptación a las lógicas locales: a partir de las diferencias y particularidades de cada territorio, poder construir y alcanzar los objetivos de gestión y acceso a derechos en salud y ambiente.

En este sentido, la reactivación de espacios como la Mesa Interjurisdiccional de Salud Ambiental puede representar un espacio de gobernanza multinivel efectiva, en el que convergen actores municipales, provinciales y nacionales junto con organismos académicos y comunitarios. Este tipo de dispositivo permitiría articular agendas, compartir diagnósticos y definir estrategias conjuntas que eviten la superposición de acciones y potencien las capacidades existentes. Su institucionalización fortalecería los mecanismos de cooperación horizontal y vertical, promoviendo una gestión más coherente, transparente y sostenida en el tiempo, capaz de traducir los principios de la salud ambiental en políticas locales concretas.

En este marco, es imprescindible consolidar estructuras locales como las Unidades Sanitarias Ambientales, para promover redes intersectoriales estables como la Red de Salud Ambiental, y garantizar que las acciones desarrolladas se inscriban en planes de desarrollo urbano con enfoque de equidad y sustentabilidad. De la mano de las Evaluaciones Integrales de Salud Ambiental en áreas de riesgo y de las Evaluaciones Toxicológicas Ambientales es posible contar con información objetiva interpretada por expertos para la implementación de estrategias efectivas a través de mesas de gestión local intersectoriales. Es imprescindible consolidar equipos técnicos estables y calificados, cuya labor no dependa de los vaivenes político-partidarios. La discontinuidad de estos equipos, producto de la rotación o desvinculación de personal especializado, debilita la capacidad estatal de diagnóstico, control y respuesta, y erosiona los avances alcanzados en salud ambiental. Asegurar su permanencia y autonomía funcional no solo fortalece la gobernanza ambiental, sino que también garantiza la coherencia, eficacia y sostenibilidad de las políticas públicas en el tiempo.

La salud ambiental debe dejar de ser una externalidad de la gestión para convertirse en una herramienta activa de transformación territorial, capaz de reducir desigualdades, prevenir enfermedades y mejorar la ca-

lidad de vida de las poblaciones más vulnerables. Solo así será posible habitar un conurbano más saludable, justo y resiliente.

7. Agradecimientos

Este trabajo pretende visibilizar y poner en valor el trabajo y la experiencia de los equipos de Salud Ambiental de ACUMAR a lo largo de los años, en particular de los equipos de gestión y territoriales de las Unidades Sanitarias Ambientales, y de Toxicología Ambiental. Agradecemos especialmente a Agustina Biondi, Alejandra Piegaro, Ana María González, Andrea Argenti, Antonela Palma Nasuti, Cecilia Iacobonne, Cecilia Weinchelbaum, Cintia Décima, Claudia Swiecky, Debora Guzmán, Eduardo Faure, Emilse Pérez, Florencia Pasqualini, Giuliana Vega, Giselle Della Rosa, Graciela Díaz, Jésica Decima, Juan Ignacio Gonzalez, Juan Reinoso, Juliana Finkelstein, Lucina Bavosa, Marcelo Tortosa, María Natalia Echegoyemberry, Mariana Valentini, Maximiliano Peluso, Noelia Osuna, Patricio Carmona, Pilar Roel, Rafael Gilman, Samantha Barbolla, Schelica Mozobancyk, Sol Vidal, Soledad Alfani, Valeria Malinovsky, Verónica González, Yamile Roumie, Yanina Fernández y Yanina Miragaya.

Nota

Durante la elaboración de este documento, se empleó la herramienta de inteligencia artificial DeepSeek y ChatGPT (OpenAI, modelo GPT-4) para mejorar la claridad argumentativa, verificar la coherencia interna del texto y realizar contrastes preliminares con fuentes bibliográficas disponibles. Las respuestas generadas por la IA fueron evaluadas y validadas por los autores.

8. Referencias bibliográficas

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo - ACUMAR (2018a). Estrategia de Salud Ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo. Audiencia Pública. Documento de consulta.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo - ACUMAR (2018b). Informe final EISAAR, Barrio Pampa, Lanús. Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Informe-Final-Barrio-Pampa-Lan%C3%BAs.pdf

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo - ACUMAR (2018c). Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo - ACUMAR (2019). Resolución N.º 57/2019. Créase la Mesa Interjurisdiccional de Salud Ambiental (MiSAm). Boletín Oficial de la República Argentina. Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/206890/20190506

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo - ACUMAR (2023). Evaluación Integral de Salud Ambiental. Informe integrador de los principales hallazgos, 2023, Martínez Moreno, Esteban Echeverría. Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Martinez-Moreno-corregido.pdf

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo - ACUMAR (2024). Urbanizaciones Emergentes (UREM) Evaluadas según Categoría de Riesgo Sanitario Ambiental (RSA). Disponible en: https://monitorpisa.acumar.gob.ar/sistema-de-indicadores/salud-ambiental/urbanizaciones-emergentes-evaluadas-segun-categoria-riesgo-sanitario-ambiental/

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo - ACUMAR (2025). Causa Mendoza. Consultado 10 de abril de 2025. Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/causa-mendoza/#:~:text=En%20el%20a%C3%B1o%202004%20un,y%20razonable%20grado%20de%20predicci%C3%B3n.

Antolini L.; Carmona P. D.; Di Nardo V.; Malinovsky V.; Reynoso J.; Swiecky C.; Finkelstein J.; García S., (2019) "Resultados de la medición de metales en suelo por Fluorescencia de Rayos X en un barrio de la Cuenca Matanza Riachuelo" Centro Documental de Cuenca Matanza Riachuelo. Consultado 18 de mayo de 2025, Disponible en: https://centrodocumental.acumar.gob.ar/items/show/9027.

Binstock, David A.; Gutknecht, William F.; and McWilliams, Andrea C., (2009). "Lead in Soil – An Examination of Paired XRF Analysis Performed in the Field and Laboratory ICP-AES Results", International Journal of Soil, Sediment and Water: Vol.2, Article 1. Disponible en: http://scholarworks.umass.edu/intljssw/vol2/iss2/1

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997). Proyecto Recuperación Ecológica Matanza-Riachuelo. Consultado el 20 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.iadb.org/es/proyecto/AR0136

EPA (2025). Integrated Assessment of Healthy Watersheds. Consultado el 20 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.epa.gov/hwp/integrated-assessment-healthy-watersheds#:~:text=The%20foundation%20of%20a%20healthy,attributes%20of%20a%20watershed's%20condition.

EPA. Method 6200. Rev 0 (2007) Field portable X-ray fluorescence spectrometry for the determination of elemental concentrations in soil and sediment. Disponible en: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-12/documents/6200.pdf

García S.I. (2014). Guía de prevención, diagnóstico, tratamiento y vigilancia epidemiológica de las intoxicaciones ambientales infantiles con plomo. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación. Programa Nacional de Prevención y Control de las Intoxicaciones. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.toxicologia.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Gua-Intox-plomo-Serie-N-15.pdf

García S.I. (2019). La Salud Ambiental en comunidades vulnerables de América Latina. Rev. de salud ambient. 19(1), 104–106. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/1006

García S.I. (2020). Las evaluaciones integrales de salud ambiental en áreas de riesgo de la Cuenca Matanza Riachuelo, Buenos Aires, Argentina. En: Flores Serrano R.M. y Perez Casimiro G. (comp.). El análisis de riesgos para el diseño de políticas públicas y presupuestales SRA-LA 2018. UNAM. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.iingen.unam.mx/es-mx/AlmacenDigital/Libros/Documents/Libro-SRA-LA-2018.pdf

García S.I. (2022). Estocolmo+50: un planeta sano para la prosperidad de todos: nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad. Editorial. Rev. salud ambient. 22(2):131-134. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/1297

Gouveia, N., Kephart, J. L., Dronova, I., Hystad, P., O'Neill, M. S., Vasquez-Apestegui, V., ... & Diez Roux, A. V. (2019). Ambient PM2.5 in Latin American cities: population exposure, city characteristics, and mortality effects. *Environmental Epidemiology*, *3*(Suppl 1), 423. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://journals.lww.com/environepidem/FullText/2019/10001/Ambient_PM2_5_in_Latin_American_cities__population.423.aspx?utm_source=chatgpt.com

Gutiérrez-Ginés, M.J. y Ranz, I. (2010) "Utilización de un equipo portátil de fluorescencia de rayos x para el estudio de metales pesados en suelos: puesta a punto y aplicación a vertederos." en Estudio multidisciplinar de vertederos sellados, caracterización y pautas de recuperación. Univ. Alcalá, Madrid. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://digital.csic.es/handle/10261/73106

GBD 2019. Diseases and Injuries Collaborators. (2020). "Global burden of 369 diseases and injuries in 204 countries and territories, 1990–2019: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019." The Lancet, 396(10258), 1204–1222. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30925-9/fulltext

Haines, A., & Frumkin, H. (2021). Planetary Health: Safeguarding Human Health and the Environment in the Anthropocene. Cambridge University Press. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1017/9781108698054

Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria. (2024). 4 millones de argentinos viven en áreas contaminadas con arsénico, sustancia que produce cáncer y otras enfermedades. IECS. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://iecs.org.ar/4-millones-de-argentinos-viven-en-areas-contaminadas-cn-arsenico-sustancia-que-produce-cancer-y-otras-enfermedades/

JMB Ingeniería Ambiental & JICA. (2003). Plan de Acción Estratégico (PAE) para la gestión ambiental sustentable de un área urbano-industrial a escala completa: Informe final. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000018618_01.pdf

Landrigan, P.J., et al. (2018). "The Lancet Commission on pollution and health". The Lancet, 391(10119), 462-512. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)32345-0/abstract

Maffei, L., & Burucúa, A. (2020). *Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y empleo en la Argentina.* Buenos Aires: Oficina de País de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Argentina. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/%40ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_737650.pdf

Malinovsky, V.; Antolini, L.; Palma Nasuti A.; Carmona P.; Biondi A.; Finkelstein J.. Cromo en agua de consumo: identificación de la población expuesta y el origen de la contaminación. (2024). Libro de Anales del II Congreso Virtual Iberoamericano de Salud Ambiental y I Congreso de la Red de Toxicología de Latinoamérica y el Caribe. 253 (132-136).

Martino G. y García S. (2019) La gestión municipal de la Salud Ambiental. Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://saludambiental.org/gestion-municipal-de-la-salud-ambiental/

Martino, M. G., Faure, E. A., Osuna, N. E., Argenti, A. K., Décima, C., & Finkelstein, J. Z. (2024). Avances en el diseño de una herramienta para la sistematización y monitoreo de la gestión riesgo sanitario ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo. En Anales del II Congreso Virtual Iberoamericano de Salud Ambiental y I Congreso de la Red de Toxicología de Latinoamérica y el Caribe (RETOXLAC). Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental (SIBSA). Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://saludambiental.org/anales-del-ii-congreso-virtual-iberoamericano-de-salud-ambiental-y-i-congreso-de-la-red-de-toxicologia-de-latinoamerica-y-el-caribe-retoxlac/

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Trayectorias tutoriales de redes de contención. Manual Operativo Dirección de Seguimiento y Abordaje Territorial (documento de trabajo). Buenos Aires; 2018.

Naciones Unidas. (2010). Resolución A/RES/64/292: El derecho humano al agua y el saneamiento. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://undocs.org/es/A/RES/64/292

Odriozola V. Matanza-Riachuelo: situación y opciones para la cuenca más negra de la Argentina. Greenpeace Argentina. 1997.

Organización Mundial de la Salud. (2016). Prevención de enfermedades mediante entornos saludables: una evaluación global de la carga de morbilidad atribuible a los riesgos ambientales. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204585/9789241565196_eng.pdf

Organización Mundial de la Salud (2025). Salud ambiental. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.who.int/es/health-topics/environmental-health#tab=tab_1

Ordóñez GA (2000) Salud ambiental: conceptos y actividades. Rev Panam Salud Pública;7(3) -,mar. 2000. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1020-49892000000300001&lng=pt&nrm=iso

Pasqualini M.F., Faure Montania E., Hepp Y., Antolini L., Finkelstein J.Z., García S.I.. Mapa de riesgo sanitario ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina). Una metodología para priorizar intervenciones. Rev. salud ambient. 2019; 19(2):148-158. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/955/951

Placeres, M. (2014). Importancia de la carga de enfermedad debida a factores ambientales. Revista Cubana de Higiene y Epidemiología, 52(2), 149–151. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1561-30032014000200001

Prüss-Ustün, A., Wolf, J., Corvalán, C., Bos, R., & Neira, M. (2016). Preventing disease through healthy environments: A global assessment of the burden of disease from environmental risks. World Health Organization. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/204585/9789241565196_eng.pdf

Resolución Conjunta 33/2023 de la Secretaría de Calidad en Salud y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2023. RESFC-2023-33-APN-SCS#MS.

Sociedad Iberoamericana de Salud Ambiental - SIBSA (2017) ¿Qué es la salud ambiental?. Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://saludambiental.org/que-es-la-salud-ambiental/

UE (2023). La Unión Europea promueve la iniciativa One Health para velar por la salud universal de las personas, los animales y el medio ambiente. Consultado el 20 de octubre de 2025. Disponible en: https://cordis.europa.eu/article/id/446071-eu-initiative-promotes-one-health-for-people-animals-and-the-environment/es

Zavatti, J.; García, S.; Antolini, L.; Carmona, P.; Osuna, N.; Malinovsky, V.; Finkelstein, J.; (2020). Aplicación de la simulación de Montecarlo a la estimación de riesgo para la salud por exposición infantil a plomo en suelos contaminados de la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina). Consultado el 18 de mayo de 2025. Disponible en: https://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/1069

CAPÍTULO 6

Análisis de la inundación de noviembre 2014 en la cuenca del río Matanza

Kevin Ledezma*

Universidad Nacional de La Matanza,
Universidad Nacional de Rosario.
*kledezma@unlam.edu.ar

Palabras clave: *Inundaciones. Vulnerabilidad social. Cuenca Matanza-Riachuelo. Ordenamiento territorial. Evacuación.*

Keywords: *Floods. Social vulnerability. Matanza-Riachuelo basin. Territorial planning. Evacuation.*

Resumen ejecutivo

Este trabajo aborda la cuantificación de la población afectada por la inundación de noviembre de 2014 en la cuenca del río Matanza, un evento que expuso las vulnerabilidades estructurales y sociales de una de las regiones urbanas más densamente pobladas del Área Metropolitana de Buenos Aires. A través del uso combinado de datos censales (INDEC, 2022), curvas de inundación relevadas por ACUMAR y herramientas SIG, se estimaron 87.707 personas afectadas y 20.883 viviendas ocupadas en las áreas próximas al río, excluyendo afluentes urbanos. Se destaca que una parte significativa de la población afectada habita en barrios populares registrados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). El análisis indica que la capacidad de respuesta institucional resultó insuficiente frente a la magnitud del evento y aporta propuestas que pueden orientar acciones futuras de mejora en la gestión de emergencias, el ordenamiento territorial y el rol de las universidades.

I. Introducción

Las inundaciones urbanas representan uno de los principales problemas que afectan el desarrollo integral de las ciudades. Durante el evento extraordinario de inundación en noviembre de 2014, los partidos de La Matanza y Esteban Echeverría atravesaron una crisis significativa, con miles de personas evacuadas de sus hogares. En este contexto, comprender detalladamente que áreas y poblaciones están expuestas a las crecidas de ríos y arroyos es esencial, especialmente a la luz del cambio de enfoque hacia la Gestión de Riesgo en los últimos años. La concepción de riesgo como la interacción entre amenaza y vulnerabilidad nos plantea el desafío de desarrollar herramientas para caracterizar las porciones de las ciudades que quedan bajo el agua y entender cómo estas áreas se relacionan con el resto de la ciudad.

Determinar cuántas personas residen en zonas inundables es fundamental para acercarnos a la realidad con mayor certeza y así desarrollar estrategias y herramientas adecuadas al contexto local. Sin embargo, la estimación de la población que habita en áreas inundables en gran parte de nuestro país sigue siendo un punto pendiente que requiere un esfuerzo conjunto. Este trabajo tiene como objetivo estimar el número de personas y viviendas ubicadas en las zonas inundables del río Matanza. Para ello, se utiliza la superposición de los datos del censo del año 2022 y las curvas de inundación proporcionadas por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) para el evento de noviembre de 2014.

Además, se evalúa el proceso evacuación y recuperación que se llevó a cabo en la cuenca, y se proponen medidas y lineamientos para futuros instrumentos de planificación territorial que incorporen la gestión del riesgo como una dimensión prioritaria. Aunque reconocemos la pertinencia de esta estimación y compartimos la necesidad de realizarla, también somos conscientes de sus limitaciones. Los criterios y supuestos asumidos se detallan en la parte metodológica. No obstante, esperamos que sea una estimación inicial que pueda ser revisada y actualizada a medida que dispongamos de información más precisa y modelos más desarrollados.

II. Objetivos

Los objetivos de este estudio son estimar el número de personas y viviendas que residen en áreas inundables utilizando la información disponible

del evento de inundación de noviembre de 2014. Asimismo, se analizará el proceso de evacuación llevado a cabo y se propondrán medidas e instrumentos para mejorar la capacidad de recuperación de las zonas afectadas por las inundaciones.

III. Desarrollo del trabajo

En las poblaciones ribereñas, comprender las dinámicas tanto de la ciudad como del río es fundamental para el entendimiento de la problemática emergente de las inundaciones urbanas. Para ello, en un primer apartado se realiza una sintética caracterización de ambos sistemas.

3.1. Caracterización de la zona en estudio

3.1.1. Recursos hídricos superficiales

La cuenca del río Matanza-Riachuelo tiene un área de 2.047,86 km^2, una longitud media de 64 km y una dirección general Sudoeste – Noreste, abarcando áreas rurales y urbanas, en ambas márgenes.

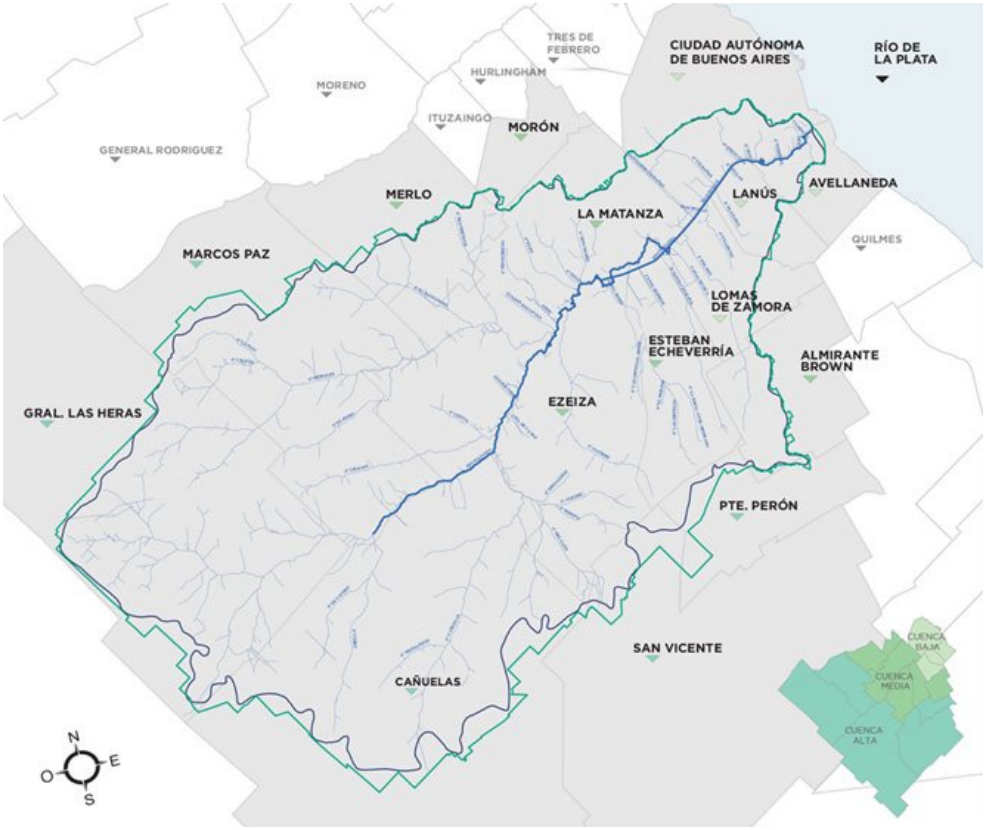


Figura 1: *Cuenca hidrográfica Matanza-Riachuelo. Fuente: ACUMAR*

La pendiente media del cauce del Río Matanza es de alrededor del 0,3 m/km, resultando prácticamente llana, presentando graves dificultades para el drenaje de las aguas pluviales, sobre todo en simultaneidad con las altas mareas en el Río de la Plata, su hidrograma está fuertemente influenciado por las lluvias en la cuenca. Esto determina un régimen hidrológico sumamente irregular a lo largo del año, con un caudal medio anual de 7 m^3/s y un caudal máximo de 1325 m^3/s en épocas de lluvias, variando las cotas de la superficie del agua entre 1,43m y 6,16m para la estación "Autopista".

En el tramo medio del río, se observa una creciente urbanización a lo largo de sus márgenes, lo que genera inundaciones debido al desborde del cauce durante crecidas. El río ha sido intervenido desde antes de la Autopista General Riccheri hasta el Puente Demonty, donde su cauce ha sido rectificado.

El régimen hidráulico del río también se ve afectado por las mareas, tanto astronómicas como meteorológicas (fenómenos de Sudestada), que alteran su capacidad de evacuación en buena parte del curso. Este efecto es más notable en la cuenca baja, donde las mareas limitan su capacidad de desagüe.

3.1.2. Caracterización sociodemográfica

La cuenca está delimitada al Sur por la zona sur del Partido de Cañuelas y el Partido de San Vicente, al Este por gran parte del Partido de Almirante Brown, la zona este de Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda, al norte por gran parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Morón y zona norte de Merlo. Finalmente, al oeste se encuentra la zona Oeste de Marcos Paz y General Las Heras.

Durante el evento de inundación de noviembre de 2014, la cuenca media fue la más afectada. En este sentido, la caracterización se centrará específicamente en los partidos de La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría y Lomas de Zamora.

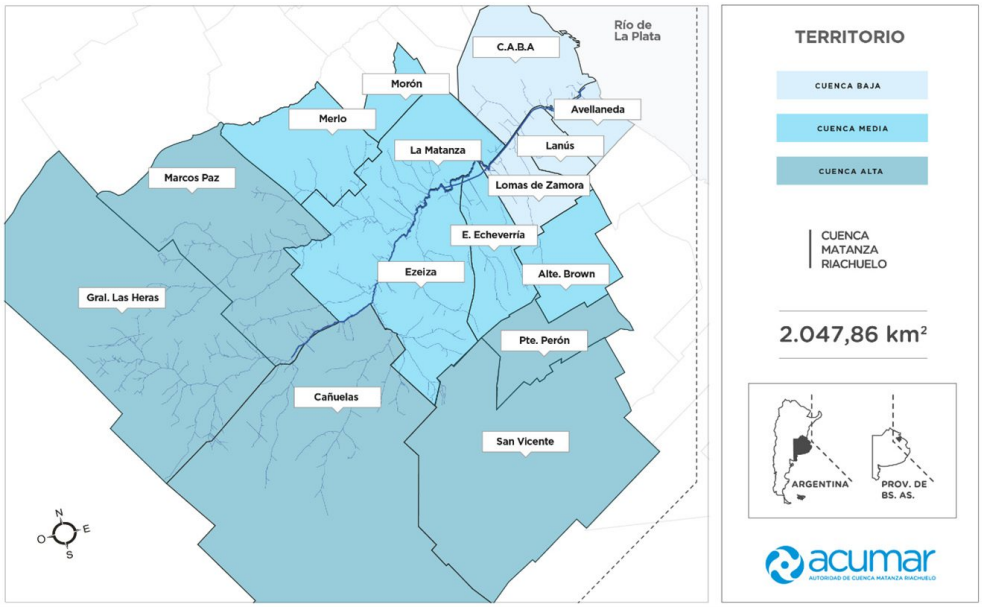


Figura 2: *Límite político de la cuenca Matanza-Riachuelo. Fuente: ACUMAR*

La Matanza es el partido más extenso del Conurbano bonaerense y el más poblado de toda la provincia de Buenos Aires. Hasta la década de 1990, constitu**ía** una de las zonas más industrializadas del país, lo que provocó una explosión demográfica en el distrito. Esto estimuló la propagación del tejido urbano a lo largo de la Ruta Nacional N°3 y la formación de nuevos barrios obreros y asentamientos precarios. Aunque es predominantemente urbano, el partido aún cuenta con áreas rurales, como Virrey del Pino, dedicadas principalmente a la actividad hortícola.

De acuerdo con los datos del último censo, en el partido de La Matanza habitan un total de 1.837.168 personas, en una superficie de 326 km^2, lo que supone una densidad de 5.635,5 hab/km^2. La variación relativa intercensal (VRI) respecto del año 2010 fue de 3.5%, debido a que en ese año se contabilizaron 1.775.816 habitantes. Su participación Relativa (PR) en el total de la Provincia es de 10.55% valor que disminuyó un total porcentual de 0.82 respecto al censo del 2010 (11.37%), pero que sigue constituyendo el valor más alto del total de las jurisdicciones provinciales.

El partido de **Ezeiza** forma parte del segundo cordón del conurbano bonaerense. Es uno de los partidos nuevos en la provincia de Buenos Aires, generándose en el año 1994 tras separarse del actual partido de Esteban Echeverría. En los últimos años, la población y, por lo tanto, las localidades han crecido significativamente. Según los datos del censo del 2022, la población actual del partido asciende a 198.620 hab., lo que supone un crecimiento intercensal del 21.3% respecto a los 163.772 hab. registrados en 2010. Además, el partido se extiende en una superficie de 223 km^2, lo que supone una densidad de población igual a 890.7 hab./km^2.

El partido de **Esteban Echeverría** se ubica al sudeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Su estructura de urbanización se organiza a partir de dos ejes de crecimiento. En sentido Norte-Sur, se desarrolla en torno a dos vías principales de acceso y circulación: el Camino de Cintura y la Ruta Provincial N°4. En sentido Este-Oeste, se extiende en relación con las vías del Ferrocarril Gral. Roca y la Ruta Provincial N°5. Según los datos del censo del 2022, la población actual del partido asciende a 337.880 hab., lo que supone un crecimiento intercensal del 12.3% respecto a los 300.959 hab. registrados en 2010. El partido abarca una superficie de 120 km^2, lo que supone una densidad de población igual a 2.816 hab./km^2.

Lomas de Zamora está ubicado al sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires y limita en una breve sección por el Riachuelo con la Ciudad de Buenos Aires. Según los datos del censo del 2022, la población en viviendas particulares del partido asciende a 685.644 habitantes, lo que supone un crecimiento intercensal del 11.25% respecto a los 616.279 hab. registrados en 2010. El partido abarca una superficie de 89 km^2, lo que supone una densidad de población igual a 7.703,9 hab./km^2.

3.1.3. Calidad de vida

En cuanto a la calidad de vida, se toma como referencia el estudio realizado por la Universidad Nacional de La Plata a partir de un convenio con ACUMAR (UNLP-ACUMAR, 2017). En el mismo, se analizó el Índice de Calidad de Vida (ICV) de la población de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), según cuatro dimensiones: vivienda, educación, salud y entorno.

La información sistematizada permite la construcción de cinco niveles de clasificación del ICV, a saber: Muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. De acuerdo con los intervalos definidos para cada nivel de calidad de vida, se identifica la población de la siguiente manera:

- **Muy alto**: 275.335 habitantes (6.80%)
- **Alto**: 943.493 habitantes (23.30%)
- **Medio**: 1.305.517 habitantes (32.24%)
- **Bajo**: 1.309.066 habitantes (32.32%)
- **Muy bajo**: 193.751 habitantes (4.78%)
- **Sin datos**: 22.594 habitantes (0.56%)

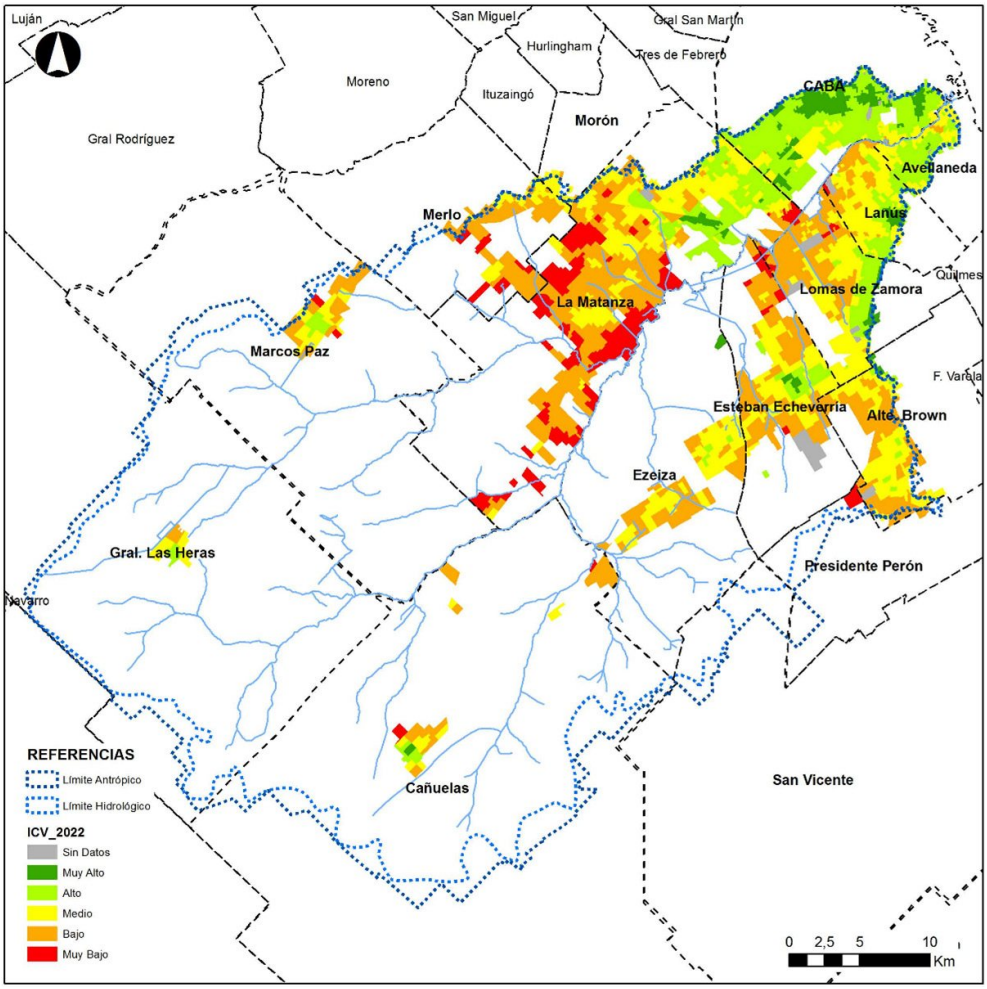


Figura 3: *Índice de calidad de vida. Fuente: ACUMAR*

A nivel jurisdiccional, se observa que en el partido de La Matanza predominan los valores “Bajo” y “Muy Bajo”. Geográficamente, se observa que la calidad de vida disminuye desde la Cuenca Baja hacia la Media y desde el límite externo de la cuenca hacia el cauce principal del río.

3.1.4. Barrios populares

El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) reúne información sobre las villas y asentamientos de Argentina con la finalidad de propiciar su integración socio-urbana. Su confección está a cargo de la

Secretaría de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

Para que un barrio sea clasificado como popular, debe cumplir con al menos una de las siguientes características:

- Están integrados por 8 o más familias;
- Más de la mitad de la población no tiene título de propiedad del suelo;
- Más de la mitad de la población no tiene acceso regular a 2 o más servicios básicos: red de agua corriente, red de energía eléctrica con medido domiciliario o red cloacal.

En la siguiente imagen, se observa la concentración de múltiples villas y asentamientos dentro del partido de La Matanza a lo largo de la ribera del río.

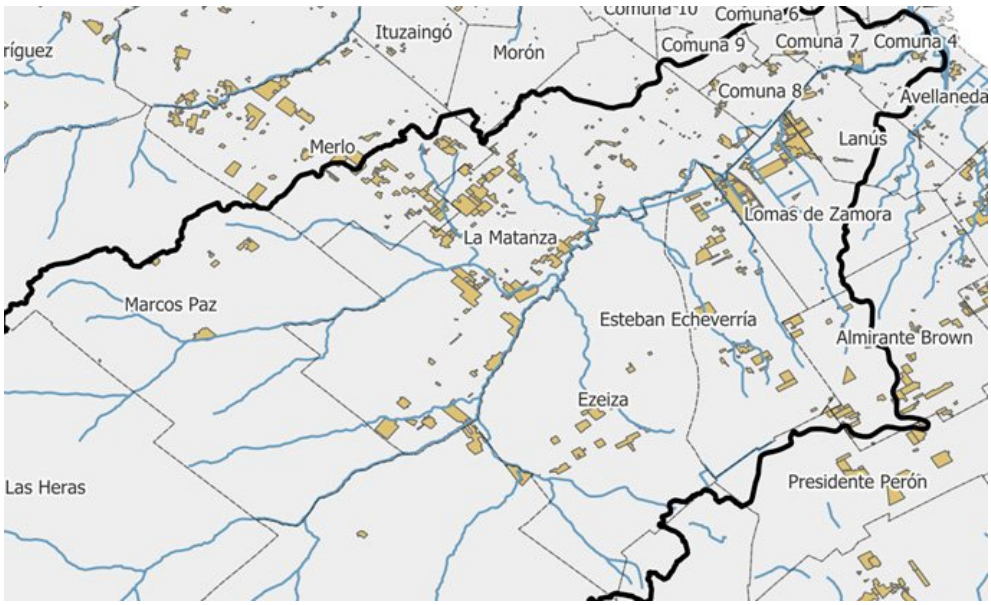


Figura 4: *Ubicación de Barrios Populares*

En los usos legales del suelo en la región de la cuenca, se observa una clara predominancia del uso rural en la cuenca alta, seguido del uso de

esparcimiento y urbano hacia la cuenca baja. Dentro de los municipios, existe cierta coherencia espacial en la distribución de los usos, como se evidencia en los casos de Cañuelas, Merlo, Marcos Paz y Gral. Las Heras. Sin embargo, este patrón no se replica de forma ampliada en la Cuenca, mostrando una distribución heterogénea de los usos legales del suelo.

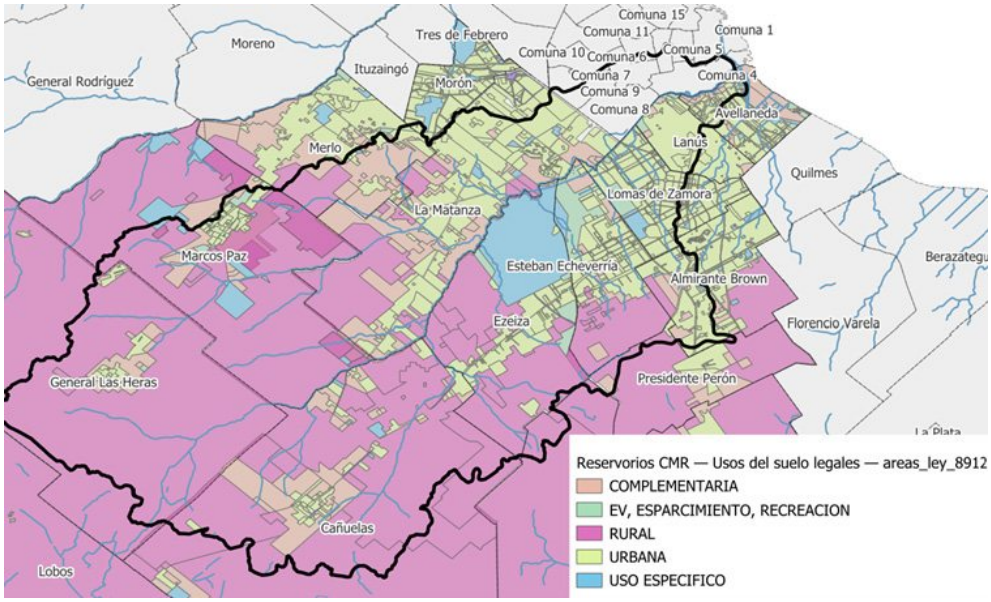


Figura 5: *Usos de suelo dentro de la cuenca*

3.1.5. Climatología

El área del proyecto está situada en una región de clima húmedo subtropical con inviernos con escasas precipitaciones y una estación cálida prolongada.

Se ha considerado para el análisis la información meteorológica de la estación Ezeiza Aero perteneciente al Servicio Meteorológico Nacional, ya que la zona del proyecto tiene representatividad en ella. Los registros climáticos corresponden a los promedios mensuales sobre el período 1991 - 2020. También se analiza la ocurrencia de eventos tales como temperaturas máximas, mínimas, precipitaciones totales y vientos.

En la siguiente tabla se indica la estación seleccionada y su ubicación geográfica.

Estación Mete reológica	Latitud (S)	Longitud (O)	Altura sobre el Nivel del mar (m)
Ezeiza Aero	34º 49’	58º 32’	20

El régimen de **precipitaciones** en la región está caracterizado por máximos anuales (en los meses de verano-otoño-primavera) y un período menos lluvioso en invierno. Los registros máximos de precipitaciones se presentan dentro de una estación relativamente húmeda, entre los meses de octubre hasta abril. El período seco es transitorio y se extiende desde el mes de mayo hasta septiembre.

Según los datos del Servicio Metereológico Nacional[1], se puede observar que la lámina precipitada anual suele alcanzar los 1000 mm y, como se aprecia en la figura, la precipitación media mensual es de 84,6 mm.

Según los registros analizados las **temperaturas máximas** de octubre hasta abril se obtienen valores con una media de 26,14 °C, y un máximo de 42 °C en el mes de enero del año 2022. Las temperaturas mínimas se desarrollan en los meses de mayo a septiembre, con un valor medio de 6,6°C y una mínima de -7,8 °C registrada en el mes de junio del año 1967. La temperatura máxima tiene en todas las estaciones un desarrollo anual con máximos en enero y mínimos en junio.

1. Servicio Meteorológico Nacional página web. https://www.smn.gob.ar/estadisticas

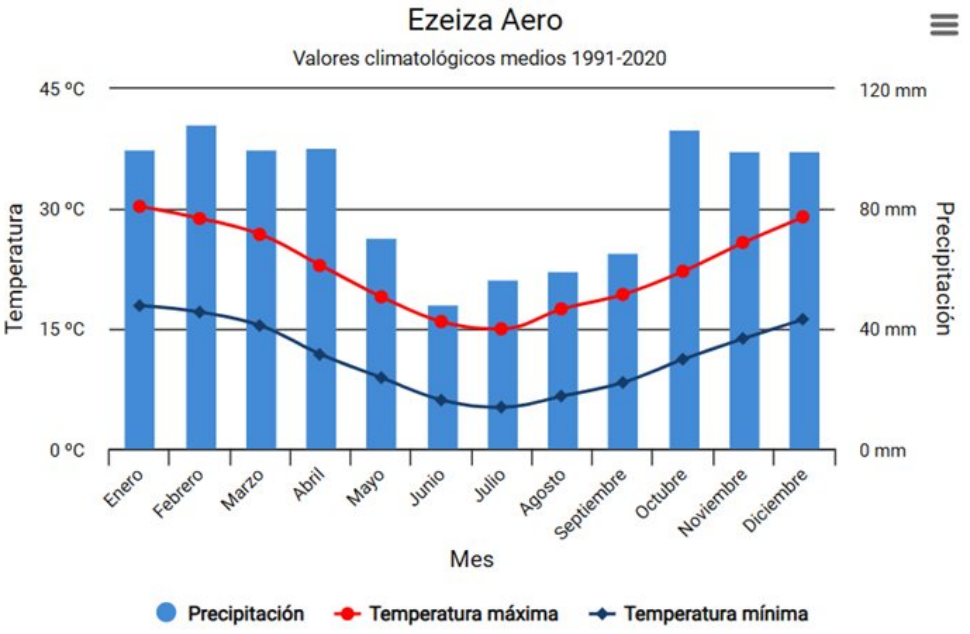


Figura 6: *Valores medios de temperatura y precipitación. Fuente: SMN*

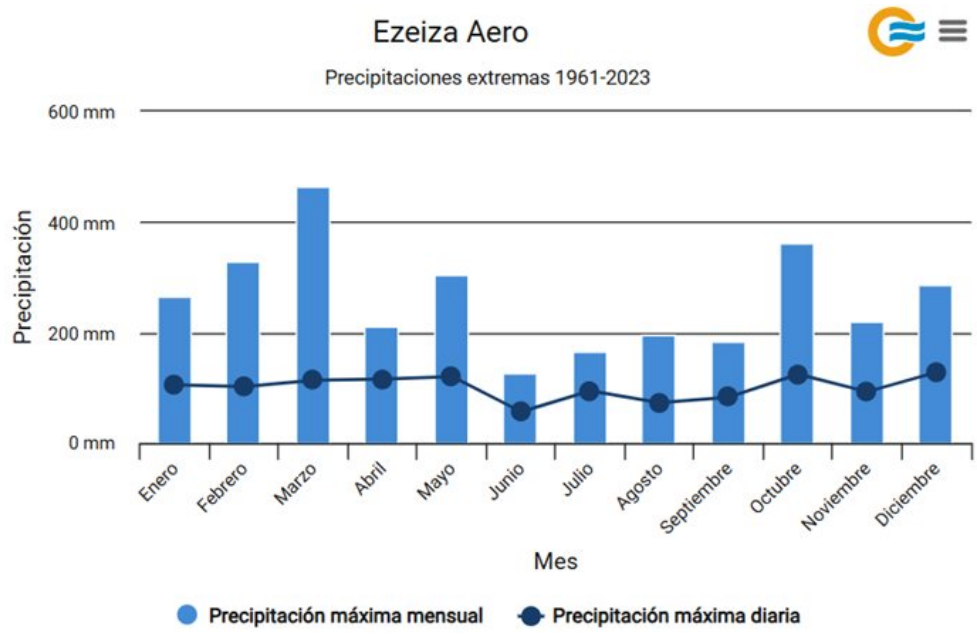


Figura 7: *Valores extremos de precipitación. Fuente: SMN*

La velocidad del **viento** tiene gran variabilidad entre las distintas estaciones. En general, las mayores velocidades se observan durante la primavera y las mínimas en otoño. Con respecto a las direcciones, analizando los registros medios anuales, se observa que predominan las direcciones que corresponden al sector NE-E.

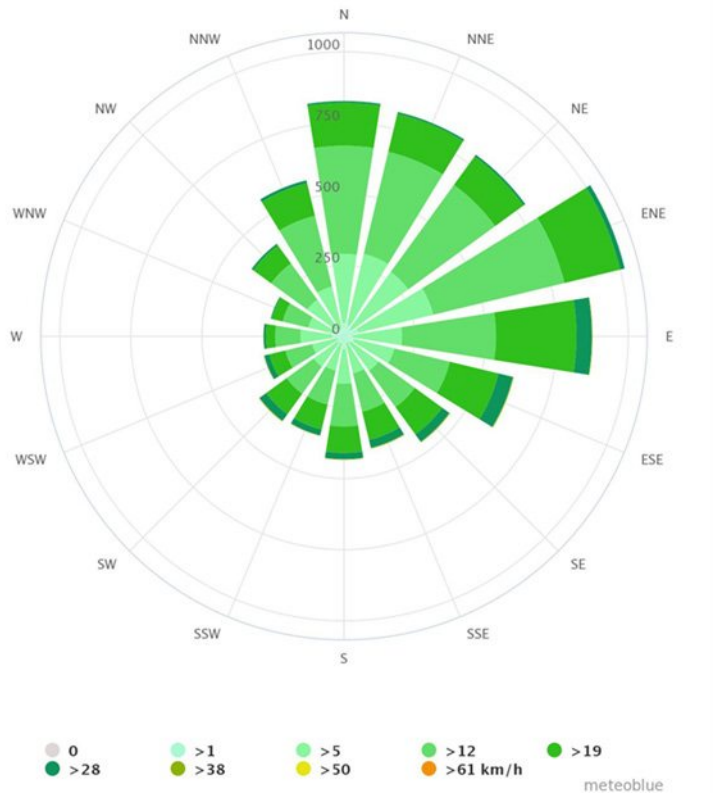


Figura 8: *Dirección de los vientos. Fuente: Meteoblue*

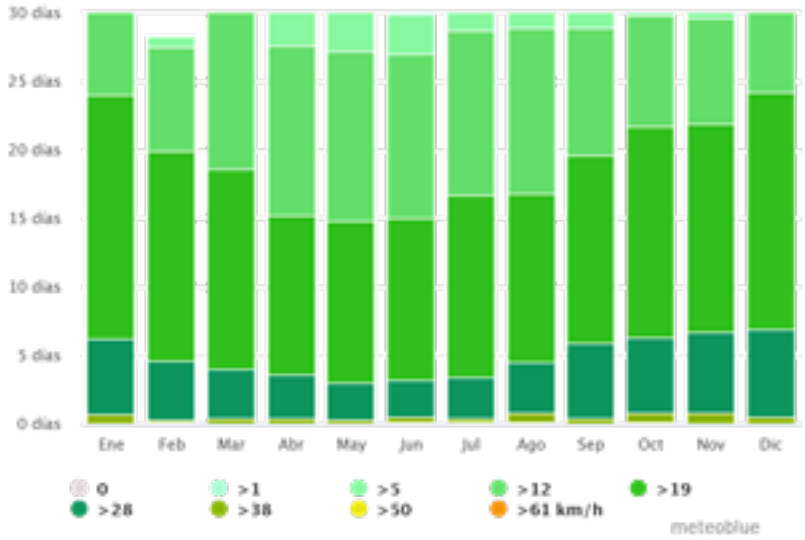


Figura 9: *Velocidad media mensual del viento. Fuente: Meteoblue*

3.1.6. Inundaciones

Las inundaciones del río Matanza y sus afluentes han sido una constante histórica, afectando regularmente la planicie de inundación del río y sus afluentes, ocupadas en muchos casos por barrios y asentamientos. En el estudio "Inundaciones en las cuencas de los arroyos Sarandí y Santo Domingo – Identificación de zonas vulnerables al impacto de precipitaciones extremas", realizado por el Laboratorio de Hidráulica del Instituto Nacional del Agua (INA, 2015) se estudiaron las tormentas extremas significativas.

Este estudio utilizó información de la estación de observación de parámetros atmosféricos de Ezeiza (Aeropuerto Ministro Pistarini), que es la más representativa para la cuenca media del río Matanza. Uno de los eventos destacados en este análisis fue el ocurrido entre el 30 y 31 de mayo de 1985, cuando se registró una intensidad máxima horaria que fue de 42mm y una precipitación total de 308mm en un periodo de 20 horas. Otro evento fue el ocurrido en 2013 en la ciudad de La Plata[2], donde se registró un acumulado de más de 300mm de lluvia.

2. MLP-UNLP (2019), "Plan de Reducción del Riesgo por Inundaciones en la Región de La Plata", La Plata, Buenos Aires.

Según los registros de precipitación de la serie 1960-2013, las lluvias registradas durante un día meteorológico en Ezeiza generalmente no superan los 130mm, excepto en tormentas excepcionales, como las de 1985 y 2013. Para eventos extremos de precipitación esperables, se anticipa que podrían superar los 100mm y mantenerse por debajo de los 200mm. Del análisis realizado a partir de los datos del Servicio Meteorológico Nacional, se observa que, durante el evento de noviembre de 2014, en la estación Ezeiza, se registraron 156.5mm de lluvia.

Tabla 1: *Precipitación Máxima Diaria (día meteorológico; series 1960-2014).*

Orden	Ezeiza	
	P [mm]	Fecha
1	128,0	15/12/1961
2	125,5	13/12/1968
3	124,5	10/10/1967
4	120,3	23/05/2010
5	115,6	01/04/2013
6	113,7	22/03/1988
7	109,5	31/05/1985
8	105,9	30/05/1985
9	105,0	16/04/2002
10	102,0	05/02/1964

Fuente: INA

3.2. Metodología

Cuantificar la población en zonas inundables implica un abordaje de triangulación de fuentes y técnicas. La estimación se realizará utilizando la curva de inundación de noviembre de 2014, la cual fue relevada por ACUMAR[3]. Se considera que, además, existen importantes problemas de inundaciones asociados al desborde de los arroyos afluentes al río Matanza, como los arroyos Morales, Chacón y Cañuelas. En esta y otras áreas urbanas, el impacto de los eventos de inundación afecta predominantemente a los sectores más vulnerables de la población, que suelen experimentar altos niveles de pobreza.

3. Sistema de Información para el Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Matanza Riachuelo, página web. https://sioat.acumar.gob.ar/maps#/

3.2.1. Fuentes de datos

Para este estudio, se dispone de las curvas de inundación proporcionadas por ACUMAR correspondiente al evento de noviembre de 2014. Además, se cuenta con los datos censales para el año 2022 publicados por INDEC[4] y con las imágenes satelitales extraídas de Google Earth.

3.2.2. Curvas de inundación

La curva de inundación se define como la intersección entre la superficie del terreno y la superficie de agua para una magnitud de inundación dada. Para este trabajo, se ha considerado la curva de la creciente de noviembre del 2014 obtenida a partir de datos históricos o información relevada en campo por diversas fuentes.

Como se mencionó anteriormente, el río Matanza tiene la particularidad de generar inundaciones durante la ocurrencia de dos fenómenos meteorológicos distintos: lluvias intensas en la cuenca, que impactan mayormente en la cuenca alta y media; y por sudestadas, donde el nivel del Río de la Plata aumenta debido al viento, provocando un remanso y causando desbordes en la zona más cercana a la desembocadura. Esto significa que, para un mismo punto y una misma recurrencia, pueden obtenerse dos alturas distintas; por lo tanto, para definir las zonas inundables, se debe considerar la mayor altura resultante.

3.2.3. Información demográfica y habitacional

Para obtener datos sobre la población y vivienda, se utiliz**ó** el censo de 2022, que incluye, entre otras, el número total de personas por distrito. Para el caso de viviendas, se consideraron las parcelas existentes de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA).

Para los objetivos de este estudio, se consideraron todas las parcelas completas, incluso en aquellos casos en que la curva de inundación afectara solo una parte de estas. Se espera que en estudios posteriores se puedan evaluar estos casos específicos contrastando con las imágenes aéreas para observar la ocupación de las manzanas.

4. INDEC, Censo 2022, página web. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165

Las imágenes satelitales fueron utilizadas para determinar el porcentaje de cada manzana ocupada por construcciones para uso residencial. Se procuró utilizar la última imagen disponible de Google Earth.

3.2.4. Procedimiento

Para la obtención de los datos, se utilizó el software de información geográfica, libre y de código abierto, QGIS. Este programa permite trabajar simultáneamente con información geográfica en formato Shape file e imágenes satelitales de Google, superpuestas de manera precisa. Se creó una capa con las parcelas edificadas que fueron afectadas por la curva de inundación, lo que permitió determinar la cantidad de parcelas afectadas y su área.

De acuerdo con la superficie de parcelas afectadas y considerando la densidad poblacional de la zona, se calculó la cantidad de habitantes que habrían sido evacuados.

3.3. Resultados

La estimación fue realizada para los partidos de La Matanza, Ezeiza, Esteban Echeverría y Lomas de Zamora. En la siguiente tabla se presenta la cantidad de lotes y habitantes afectados.

Tabla 2: *Estimación de cantidad de habitantes afectados.*

Localidad	Cant de lotes afectados	Sup, total de lotes afectados km²	Densidad poblacional hab/km²	Hab Afectados estimados	Cant. de evacuados
La Matanza	14312	10.96	5635.5	61738	5000
Esteban Echeverria	4094	5.12	2816	14411	300
Ezeiza	90	0.09	890.7	79	-
Lomas de Zamora	2387	1.49	7703.9	11479	Desconocido
*Según datos de SUTEBA informado a distintos medios periodísticos					

De la tabla N° 2 se desprende que en las zonas inundables próximas al río Matanza se estimaron 87.707 personas y 20.883 viviendas ocupadas afectadas por el evento de inundación. Cabe destacar que este número se estimó para las **áreas** próximas al río Matanza, excluyendo los arroyos o

cursos urbanos que también experimentan una significativa afectación, como los arroyos Morales y Chacón.

Es interesante observar la variabilidad en la población afectada que existe entre los diferentes partidos. Por ejemplo, la cantidad relativamente baja de damnificados en el partido de Ezeiza se explica en gran medida por la presencia de los bosques de Ezeiza y distintos parques recreativos en la margen derecha del río. Esto sugiere la importancia de destinar las zonas inundables como espacios públicos y limitar la urbanización en áreas de riesgo.

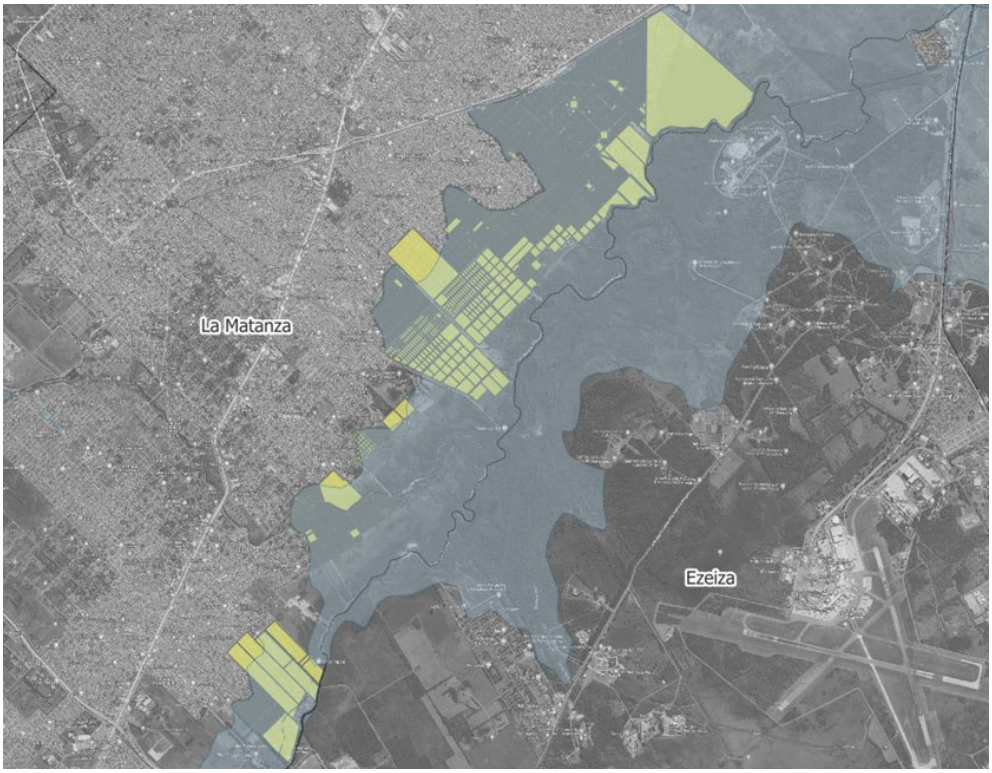


Figura 10: *Lotes afectados en Ezeiza y La Matanza*

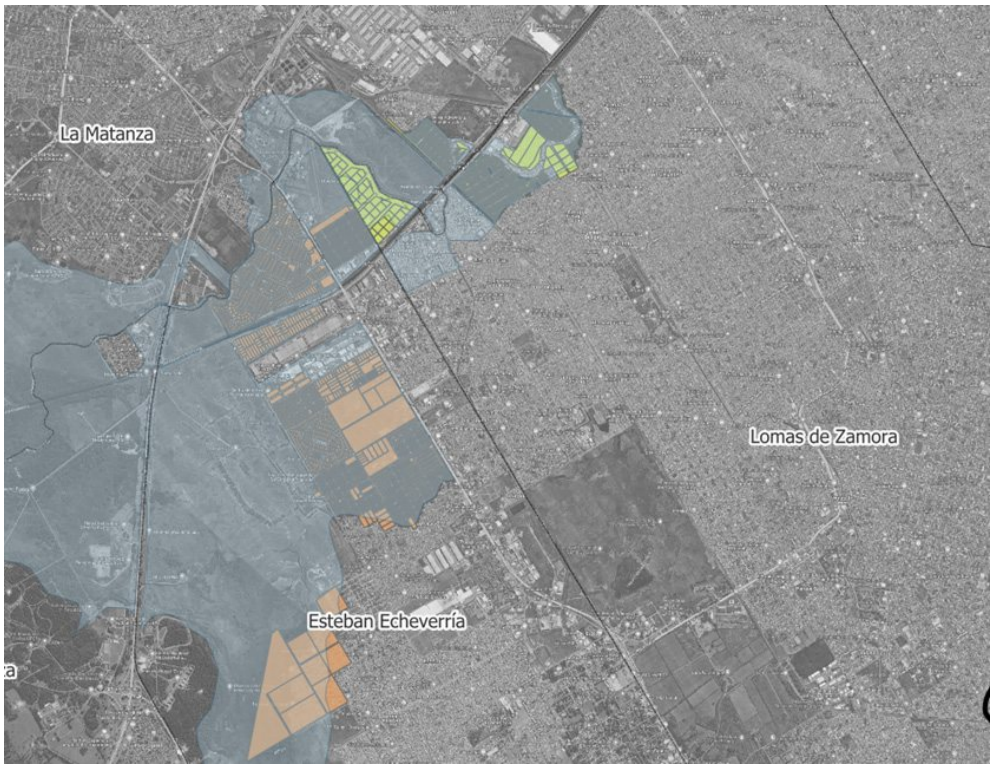


Figura 11: *Lotes afectados en Esteban Echeverría y Lomas de Zamora*

Un punto relevante es que una parte significativa de los lotes afectados corresponden a asentamientos y barrios populares. La ubicación de estos asentamientos en suelos vulnerables resalta el grave déficit de espacio residencial accesible para sectores de ingresos bajos.

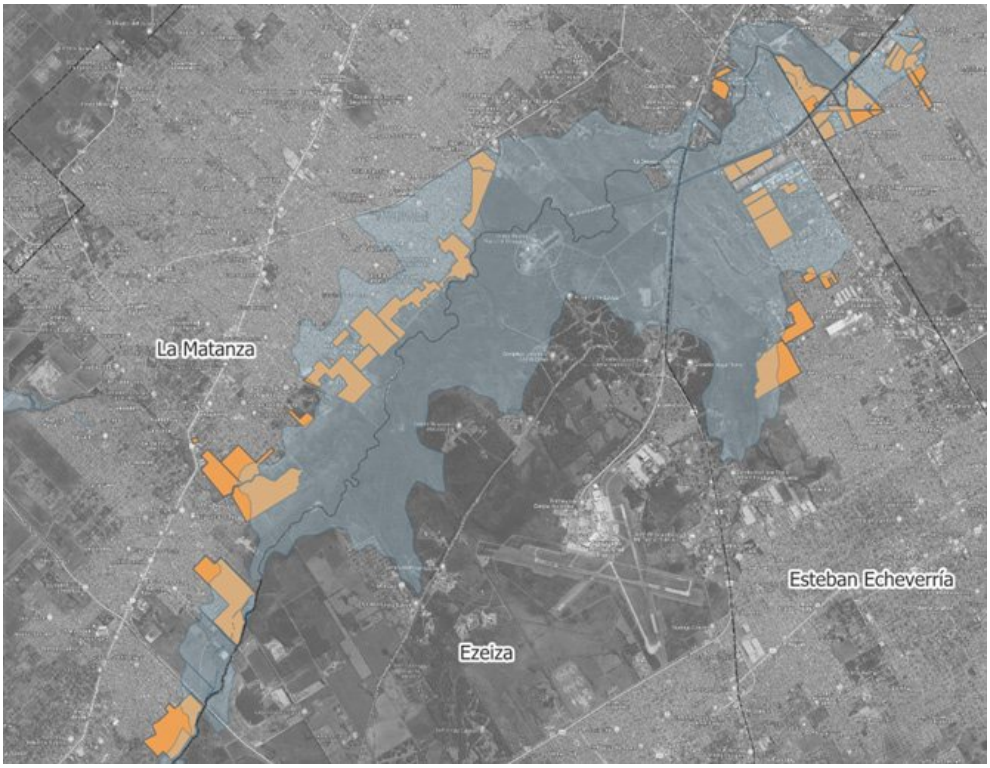


Figura 12: *Asentamientos y barrios populares afectados por la inundación*

La cantidad de evacuados se obtuvo a partir de informes proporcionados por el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), ya que muchos colegios actuaron como refugios para los damnificados. Además, se revisaron distintos diarios digitales para entender cómo se gestionó la evacuación durante las primeras horas de la inundación.

En el caso del partido de La Matanza, más de 5000 personas fueron evacuadas a 20 colegios. Sin embargo, no se tiene registro exacto de la cantidad de auto evacuados. Aunque se destaca la participación de vecinos, bomberos voluntarios y los trabajadores del Desarrollo Social bonaerense, es evidente que faltó una planificación estratégica efectiva. Se reportaron casos de afectados que, al encontrar colegios totalmente ocupados, tuvieron que caminar varios kilómetros en la oscuridad y con agua en las calles en busca de un lugar que los acogiera.

En Esteban Echeverría, además de habilitar centros de evacuación, se desplegaron unidades sanitarias móviles, ambulancias y patrulleros. Los 300 evacuados fueron distribuidos en 3 centros de evacuación.



Figura 13: *Inundación noviembre 2014 en La Matanza. Fuente: La Izquierda Diario*



Figura 14: *Bomberos voluntarios colaborando con la evacuación. Fuente: Consejo Nacional de Bomberos*

3.4. Conclusiones

La evaluación de la respuesta de los diferentes actores durante la inundación de 2014 en la cuenca del río Matanza revela varias áreas de mejora. Aunque la magnitud del evento generó una fuerte solidaridad por parte de la sociedad, las respuestas institucionales fueron insuficientes para manejar la emergencia de manera efectiva.

Recomendaciones para la gestión de emergencias

Una recomendación clave es la creación de un Comité de Emergencias conformado por representantes de todos los municipios involucrados, en colaboración con la autoridad de cuenca. Este comité debería estar encargado de gestionar y ejecutar la primera respuesta al evento, coordinando la evacuación y brindando asistencia a la población afectada mediante la ubicación en refugios de emergencia. Para esto, se podrían destinar instalaciones como clubes deportivos, locales municipales y gimnasios.

Durante los periodos sin amenaza de inundación, el comité podría trabajar en la creación de una base de datos de los residentes y barrios ubicados en áreas inundables. Este esfuerzo permitiría una planificación más eficiente y un recuento preciso de los damnificados. Además, ayudaría a identificar a las personas que no acceden a apoyos básicos (como colchones secos, ropa y fumigación) y aquellos con situaciones graves de derrumbe en sus viviendas o problemas de salud.

Participación Universitaria y planificación estratégica

La inclusión de la Universidad Nacional de La Matanza, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y sus estudiantes en los procesos de intervención temprana puede proporcionar un valioso apoyo. La atención médica y psicosocial a la población podría implementarse mediante la colaboración entre el comité y las universidades, facilitando la integración de estudiantes que son, en su mayoría, residentes de la zona afectada.

Además, para desarrollar estrategias de mediano y largo plazo, sería beneficioso fomentar trabajos interdisciplinarios que fortalezcan la conexión entre la universidad y las realidades sociales de la región. Las áreas de ciencias sociales, ingeniería y arquitectura podrían desempeñar un papel crucial en el abordaje del ordenamiento territorial de la cuenca, utilizando

información geográfica y estudios hidrológicos e hidráulicos para contribuir a un mejor pronóstico y alerta temprana de inundaciones.

Políticas de uso del suelo y urbanización

Respecto a las instituciones estatales, no se observan medidas significativas para regular el uso del suelo en áreas de riesgo. Aunque se han propuesto soluciones estructurales, como los proyectos de reservorios 1, 4 y 7 del año 2016, estos no son suficientes para abordar el problema habitacional en su totalidad. Es necesario repensar la política habitacional, considerándola una política urbana integrada que articule la creación de espacio residencial con grandes infraestructuras, como la Autopista Presidente Perón y las expansiones de redes de saneamiento.

Es crucial que el estado recupere instrumentos para conducir los procesos de ocupación y uso del suelo en el territorio de la cuenca. En pocas palabras, es necesario cumplir con un serio ordenamiento territorial. Un aspecto fundamental de esta planificación sería determinar qué áreas serán retiradas de la urbanización para la creación de espacios ecológicamente estratégicos y un sistema de grandes espacios verdes públicos. En este contexto, es vital mantener libre el valle completo de inundación en La Matanza, desde Virrey del Pino hasta Villa Celina, antes de que sea demasiado tarde.

A nivel general, los futuros planes e instrumentos territoriales deben incorporar la gestión de riesgo como un componente central, incluyendo el mapa de riesgo como herramienta esencial. Las medidas no estructurales deben asumir un rol más protagónico en conjunto con las medidas estructurales, promoviendo proyectos urbanos que valoricen el espacio del río y guíen la expansión urbana hacia zonas más alejadas de los ríos y arroyos.

Se debe iniciar un proceso conjunto de acuerdos básicos sobre al ordenamiento ambiental del territorio, integrando la dimensión de riesgo e involucrando a todos los actores relevantes: vecinos, municipios, Provincia, Ciudad, ACUMAR y los principales formuladores de políticas públicas a nivel nacional.

Este estudio pretende no solo analizar un evento puntual, sino también contribuir al debate sobre el desarrollo sostenible del Área Metropolitana de Buenos Aires. Las inundaciones urbanas, **más que fenómenos naturales, son el resultado de decisiones históricas de ocupación**

del territorio. La incorporación efectiva del riesgo en la planificación urbana es un desafío pendiente que puede y debe ser abordado desde una perspectiva colectiva, interdisciplinaria y con justicia territorial.

IV. Bibliografía

ACUMAR (2016), Plan Integral de Saneamiento Ambiental. Actualización PISA 2016, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ACUMAR. (s.f.), Recuperación y conservación ambiental. Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/impacto-ambiental/recuperacion-conservacion-ambiental/

Bomberos Voluntarios de la Región. (2014, 7 de noviembre). Salió el sol y los bomberos voluntarios siguen trabajando en las ciudades afectadas por la inundación. Disponible en: https://www.bomberosra.org.ar/2014/11/07/salio-el-sol-y-los-bomberos-voluntarios-siguen-trabajando-en-las-ciudades-afectadas-por-la-inundacion.html

Cabo, Laura I., Faggi, Ana, Miguel, Sebastian, Basílico, Gabriel. (2019). "Rehabilitación de las riberas de un sitio de la cuenca baja del río Matanza-Riachuelo". Biología Acuática. Buenos Aires, Argentina.

Defensor del Pueblo de la Nación, Asociación Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Ciudad, Poder Ciudadano, Universidad Tecnológica Nacional (2003), Informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo, Buenos Aires.

Diario NCO. (2023, 30 de junio). González Catán: Vecinos promoverán una campaña para evitar inundaciones. Diario NCO. Disponible en: https://diario-nco.com/la-matanza/gonzalez-catan-vecinos-promoveran-una-campana-para-evitar-inundaciones/

DW. (2014, 4 de noviembre). Argentina: Tres mil personas siguen evacuadas por inundaciones. Disponible en: https://www.dw.com/es/argentina-tres-mil-personas-siguen-evacuadas-por-inundaciones/a-18044131

INA (2015), Inundaciones en las cuencas de los arroyos Sarandí y Santo Domingo: Identificación de zonas vulnerables al impacto de precipitaciones extremas, Informe LHA 02-335-15, Laboratorio de Hidráulica, Buenos Aires.

INDEC (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Resultados definitivos, Buenos Aires.

INDEC (2023), Censo Nacional de Poblaciones, Hogares y Viviendas 2022: Resultados definitivos, Buenos Aires.

La Izquierda Diario. (2014, 3 de noviembre). Cesa el alerta pero las inundaciones continúan. Disponible en: https://www.laizquierdadiario.com/Cesa-el-alerta-pero-las-inundaciones-continuan

La Izquierda Diario. (2014, 4 de noviembre). Más inundaciones en La Matanza: cinco mil evacuados y repudio a Espinoza. Disponible en: https://www.laizquierdadiario.com/Mas-inundaciones-en-La-Matanza-cinco-mil-evacuados-y-repudio-a-Espinoza

MLP-UNLP (2019), "Plan de Reducción del Riesgo por Inundaciones en la Región de La Plata", La Plata, Buenos Aires.

Servicio Meteorológico Nacional (s.f.), Estadísticas climáticas, página web. https://www.smn.gob.ar/estadisticas

Sistema de Información para el Ordenamiento Ambiental Territorial de la Cuenca Matanza Riachuelo (s.f.), página web. https://sioat.acumar.gob.ar/maps#/

UNLP - ACUMAR (2017), Índices e indicadores de calidad de vida y de agua en la Cuenca Matanza-Riachuelo, Buenos Aires.

CAPÍTULO 7

Accesibilidad al Sistema Público de Salud en el Conurbano Bonaerense: Un análisis longitudinal en La Matanza y su área de influencia (2019-2024)

Gabriela M. Lourtau[1], Blanca Giménez Prieto[1,2]*, Fernanda Gómez[1], Cynthia Di Dio[1], Lucía Bustos[1,2], Lucía Aranda[1], Mia Estrada Baiardino[1], Natalia Meza[2]

[1]Departamento de Cs. de la Salud - Universidad Nacional de La Matanza
[2]Hospital Dr. René Favaloro SAMIC
*gabylourtau@gmail.com; blancagimenez1986@gmail.com

Palabras clave: *Accesibilidad; Sistema Público de Salud; Barreras de Acceso; Equidad en Salud; La Matanza.*

Keywords: *Accessibility; Public Health System; Access Barriers; Health Equity; La Matanza.*

Resumen ejecutivo

Este artículo analiza la evolución de la accesibilidad al Sistema Público de Salud (SPS) en La Matanza y municipios aledaños (Merlo, Morón) entre 2019 y 2024, integrando hallazgos de tres estudios consecutivos. Se identifican persistentes barreras geográficas, económicas, organizacionales y culturales, que persisten a pesar de la incorporación de nuevos hospitales (Dr. René Favaloro y Néstor Kirchner). Se evidencia un alto porcentaje de población sin cobertura formal, una marcada preferencia por el segundo nivel de atención en detrimento del primero, y dificultades constantes en la obtención de turnos y tiempos de espera prolongados. La investigación subraya la necesidad de fortalecer la Atención Primaria de la Salud (APS), mejorar la articulación entre niveles y abordar los determinantes sociales para garantizar el derecho a la salud en la región.

I. Introducción

El acceso equitativo a servicios de salud de calidad constituye un derecho humano fundamental y un pilar para el desarrollo social y económico. La literatura especializada reconoce que la accesibilidad es un concepto multidimensional, afectado por barreras que obstaculizan o limitan el vínculo entre las necesidades de la población y la oferta de servicios. Identificar estas barreras es un paso clave para construir sistemas de salud inclusivos, eficientes y humanos , capaces de reducir las inequidades en salud que de ellas se derivan.

En Argentina, a pesar de contar con un marco normativo que consagra este derecho , el sistema de salud se caracteriza por su segmentación y fragmentación, lo que genera profundas inequidades en la accesibilidad, particularmente en áreas de alta vulnerabilidad socioeconómica como el conurbano bonaerense. Este complejo territorio ha sido objeto de importantes inversiones en infraestructura sanitaria en los últimos años, con la puesta en funcionamiento de nuevos hospitales. Sin embargo, aún no se ha estudiado en profundidad cómo esta nueva oferta de servicios de alta complejidad impacta sobre las barreras de acceso (geográficas, organizacionales, económicas) preexistentes en una región tan heterogénea. Este es el vacío de conocimiento que el presente trabajo busca abordar.

Para explorar esta problemática, el objetivo de este trabajo es analizar de forma longitudinal la accesibilidad al Sistema Público de Salud (SPS) entre 2019 y 2024 en el partido de La Matanza y su área de influencia (Merlo y Morón), integrando los hallazgos de tres etapas consecutivas de investigación. El estudio se centra en esta región por su marcada heterogeneidad. A través de este análisis, se busca identificar patrones y cambios en las barreras de acceso, examinar el rol de los nuevos efectores y reflexionar sobre las implicancias de las políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la salud.

II. Marco Teórico

Este apartado profundiza en los conceptos centrales que enmarcan el análisis de la accesibilidad al sistema público de salud en el contexto estudiado, basándose en la literatura especializada y los antecedentes relevados en investigaciones previas.

2.1. La Salud como Derecho Fundamental y la Búsqueda de Equidad

El punto de partida es el reconocimiento de la salud como un derecho humano fundamental, inalienable e inherente a toda persona, tal como lo establece la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta concepción supera la mera ausencia de enfermedad, definiendo la salud como "el estado de completo bienestar físico, psíquico y social". Este derecho impone al Estado la obligación indelegable de respetar, proteger y garantizar las condiciones para que todos los ciudadanos puedan alcanzar el máximo nivel de salud posible. Ello implica no solo asegurar la disponibilidad de servicios, sino también garantizar un acceso efectivo y una atención adecuada y oportuna (OMS, 2017; Peranovich, 2017).

En Argentina, este derecho está consagrado en la Constitución Nacional (Art. 42), que protege la salud de los consumidores y usuarios, y en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (Art. 36), que explícitamente garantiza el acceso a la salud en sus aspectos preventivos, asistenciales y terapéuticos, sostiene el hospital público y gratuito, y promueve la eliminación de obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza que impidan el ejercicio de este derecho.

El ejercicio efectivo del derecho a la salud está intrínsecamente ligado al principio de equidad. La equidad en salud busca eliminar las disparidades injustas y evitables en el estado de salud y en el acceso a los servicios entre diferentes grupos poblacionales (OPS). No se trata de ofrecer lo mismo a todos (igualdad), sino de adaptar los recursos y las intervenciones a las necesidades específicas de cada grupo para que todos tengan la misma oportunidad de alcanzar su potencial de salud. Esto requiere identificar y abordar activamente las barreras que enfrentan los grupos más vulnerabilizados.

El derecho a la salud, según la OMS (2017), comprende cuatro elementos interrelacionados y esenciales:

* Disponibilidad: Existencia de un número suficiente de establecimientos, bienes, servicios y programas de salud funcionales, así como de recursos humanos, materiales y de infraestructura adecuados a las necesidades de la población.

* Accesibilidad: Los establecimientos, bienes y servicios deben ser accesibles a todos, sin discriminación. Implica la eliminación de barreras físicas (geográficas), económicas (asequibilidad), de información y administrativas.

* Aceptabilidad: Los servicios deben ser respetuosos de la ética médica, culturalmente apropiados y sensibles a las necesidades específicas de género y ciclo de vida, garantizando un trato digno.

* Calidad: Los servicios deben ser científicamente apropiados y de buena calidad técnica y humana.

2.2. El Sistema de Salud Argentino: Fragmentación, Segmentación y Descentralización

Para comprender la accesibilidad en La Matanza, es crucial analizar las características estructurales del sistema de salud argentino. Este se define por una marcada fragmentación y segmentación (Cetrángolo, 2014; Moro, 2012; Lourtau et al., 2020).

La fragmentación se manifiesta en múltiples niveles:

* Entre subsectores: Coexisten tres subsectores con lógicas, financiamiento y poblaciones objetivo diferentes:

- El subsector público (nacional, provincial, municipal), financiado por impuestos generales, que teóricamente debe garantizar la cobertura universal a toda la población, pero en la práctica atiende mayoritariamente a quienes no tienen otra cobertura.

- El subsector de la seguridad social, compuesto por las Obras Sociales (sindicales, provinciales, PAMI), financiado por contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores, dirigido a trabajadores formales (activos y pasivos) y sus familias.

- El subsector privado, financiado por pago directo o seguros voluntarios (prepagas), dirigido a la población con capacidad de pago.

Estos subsectores operan con escasa integración y coordinación, generando duplicidades e ineficiencias (Cetrángolo, 2014).

* Intra-subsector público: Dentro del propio sistema público, la división por jurisdicciones (Nación, Provincia, Municipio) con competencias y financiamiento dispares dificulta la articulación y la planificación conjunta, llevando a una fragmentación administrativa y territorial (Moro, 2012).

La segmentación se refiere a la existencia de diferentes "segmentos" de población que acceden a distintos tipos y calidades de cobertura según su capacidad de pago o su inserción en el mercado laboral formal (Cetrángolo, 2014). Quienes carecen de cobertura formal (desempleados, trabajadores informales) dependen casi exclusivamente del subsector público, que a menudo enfrenta mayores limitaciones de recursos. Esta segmentación es una fuente primaria de inequidad en el acceso.

A esto se suma la fragmentación territorial, donde la disponibilidad y calidad de los servicios varían enormemente entre provincias, municipios e incluso dentro de un mismo municipio, como es el caso paradigmático de La Matanza con sus tres cordones (Cetrángolo, 2014; Lourtau et al., 2020).

Si bien la descentralización de funciones hacia los niveles provinciales y municipales buscó acercar la gestión a las necesidades locales, también ha profundizado las desigualdades preexistentes si los municipios carecen de recursos técnicos y financieros suficientes para asumir sus responsabilidades (Moro, 2012).

2.3. Accesibilidad a la Atención de Salud: Un Vínculo Complejo y Multidimensional

La accesibilidad es el concepto central de este estudio. Superando la idea de simple disponibilidad, se entiende como la posibilidad y/o capacidad real de los usuarios de obtener los cuidados de salud que necesitan, de manera adecuada y oportuna (Chiara et al., 2010; Figueroa Pedraza & Cavalcanti Costa, 2014). Frenk (1985), citando a Donabedian, la define como el "grado de ajuste" entre las características de la población (necesidades, recursos, percepciones) y las características de los recursos de atención (disponibilidad, organización, costos).

Desde una perspectiva relacional, la accesibilidad no es una propiedad intrínseca de los servicios ni de los individuos, sino un vínculo que se construye (o se frustra) en el encuentro entre ambos. (Stolkiner et al., 2006; Comes et al., 2016). Analizar la accesibilidad implica, por tanto, estudiar esta articulación dinámica.

Las barreras de acceso son aquellos factores que obstaculizan o limitan este vínculo (Stolkiner et al., 2006; Villarreal Ríos et al., 2000). Se pueden clasificar en diversas dimensiones, a menudo interrelacionadas (Hirmas Adauy et al., 2013; Flores-Sandí, 2012; Lourtau et al., 2020):

* Barreras Geográficas (o Físicas): Relacionadas con la distancia física a los servicios, la distribución espacial de los efectores, la disponibilidad y costo del transporte, las condiciones de las vías de comunicación y las características del territorio (Moseley, 1979). Son especialmente relevantes en áreas extensas y con infraestructura deficiente como La Matanza.

* Barreras Económicas (o Financieras): Incluyen no solo el costo directo de la atención (aunque el SPS sea gratuito), sino también los costos indirectos como transporte, medicamentos no cubiertos, estudios complementarios, y el lucro cesante (pérdida de ingresos por ausentarse del trabajo). La falta de cobertura formal y la precariedad económica exacerban estas barreras.

* Barreras Organizacionales (o Administrativas): Derivadas de la forma en que se organizan y gestionan los servicios: complejidad de los trámites, dificultad para obtener turnos, largos tiempos de espera, horarios de atención limitados, falta de personal o especialistas, deficiente articulación entre niveles de atención.

* Barreras Culturales y Sociales: Relacionadas con el idioma, las creencias sobre salud y enfermedad, el estigma asociado a ciertas condiciones, la desconfianza hacia el sistema o los profesionales, las normas de género, la discriminación por etnia u origen, y la falta de adecuación de los servicios a las pautas culturales de los usuarios. El trato percibido (digno o no) es un componente clave.

* Barreras de Información: Falta de conocimiento sobre los servicios disponibles, los derechos de los pacientes, las prácticas de prevención o cuándo buscar atención.

Wallace y Enríquez (2001) también distinguen entre disponibilidad (existencia de recursos), accesibilidad (medios para llegar a ellos) y aceptabilidad (satisfacción y adecuación cultural/ética), dimensiones que deben considerarse conjuntamente.

2.4. El Rol Estratégico de la Atención Primaria de la Salud (APS)

La APS, definida en la Declaración de Alma Ata (OPS, 2012) y reafirmada por la OMS (2019), es la estrategia fundamental para construir sistemas de salud equitativos, eficientes y centrados en las personas. Se basa en cuidados esenciales, científicamente fundados y socialmente aceptables, accesibles a todos, con plena participación comunitaria.

La APS debe funcionar como primer nivel de contacto, debe ser la puerta de entrada principal de la población al sistema de salud. Debe ser proveedor de atención integral y continua, abarcando promoción, prevención, tratamiento de enfermedades comunes, rehabilitación y cuidados paliativos a lo largo del ciclo vital.

La APS debe ser coordinadora de la atención, articulando el flujo de pacientes hacia niveles de mayor complejidad a través de sistemas de referencia y contrarreferencia, asegurando la continuidad del cuidado.

Un primer nivel de atención fuerte y resolutivo (capaz de dar respuesta a la mayoría de los problemas de salud, estimado entre 80-90% según Vignolo et al., 2011) es clave para mejorar la accesibilidad general, evitar la saturación hospitalaria con consultas de baja complejidad, reducir costos y acercar la atención a la comunidad. La debilidad de la APS, por el contrario, fuerza a los usuarios a buscar atención directamente en hospitales, enfrentando mayores barreras geográficas y organizacionales.

2.5. La Sociedad y los Trabajadores de la Salud como Actores Clave

La construcción de la accesibilidad no es solo responsabilidad del Estado o de los gestores. La sociedad civil y la comunidad organizada son actores fundamentales. Su participación activa en la identificación de necesidades, la demanda de servicios, el control social de la gestión y la co-producción de salud (promoviendo hábitos saludables, redes de apoyo, etc.) es esencial para que los servicios respondan efectivamente a las realidades locales.

Asimismo, los trabajadores y trabajadoras de la salud son actores centrales en el proceso de atención. Sus prácticas cotidianas, sus conocimientos, sus actitudes, el trato que dispensan y sus propias condiciones laborales influyen directamente en la experiencia del usuario y pueden constituir facilitadores o barreras significativas para el acceso efectivo y la aceptabilidad de los servicios. Un trato digno, respetuoso y empático es un componente esencial de la calidad y la accesibilidad.

2.6. Determinantes Sociales de la Salud (DSS) y su Interacción con la Accesibilidad

Finalmente, es imposible analizar la accesibilidad sin considerar los Determinantes Sociales de la Salud (DSS). Estos son “las condiciones en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen”, incluyendo fac-

tores como el nivel socioeconómico, la educación, el empleo y las condiciones laborales, la vivienda, el entorno físico, el acceso a servicios básicos, las redes de apoyo social, la cultura y las políticas macroeconómicas y sociales (OPS; Benach, 2004).

Los DSS explican gran parte de las inequidades en salud, ya que distribuyen de manera desigual los recursos y las oportunidades para tener una vida saludable. Interactúan directamente con las barreras de acceso al sistema de salud: la pobreza limita la capacidad de afrontar costos indirectos o de transporte; la falta de educación puede dificultar la navegación del sistema; la precariedad laboral impide ausentarse para buscar atención; las condiciones de vivienda y entorno afectan la salud de base y la capacidad de seguir tratamientos; la discriminación genera barreras culturales y de aceptabilidad.

Por lo tanto, abordar la accesibilidad requiere no sólo intervenciones sectoriales dentro del sistema de salud, sino también políticas públicas intersectoriales que actúen sobre estos determinantes estructurales para reducir las desigualdades sociales que generan inequidades en salud (Flores-Sandí, 2012).

III. Metodología

Esta línea de investigación (2019-2024) adoptó un enfoque predominantemente descriptivo, transversal y con metodología cualitativa para analizar la accesibilidad al SPS en La Matanza y su área de influencia: Merlo y Morón.

Este trabajo se enfoca en el partido de La Matanza, y su área de influencia directa, que incluye los municipios de Merlo y Morón. La región presenta una marcada heterogeneidad socio-sanitaria. Por un lado, La Matanza y Merlo comparten perfiles de alta vulnerabilidad, con un elevado porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas y una gran dependencia del sistema público de salud. La Matanza, además, presenta una compleja realidad sanitaria marcada por profundas desigualdades territoriales entre sus tres cordones geográficos (PELM, 2005; Observatorio Social UNLaM, 2019). Morón, en cambio, si bien es un importante centro urbano con mejores indicadores socioeconómicos, también enfrenta los desafíos de accesibilidad característicos del conurbano. Esta diversidad territorial condiciona de manera diferente el acceso a la salud para sus habitantes.

3.1. Estudios y Muestras

- **Estudio 1 (2019):** Investigación descriptiva transversal (Lourtau et al., 2020). Esta investigación contó con una muestra (n=402) de residentes mayores de 16 años de seis localidades de La Matanza (Virrey del Pino, G. Catán, Laferrere, R. Castillo, San Justo, Lomas del Mirador), seleccionadas por conveniencia en paradas de transporte público y plazas centrales. Se definió como criterio de exclusión: aquellos usuarios exclusivos de medicina prepaga u obra social.

- **Estudio 2 (2023):** Estudio descriptivo transversal y prospectivo (Giménez Prieto et al., 2024). Compuesta por una muestra por conveniencia (n=641) de usuarios mayores de 16 años del HDRF (566 encuestas presenciales en el hospital, 75 telefónicas a pacientes ausentes a turnos) residentes en La Matanza, Merlo y Morón. Se adoptó como criterio de exclusión: usuarios exclusivos de prepagas u obras sociales.

- **Estudio 3 (En curso, 2024):** Estudio descriptivo transversal (Informe de Avance C2SAL-087). Muestra por conveniencia (datos preliminares n=114, objetivo >384) de residentes mayores de 16 años de localidades de La Matanza (V. del Pino, G. Catán, Laferrere, I. Casanova, R. Castillo, 20 de Junio) y municipios vecinos (Merlo, Morón), relevados en puntos estratégicos (plazas, paradas de colectivo, estaciones y centros comerciales). Criterio de exclusión: usuarios exclusivos de prepagas u obras sociales.

3.2. Instrumento y Recolección de Datos

En los tres estudios se utilizaron encuestas semiestructuradas, diseñadas ad-hoc y validadas mediante pruebas piloto. Los instrumentos incluyeron preguntas sobre:

- Datos sociodemográficos (edad, género, localidad, nivel educativo, ocupación, cobertura de salud).

- Utilización del SPS (frecuencia, tipo de efector, nivel de atención, motivos de uso/no uso).

- Experiencia de acceso (distancia, tiempo y modo de traslado, obtención de turnos, tiempos de espera).

- Barreras percibidas (económicas, geográficas, organizacionales, personales).
- Percepción de accesibilidad y satisfacción.
- Impacto de los nuevos hospitales (Estudios 2 y 3).
- Preguntas abiertas para comentarios y sugerencias.

La recolección fue realizada por el equipo de investigación y colaboradores capacitados (estudiantes de Medicina de la Universidad Nacional de La Matanza y promotoras comunitarias) en diferentes días y horarios para reducir sesgos.

3.3. Variables Principales

Las variables clave analizadas longitudinalmente incluyen: porcentaje de población sin cobertura formal, nivel de atención utilizado (primario vs. segundo nivel de atención ó tercer nivel), efector de referencia, distancia, tiempo y modo de traslado, frecuencia de uso (periódica vs. solo por enfermedad), barreras principales identificadas (turnos, espera, distancia, costos, oferta local), percepción de accesibilidad.

3.4. Análisis de Datos

Se utilizaron herramientas estadísticas descriptivas (frecuencias, porcentajes, intervalos de confianza) y software como STATA, PSPP y Power BI para procesar y analizar los datos cuantitativos. Se realizaron comparaciones entre los diferentes períodos de estudio y subgrupos (género, localidad, cobertura).

3.5. Consideraciones Éticas

Se garantizó el anonimato y la confidencialidad de los participantes. Se obtuvo consentimiento informado verbal antes de realizar las encuestas. Los proyectos contaron con la aprobación correspondiente (Comisión de Investigación del Consejo Departamental y el comité de Ética en Investigación de la UNLaM).

IV. Resultados

A continuación, se presentan los principales hallazgos integrados de los tres estudios, destacando la evolución temporal.

4.1. Caracterización Sociodemográfica y Cobertura de Salud

A lo largo de los estudios, las muestras reflejaron consistentemente una mayoría de participantes mujeres, con niveles educativos predominantemente bajos (secundario incompleto o menos) y altas tasas de informalidad laboral o desocupación, especialmente entre ellas (Lourtau et al., 2020; Giménez Prieto et al., 2024; Informe Avance C2SAL-087).

Un hallazgo central y persistente es el elevado porcentaje de población sin cobertura formal de salud (obra social o prepaga):

- **2019:** 57.7% en la muestra general de La Matanza (Lourtau et al., 2020).
- **2023:** 81.2% en la muestra de usuarios del HDRF (Giménez Prieto et al., 2024).
- **2024 (Preliminar):** 66.7% en la muestra general (Informe Avance C2SAL-087).

Estos porcentajes superan ampliamente la media nacional (aprox. 35-36%) y la del conurbano, evidenciando la alta dependencia del SPS en la población estudiada. Cabe destacar que el resultado de 2023 puede estar sobrerrepresentada, considerando que las encuestas se realizaron en las instalaciones del hospital.

4.2. Utilización del Sistema Público de Salud (SPS)

La utilización del SPS es alta entre la población objetivo.

- **2019:** 71.8% utilizó ocasionalmente el SPS. Un 22% de los usuarios acudía a efectores de otros distritos (Lourtau et al., 2020).
- **2023:** Se observó un aumento en la utilización del SPS tras la apertura del HDRF (del 75.8% que usaba SPS antes, al 88.9% después). También cambió la frecuencia: antes, 52% usaba solo al enfermarse;

después, 64.6% lo hacía periódicamente (preventiva, controles) (Giménez Prieto et al., 2024).

- **2024 (Preliminar):** 87.7% utiliza el SPS como servicio principal (Informe Avance C2SAL-087).

4.3. Nivel de Atención Utilizado

Un patrón constante y preocupante es la baja utilización del primer nivel de atención (Centros de Salud, Unidades Sanitarias) y la alta concentración de la demanda en el segundo nivel de atención (Hospitales).

- **2019:** Solo el 14% utilizaba el primer nivel de La Matanza como efector principal. El 51% acudía al segundo nivel de La Matanza y un 22% al segundo nivel de otros distritos (Lourtau et al., 2020).

- **2023 (Usuarios HDRF):** Antes de la apertura del HDRF, 17.5% usaba el primer nivel y 69.9% el segundo. Después de la apertura, el uso del segundo nivel (principalmente HDRF) se disparó al 95.8%, mientras el primer nivel cayó al 3% (Giménez Prieto et al., 2024).

- **2024 (Preliminar):** Solo el 7.1% utiliza el primer nivel (La Matanza o Morón). El 69% utiliza el segundo nivel de La Matanza y un 12.4% el segundo nivel de CABA (Informe Avance C2SAL-087).

Estos datos sugieren que la APS no funciona eficazmente como puerta de entrada y que los nuevos hospitales, si bien aumentan el acceso a especialidades, podrían estar reforzando un modelo hospitalocéntrico.

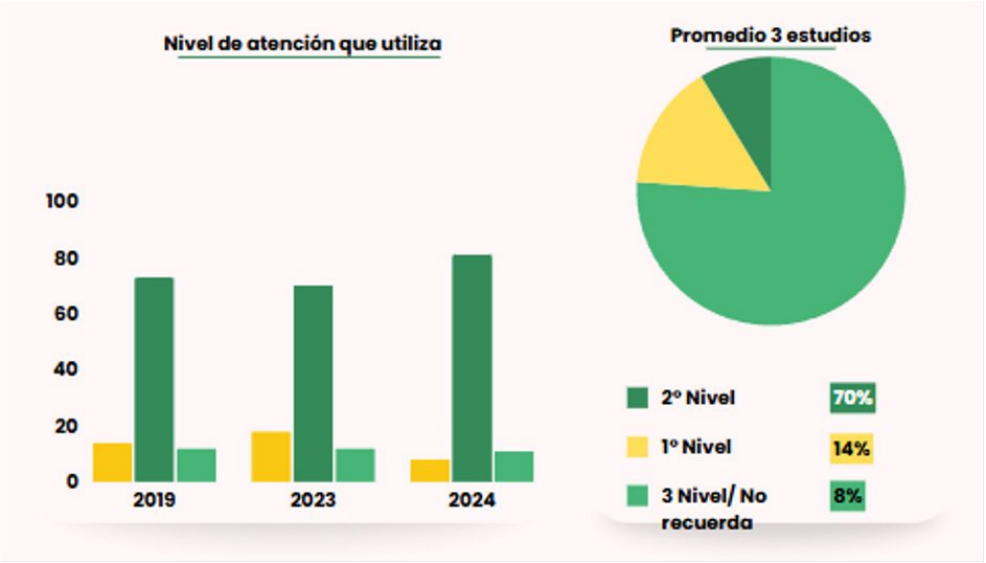


Figura 1: *Gráfico comparativo uso niveles de atención 2019 vs 2023 vs 2024*

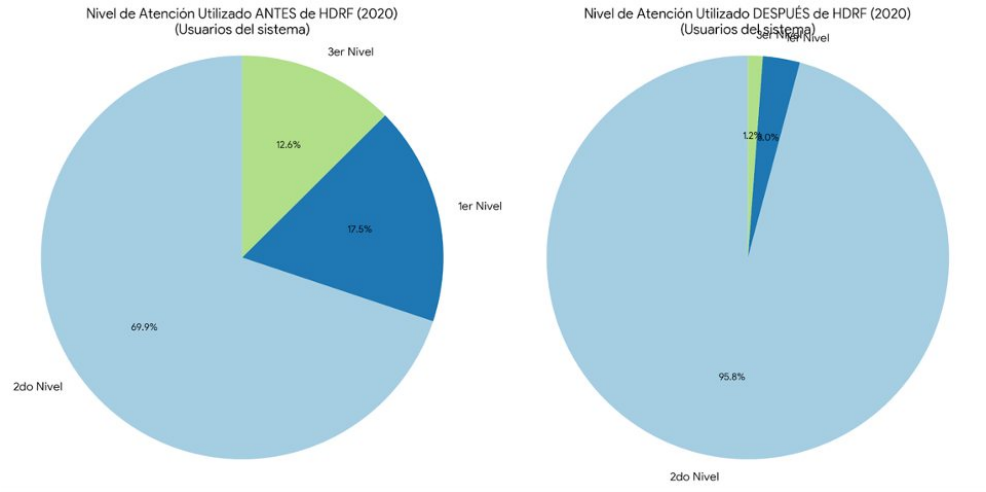


Figura 2: *Gráfico torta uso efectores 2023: Antes y Después de la apertura del Hospital Favaloro.*

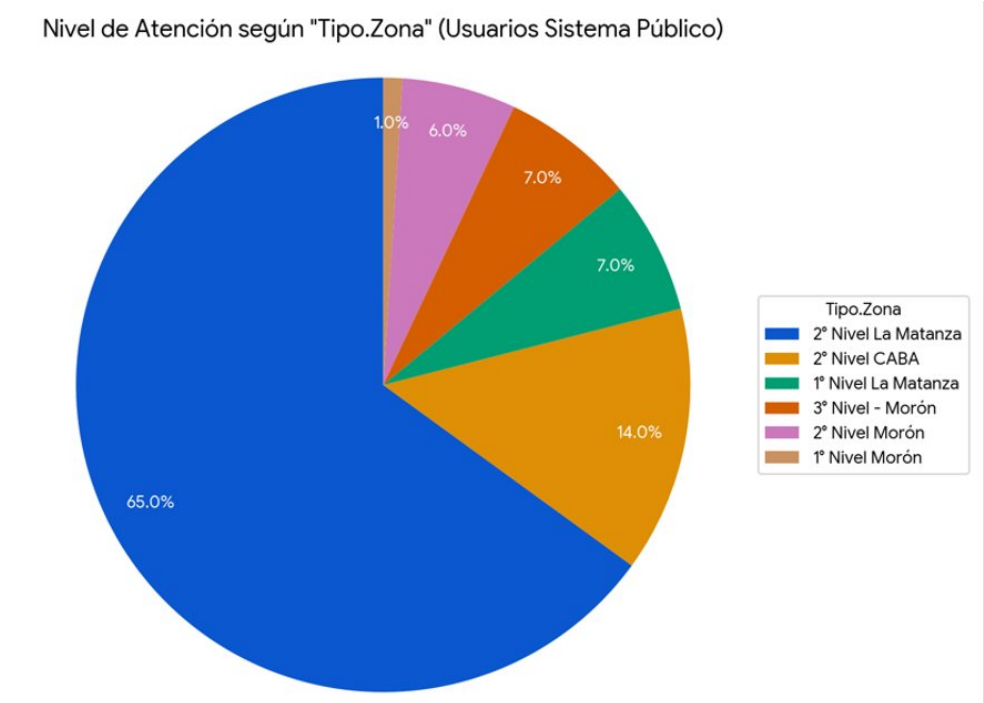


Figura 3: *Gráfico torta uso efectores 2024: Preeliminar.*

4.4. Barreras Geográficas: Distancia y Traslado

La distancia y el modo de traslado siguen siendo factores relevantes.

- **2019:** El 44.6% se encontraba entre 10-50 cuadras del efector, y un 25.5% a más de 50 cuadras. El 53.6% usaba transporte público y el 27.7% iba caminando. Las mujeres reportaron recorrer mayores distancias y usar más el transporte público que los hombres (Lourtau et al., 2020).

- **2023 (HDRF):** Se observó una mejora relativa tras la apertura del HDRF. El porcentaje que tardaba hasta 30 min subió del 56% al 68.7%. El uso de transporte público aumentó del 67% al 69.6%, y el traslado a pie disminuyó del 20.8% al 14.3% (Giménez Prieto et al., 2024).

- **2024 (Preliminar):** Aún no analizado en detalle, pero la distancia sigue siendo mencionada como barrera.

Tabla *comparativa distancia, tiempo y modo traslado antes y después de la apertura del Hospital Dr. René Favaloro*

Característica	Categoría	Mujeres Antes (%)	Mujeres Después (%)	Hombres Antes (%)	Hombres Después (%)	Total Antes (%)	Total Después (%)
Distancia del Centro							
	Hasta 10 cuadras	29.40	28.76	23.71	21.65	28.27	27.74
	Más de 10 cuadras	63.95	68.67	70.10	76.29	65.02	69.79
	Ns/nc	6.65	2.58	6.19	2.06	6.71	2.47
Tiempo de Traslado							
	Hasta 30 minutos	58.15	69.61	48.96	65.98	56.46	68.97
	Más de 30 minutos	38.84	28.66	41.67	31.96	39.29	29.26
	Ns/nc	3.00	1.72	9.38	2.06	4.25	1.77
Modo de Traslado							
	Caminando	21.94	14.22	15.46	13.40	20.88	14.36
	Transporte público	68.17	72.41	61.86	58.76	67.08	69.86
	Automóvil	8.17	12.28	14.43	22.68	9.20	14.01
	Otros	0.65	0.65	3.09	4.12	1.06	1.24
	Ns/nc	1.08	0.43	5.15	1.03	1.77	0.53

4.5. Barreras Organizacionales: Turnos y Espera

La dificultad para obtener turnos y los largos tiempos de espera son las barreras más consistentemente reportadas.

- **2019:** La obtención de turnos (27.8%) y el tiempo de espera (26.7%) fueron las principales barreras percibidas. Un 44.5% accedía por demanda espontánea (sin turno). Más de la mitad (58%) debía esperar más de 1 hora para obtener turno o ser atendido (Lourtau et al., 2020).

- **2023 (Usuarios HDRF y Ausentes):** La obtención de turnos fue la principal barrera identificada por el 52.5% de los pacientes ausentes a turnos. La demora entre la solicitud y el turno también fue relevante (9.6%). Entre los usuarios presenciales, antes de la apertura del HDRF la obtención de turnos (25.1%) y la demora entre solicitud y turno (6.7%) también fueron mencionadas, aunque hubo una importante disminución de estas barreras después de la apertura del hospital (Giménez Prieto et al., 2024).

- **2024 (Preliminar):** La obtención de turnos y el tiempo de espera siguen siendo las dificultades más mencionadas en las respuestas abiertas.

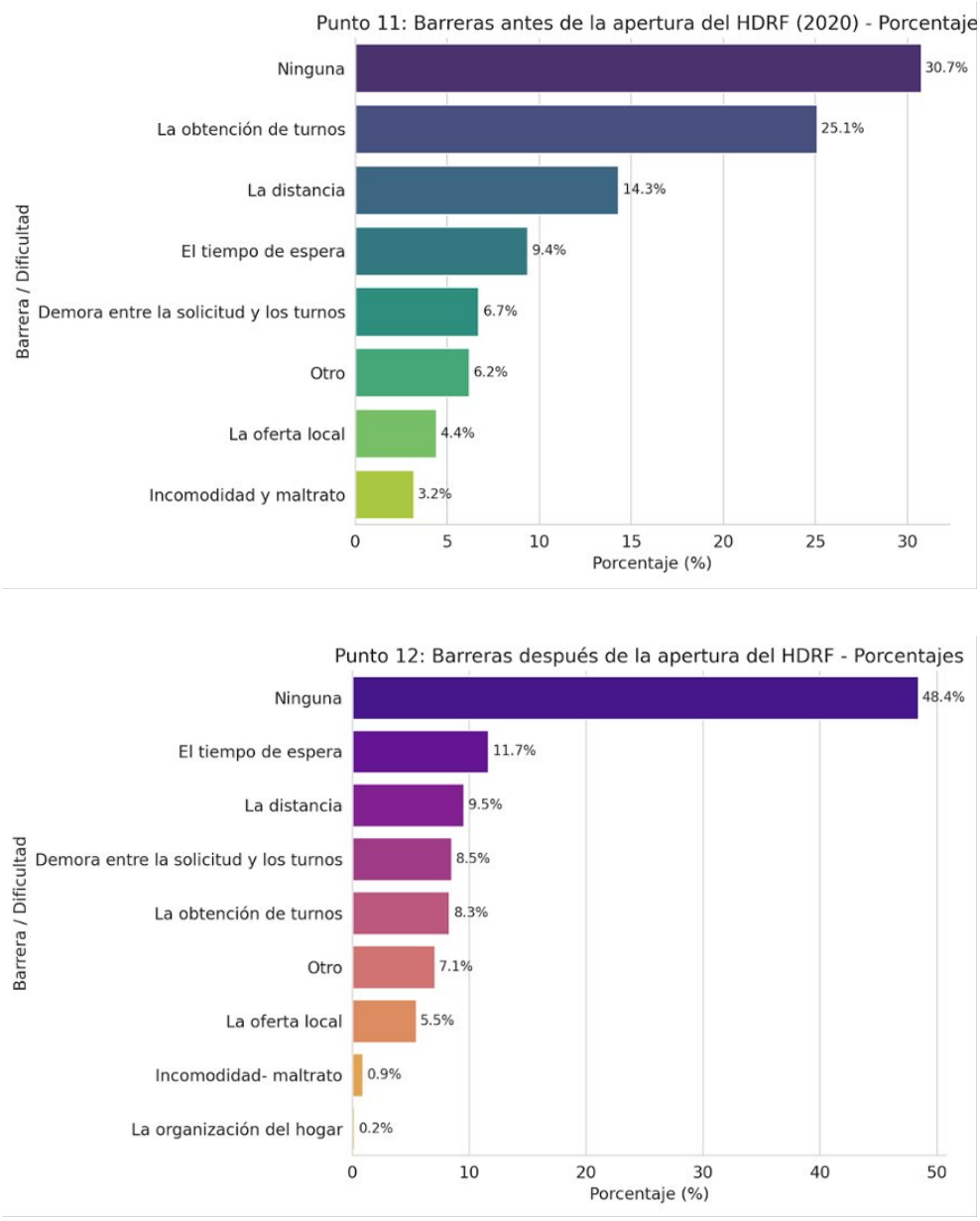


Figura 4: *Gráfico comparativo principales barreras antes y despues de la apertura del Hospital Dr. René Favaloro*

4.6. Barreras Económicas y Personales

Aunque el SPS es gratuito, persisten costos indirectos y barreras personales.

- **2019:** Solo el 13.2% refirió no tener ningún gasto asociado a la enfermedad. Los gastos más prevalentes fueron medicación (80%), pérdida del día laboral (31%), estudios complementarios (27%) y transporte (20%). Casi la mitad (47.6%) no podía afrontar siempre estos gastos. La barrera "no poder ausentarse del trabajo" fue más mencionada por hombres (27.8%) y "no poder ausentarse del hogar" por mujeres (3.7%) (Lourtau et al., 2020).

- **2023/2024:** Aunque no se midieron específicamente los gastos, sin embargo, la alta informalidad laboral y el desempleo sugieren la persistencia de estas barreras económicas indirectas.

4.7. Percepción de Accesibilidad y Satisfacción

La percepción general sobre la accesibilidad parece haber mejorado con la incorporación de nuevos efectores, aunque persisten visiones críticas.

- **2019:** El 40.7% percibía el acceso como muy accesible/accesible, mientras un 39.3% lo consideraba poco accesible/medianamente accesible/inaccesible (Lourtau et al., 2020).

- **2023 (Usuarios HDRF y Ausentes):** Entre los ausentes a turnos, el 54.7% consideraba el SPS accesible antes del HDRF, y un 92.9% lo consideró muy accesible/accesible después. La satisfacción también aumentó del 70.3% al 95.7% (satisfecho/muy satisfecho) (Giménez Prieto et al., 2024).

V. Discusión

La integración de los hallazgos de estos tres estudios permite trazar un panorama complejo y dinámico de la accesibilidad al SPS en La Matanza y su área de influencia durante los últimos cinco años. Si bien la significativa inversión en infraestructura hospitalaria, con la apertura del HDRF y el HNK, ha generado un impacto perceptible en la utilización de servicios y en la percepción de accesibilidad por parte de algunos usuarios, persisten profundos desafíos estructurales.

La constante y elevada proporción de población sin cobertura formal subraya la centralidad del SPS para garantizar el derecho a la salud en la región, pero también evidencia la vulnerabilidad socioeconómica subyacente, vinculada a la informalidad laboral y al desempleo, que actúan como determinantes sociales clave (Secretaría de Ciencia y Tecnología y Dto. de Cs. Económicas, 2019). Esta dependencia masiva del sector público tensiona su capacidad de respuesta.

El patrón de baja utilización de la APS y la concentración de la demanda en el segundo nivel es uno de los hallazgos más preocupantes y consistentes. Los datos sugieren que la apertura de nuevos hospitales, si bien necesaria para ampliar la oferta de especialidades y complejidad, no ha logrado (al menos hasta ahora) revertir la tendencia hospitalocéntrica ni fortalecer el rol del primer nivel como puerta de entrada efectiva y resolutiva. Como señalan Vignolo et al. (2011), un primer nivel débil sobrecarga innecesariamente a los hospitales con consultas que podrían resolverse de manera más eficiente y cercana al domicilio del paciente, afectando la accesibilidad global del sistema. Las causas de esta subutilización del primer nivel de atención pueden ser múltiples y requieren mayor investigación: falta de recursos (humanos, insumos), horarios restringidos, baja capacidad resolutiva percibida, falta de articulación en red, o barreras culturales y de información.

Las barreras organizacionales, principalmente la dificultad para obtener turnos y los largos tiempos de espera, emergen como el principal cuello de botella percibido por los usuarios en todos los períodos estudiados. Esto indica que la ampliación de la infraestructura física no es suficiente si no se acompaña de mejoras en la gestión de la demanda, la asignación de recursos humanos y la optimización de los procesos administrativos. La alta proporción de asistencia por demanda espontánea (guardia) en 2019 refuerza esta idea.

Las barreras geográficas (distancia, transporte) muestran una leve mejoría con la incorporación de nuevos efectores más cercanos para ciertos grupos poblacionales, como se vio en el estudio del HDRF. Sin embargo, siguen siendo un factor relevante, especialmente considerando la extensión territorial de La Matanza y las deficiencias del transporte público en las zonas más alejadas y vulnerables (Lourtau et al., 2020). La accesibilidad física sigue condicionada por la localización y la capacidad de movilidad de las personas (Moseley, 1979; Chiara et al., 2010).

Las barreras económicas indirectas (costo de transporte, medicamentos no cubiertos, lucro cesante por pérdida del día laboral) persisten como un obstáculo significativo, particularmente para la población con trabajos informales o desocupada, que constituye la mayoría de los usuarios del SPS. Esto resalta la importancia de políticas complementarias que mitiguen estos costos, como la provisión garantizada de medicamentos esenciales (como el relanzado Programa Remediar) y la mejora del transporte.

Finalmente, la mejora en la percepción de accesibilidad y satisfacción reportada en el estudio de 2023 debe interpretarse con cautela, ya que se centró en usuarios del nuevo hospital. Es necesario contrastar estos datos con la percepción de la población general en el estudio actualmente en curso y el cual está previsto analizar. La accesibilidad, como concepto relacional (Stolkiner et al., 2006; Comes et al., 2016), depende de la interacción entre las características de la oferta y las expectativas y experiencias subjetivas de los usuarios.

VI. Conclusiones y Reflexiones Finales

La trayectoria de investigación (2019-2024) sobre la accesibilidad al SPS en La Matanza y alrededores revela una realidad compleja: la incorporación de nueva infraestructura hospitalaria ha incrementado la oferta de servicios y mejorado la percepción de acceso para ciertos grupos, pero no ha resuelto las barreras estructurales y organizacionales preexistentes, ni ha fortalecido suficientemente el rol crucial de la Atención Primaria de la Salud.

Las comunidades vulnerables suelen estar marcadas por la pobreza, el desempleo, la desnutrición, el bajo nivel educativo y la exclusión social. Estas condiciones agravan los problemas de salud y dificultan el acceso a servicios médicos oportunos y de calidad. Muchas veces, las personas deben recorrer largas distancias para recibir atención, lo que implica pérdida de tiempo, dinero y, en algunos casos, la vida.

Construir hospitales en estos lugares significa acercar la salud a quienes más la necesitan. Significa salvar vidas, prevenir enfermedades y ofrecer atención digna. Pero también representa una oportunidad para impulsar el desarrollo de las comunidades. Un hospital genera empleo, fomenta

la educación en salud, mejora la infraestructura y refuerza el sentido de dignidad de los habitantes.

Invertir en hospitales en zonas vulnerabilizadas no es un gasto, sino una inversión en vida, en futuro y en justicia. Es una forma concreta de demostrar que todos los ciudadanos tienen el mismo valor y merecen las mismas oportunidades para vivir sanos y con dignidad.

La Matanza es el municipio más extenso y más densamente poblado del conurbano. Está caracterizado por la diversidad económica, cultural y social. Esta vastedad, implica que sus habitantes se trasladan grandes distancias para atender su salud y en aquellos barrios donde no hay atención de complejidad, oficia como barrera al acceso al sistema de salud.

Las principales conclusiones son:

1. La alta dependencia del SPS persiste, reflejando la vulnerabilidad socioeconómica de gran parte de la población.

2. La APS sigue siendo el eslabón débil del sistema, con baja utilización y capacidad resolutiva percibida, lo que lleva a una sobrecarga del segundo nivel.

3. Las barreras organizacionales (turnos, esperas) son el principal obstáculo percibido por los usuarios de manera constante.

4. Las barreras geográficas y económicas indirectas continúan afectando el acceso, a pesar de mejoras puntuales.

5. Existe una necesidad urgente de fortalecer la estrategia de APS, dotándola de recursos, mejorando su capacidad resolutiva y articulando eficazmente con los hospitales en una red integrada de servicios de salud.

6. La planificación sanitaria debe ir más allá de la inauguración de edificios y enfocarse en la gestión de procesos, la optimización de recursos humanos y la eliminación de barreras administrativas.

7. Abordar la accesibilidad requiere un enfoque intersectorial que considere los determinantes sociales de la salud (empleo, transporte, vivienda, educación).

Como reflexión final, garantizar el derecho a la salud en territorios complejos como La Matanza exige políticas públicas sostenidas, basadas en evidencia local y centradas en las necesidades de la población. Es fundamental pasar de un modelo fragmentado y hospitalo céntrico a un sistema integrado, con un primer nivel de atención fuerte y resolutiva, que asegure un acceso equitativo, oportuno y de calidad para todos los habitantes, especialmente los más vulnerabilizados. La continuidad de la investigación y el monitoreo sistemático de indicadores de accesibilidad son herramientas clave para guiar este proceso.

Bibliografía

Cetrángolo, O. (2014). Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino. Revista de Economía Política de Buenos Aires, 8(13), 145-183.

Chiara, M.; Airovich, A.; Divirgilio, M.; Jimenez, C.; Moro, J. (2010). Accesibilidad a la atención de salud en el Municipio de San Fernando. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiara, M. (Comp.). (2012). Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Comes, Y.; Cicerchia, M.; Suárez, M. (2016). El concepto de accesibilidad: la perspectiva relacional entre población y servicios. Facultad de Trabajo Social (UNLP).

Constitución de la Nación Argentina. (1994).

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. (1994).

Figueroa Pedraza, D., & Cavalcanti Costa, G. M. (2014). Accesibilidad a los servicios públicos de salud: la visión de los usuarios de la Estrategia Salud de la Familia. Enfermería Global, 13(33), 267-278. Recuperado de http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1695-61412014000100014

Flores-Sandí, G. (2012). Gestión de la accesibilidad y derecho a la salud. Acta Médica Costarricense, 54(3), 181-188. Recuperado de https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0001-60022012000300009

Frenk, J. (1985). El concepto y la medición de accesibilidad. Salud Pública de México, 27(5), 438-453.

Giménez Prieto, B.; Bustos, L.; Meza, N. (2024). Accesibilidad al sistema público de salud de la población local de La Matanza, Merlo y Morón a partir de la incorporación del Htal. Dr. René Favaloro al sistema público de salud. Informe Final Beca Lanteri. Ministerio de Salud PBA / Hospital Dr. René Favaloro SAMIC.

Hirmas Adauy, M.; Poffald Angulo, L.; Jasmen Sepúlveda, A. M.; Aguilera Sanhueza, X.; Delgado Becerra, I.; Vega Morales, J. (2013). Barreras y facilitadores de acceso a la atención de salud: una revisión sistemática cualitativa. Revista Panamericana de Salud Pública, 33(3), 223-229. DOI: 10.1590/s1020-49892013000300009

INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INDEC. (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (Resultados provisionales). Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Landini, F.; Cowes, V. G.; D'Amore, E. (2014). Hacia un marco conceptual para repensar la accesibilidad cultural. Cadernos de Saúde Pública, 30(2), 231-244.

Lourtau, G.; Giménez Prieto, B. G.; Moyano, D. L.; Chaui, J.; Elmo, M.; Spinelli, P. A. M.; Bianchi, R. O. (2020). Accesibilidad al sistema público de salud en La Matanza. Colección VINCULAR CyT. Universidad Nacional de La Matanza. Recuperado de http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/466

Ministerio de Salud de la Nación. (2022). Dirección de Economía de la Salud. Cuentas de Salud.

Moro, J. (2012). Un abordaje conceptual y metodológico para investigar la gestión sanitaria local. En M. Chiara (Comp.), Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Moseley, M. J. (1979). Accessibility: The rural challenge. Methuen.

Observatorio Social UNLaM. (2019). La cuestión social al comienzo del siglo XXI. La Matanza 2017-2019. Secretaría de Ciencia y Tecnología y Dto. de Cs. Económicas, UNLaM. Recuperado de: https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/descargas/19_sintesis_145.pdf

OMS. (2017). Salud y Derechos Humanos. Organización Mundial de la Salud.

OMS. (2019). Atención Primaria de Salud. Organización Mundial de la Salud.

OPS. Salud Universal. Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de: https://www.paho.org/es/temas/salud-universal

OPS/OMS/PNUD/CEPAL. (2011). Aportes para el Desarrollo Humano en la Argentina.

PELM. (2005). Plan Estratégico de La Matanza. Municipio de La Matanza.

Peranovich, A. C. (2017). Capacidades y retos del monitoreo sobre la disponibilidad y el acceso a los servicios de salud en Argentina. Salud Colectiva, 13(3), 455-468. DOI: 10.18294/sc.2017.1130

Stolkiner, A.; Comes, Y.; Solitario, R.; Garbus, P.; Mauro, M.; Czerniecki, S.; Vázquez, A.; Sotelo, R. (2006). El concepto de accesibilidad: La perspectiva relacional entre población y Servicios. Anuario de Investigaciones, XIV, Facultad de Psicología - UBA.

Varela, B.; Vinuesa, J. (2012). Metrópolis. Dinámicas urbanas. Ed. Electrónica.

Vignolo, J.; Vacarezza, M.; Álvarez, C.; Sosa, A. (2011). Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud. Archivos de Medicina Interna, 33(1), 11-14. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-38162011000100003

Villarreal Ríos, E.; González Rocha, J.; Salinas Martínez, A. M.; Garza Elizondo, M. E.; Núñez Rocha, G.; Uribe Martínez, M. G. (2000). Evaluación de la accesibilidad en los servicios de salud. Atención Primaria, 25(7), 475-479.

White, K. L.; Williams, T. F.; Greenberg, B. G. (1961). The ecology of medical care. New England Journal of Medicine, 265, 885-892.

CAPÍTULO 8

La vulnerabilidad frente al riesgo tóxico en el ambiente urbano

Ángel R. Navarro[3], Martín H. Costantini[1,2,3], Gerardo D. Castro[1,2,3]*

[1] Departamento de Bioseguridad y Toxicología. CITEDEF.
[2] Unidad de Investigación y Desarrollo Estratégicos para la Defensa (UNIDEF, MINDEF-CONICET)
[3] Escuela de Hábitat y Sostenibilidad. Universidad Nacional de General San Martín.
*gcastro@citedef.gob.ar

Palabras clave: *riesgo tóxico; contaminación atmosférica; basurales; pobreza; vulnerabilidad.*

Keywords: *toxic risk, air pollution; dumps; poverty; vulnerability.*

Resumen ejecutivo

Las sustancias peligrosas (naturales o antropogénicas) afectan la vida de distintos modos. Podemos encontrarlas en los alimentos que conforman nuestra dieta, en el aire que respiramos, en el agua de consumo, en los lugares donde trabajamos y también en el ámbito del hogar. Estas exposiciones nocivas están vinculadas con cáncer, anomalías reproductivas, enfermedades respiratorias, diabetes y problemas del desarrollo, entre otros efectos adversos. La exposición a sustancias tóxicas suele impactar selectivamente a las poblaciones más vulnerables, como las personas en situación de pobreza, los pueblos indígenas, los trabajadores, los migrantes y las minorías. El segmento de la población con mayor riesgo es el de los niños, ya nacidos o en gestación. Tanto en países industrializados como en vías de desarrollo, por causas distintas, muchos niños nacen con

una "carga de contaminación" que condiciona su vida desde el inicio con enfermedades, discapacidades y muerte prematura.

Existen varias razones que permiten explicar la vulnerabilidad frente al riesgo tóxico, algunas de ellas propias del ambiente de las ciudades. Un mismo riesgo puede impactar distinto en función de esa vulnerabilidad, o bien pueden darse condiciones de vulnerabilidad que predisponen a los riesgos. Aun así, la vulnerabilidad frente al riesgo tóxico es una variable que no siempre se tiene en cuenta. Tal como presentamos este concepto aquí, no debe entendérselo solamente en un marco socio-económico. Veremos que hay otros factores que pueden ser determinantes para limitar la percepción, agravar el impacto o condicionar la capacidad de resiliencia de un grupo humano frente a un riesgo tóxico determinado. Los casos seleccionados para su análisis en este capítulo justamente ilustran que las razones que explican la vulnerabilidad pueden ser diversas, o combinadas de un modo particular y en el contexto de una sociedad que evoluciona constantemente.

1. Toxicidad, vulnerabilidad y derechos humanos

La injusticia en cualquier lugar es una amenaza para la justicia en todas partes.
Martin Luther King

La exposición constante a sustancias tóxicas desde diversas fuentes afecta nuestro derecho humano a la vida. Para empezar, nos impide alcanzar un mejor estándar de salud o aspirar a un ambiente sano. Sin embargo, no todos estamos expuestos ni impactados en igual medida. La exposición a sustancias tóxicas suele afectar más a las poblaciones más vulnerables. En especial riesgo se encuentran las personas en situación de pobreza, indígenas, trabajadores, migrantes, minorías, mujeres y niños. Es así que los derechos de las mujeres y los niños se ven frecuentemente afectados por la exposición a sustancias tóxicas (United Nations General Assembly, 2016, 2018a,b). Podría decirse que el segmento de la población con mayor riesgo es el de los niños. Se ha reconocido con evidencia epidemiológica que muchos niños nacen "pre contaminados", lo que resulta en una "pandemia silenciosa" de enfermedades, discapacidades y muerte prematura en todo el mundo. Se ha descubierto que muchos niños tienen cientos de sustancias tóxicas en sus cuerpos incluso antes de nacer. Los científicos han vinculado los niveles más altos de ciertos tipos de cáncer y otros impactos adversos para la salud con el aumento de la producción,

el uso y el consumo de sustancias químicas en las últimas décadas (Fernández y Olea, 2017; United Nations General Assembly, 2016, 2018b).

Muchos casos de intoxicaciones ambientales en poblaciones vulnerables son provocados por la actividad económica. Implican la contaminación del ambiente de comunidades, trabajadores y consumidores con sustancias tóxicas. Estos impactos negativos pueden resultar de las industrias extractivas, del uso de pesticidas en la agricultura, de los productos químicos industriales en su manufactura, de las emisiones de centrales eléctricas, fábricas, vehículos y otras fuentes, y también, como veremos, por la eliminación inadecuada de residuos.

Las personas más vulnerables, marginadas o susceptibles por otras razones a la exposición a sustancias tóxicas enfrentan amenazas serias para la vida, la salud y la integridad física. Estamos hablando de patologías graves o irreversibles como cáncer, abortos espontáneos, defectos congénitos, problemas cardíacos y respiratorios, trastornos neurológicos y dificultades de aprendizaje o diabetes, entre otros.

Esto ha motivado desde hace años la preocupación en todo el mundo, al nivel de discusiones en el ámbito de las Naciones Unidas (United Nations General Assembly, 2018a, 2019a,b). Se concluyó que existe una necesidad impostergable de centrarse en las personas en situación de vulnerabilidad, desde un enfoque basado en los derechos humanos, para abordar la exposición a las sustancias tóxicas. Los trabajadores de todo el mundo también se encuentran en medio de una crisis de salud pública. Esto ocurre a pesar de las claras obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con la protección de su salud (United Nations General Assembly, 2018a, 2019a,b). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que anualmente se reportan 160 millones de casos de enfermedades profesionales. Más de 2.780.000 trabajadores en todo el mundo mueren cada año por condiciones laborales inseguras o insalubres. Los daños derivados de la exposición crónica a sustancias tóxicas en el trabajo suelen estar latentes, y pueden pasar años o incluso décadas hasta que se observen efectos adversos para la salud de los trabajadores o de sus hijos (United Nations General Assembly, 2018a, 2019a,b).

Argentina no está exenta de estos problemas, obviamente. En particular, el conurbano bonaerense presenta un historial de situaciones de riesgo tóxico por contaminación ambiental vinculadas con vulnerabilidad, particularmente con la pobreza y la marginación social, donde la niñez es

especialmente susceptible (ACUMAR, 2018a,b, 2022; Auyero y Swistun, 2007, 2008; García y Mercer, 2003; Lanzetta, 2004; Navarro *et al*., 2023).

En este trabajo se seleccionaron dos temas actuales y relevantes para ilustrar el problema de vulnerabilidad que se presenta en el ámbito del conurbano bonaerense frente a los riesgos tóxicos en el ambiente. El primero de ellos trata de los basurales (formales o clandestinos) como fuente de contaminación y su impacto en la población que vive cerca o subsiste de ellos. El segundo presenta un análisis crítico sobre un escenario complejo de contaminación y riesgo químico persistente como lo es la franja costera del Río de la Plata, particularmente en Quilmes. Entendemos que ambos casos constituyen espacios para un diagnóstico del riesgo tóxico en contexto de vulnerabilidad, que pueden extenderse a otras situaciones existentes en el AMBA y el país.

2. La contaminación del aire en las ciudades

Cuando se analizan las elecciones sociales, las personas toman malas decisiones por buenas razones. La pobreza impulsa la contaminación y la contaminación impulsa la pobreza.
Robert Shorten (Imperial College London)

La contaminación del aire constituye un riesgo ambiental serio (Dawidowski, 2022; Navarro *et al*., 2023) y se hace muy evidente en los grandes centros urbanos, donde tanto las fuentes contaminantes como los expuestos son más (Health Effects Institute, 2022; Hui *et al*., 2025; Sicard *et al*., 2023; Teixeira *et al*., 2024). Los niveles de contaminantes en el aire de muchas ciudades continúan excediendo las pautas de calidad del aire establecidas por la Organización Mundial de la Salud. Casi todo el mundo vive en zonas donde la concentración de contaminación exterior por partículas finas supera la directriz de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para un aire saludable (5 $\mu g/m^3$). Más de la mitad de la población mundial vive en zonas que ni siquiera alcanzan el objetivo provisional menos estricto de la OMS de 35 $\mu g/m^3$. La población está cada vez más preocupada por la contaminación del aire. Los niños, las mujeres embarazadas, los ancianos y las personas con enfermedades cardíacas y respiratorias se ven más afectados que otros por la exposición al aire contaminado. Además, las comunidades más pobres tienden a estar expuestas a mayores concentraciones de contaminación del aire, lo que genera un riesgo mayor de efectos adversos para la salud (Health Effects Institute, 2022; Sicard *et al*., 2023).

Las ciudades están en la primera línea de los impactos y las intervenciones de la contaminación del aire. Para 2050, se prevé que casi el 68% de la población mundial vivirá en ciudades y respirará aire urbano. El ritmo de urbanización es particularmente rápido en los países de ingresos bajos y medianos, lo que trae consigo desafíos derivados del rápido aumento de las emisiones y las oportunidades para mejorar el control de la contaminación del aire a través de la planificación urbana. Las ciudades pueden tomar medidas para controlar fuentes clave de contaminación urbana, como el tráfico, las actividades industriales, la quema de desechos, la quema de combustibles sólidos como carbón o madera en los hogares y las centrales eléctricas. Sin embargo, es importante señalar que la reubicación de fuentes de contaminación desde el interior de la ciudad hacia las afueras a veces no es una solución viable para mejorar la calidad del aire (Health Effects Institute, 2022; Sicard *et al*., 2023; Piracha y Chaudhary, 2022).

2.1. Pobreza y calidad del aire urbano

La contaminación del aire es una de las principales causas de muerte en todo el mundo, y afecta especialmente a las personas más pobres, que tienden a estar más expuestas y ser más vulnerables (Lelieveld *et al*., 2015; Navarro *et al*., 2023; World Health Organization, 2016). Un estudio reciente aporta estimaciones actualizadas de la exposición mundial a los umbrales revisados de partículas finas (PM2,5) de 2021 de la OMS, y estimaciones del número de personas pobres expuestas a concentraciones peligrosas de PM2,5 (Rentschler y Leonova, 2023). Muestra que 7.280 millones de personas (o sea el 94 por ciento de la población mundial) están expuestas directamente a concentraciones medias anuales peligrosas de PM2,5. Los países de ingresos bajos y medios representan el 80 por ciento de las personas expuestas a niveles peligrosos de PM2,5. Más de 700 millones de personas pobres viven en zonas con una contaminación atmosférica peligrosa. Alrededor de la mitad de ellas se encuentran en solo tres países: India, Nigeria y la República Democrática del Congo. Los niveles de contaminación del aire son especialmente elevados en los países de ingresos medios bajos, donde las economías tienden a depender en mayor medida de industrias y tecnologías contaminantes. Estos hallazgos se basaron en mapas de alta resolución de contaminación del aire y población con cobertura global, así como en estimaciones de pobreza a nivel sub-nacional, basadas en encuestas de hogares armonizadas (Rentschler y Leonova, 2023).

La carga tóxica de la contaminación del aire no se reparte de forma equitativa. Las personas más pobres y algunas minorías (que frecuentemente son mayoritariamente pobres) dentro de la composición social de cada país se encuentran entre quienes suelen enfrentarse a una mayor exposición a los contaminantes y que pueden experimentar mayores impactos frente a esa contaminación. Al respecto, es muy interesante lo discutido en un taller organizado por la Asociación Estadounidense del Pulmón en 2001, que se centró en la contaminación del aire urbano y las desigualdades en materia de salud (American Lung Association, 2001). Por su parte, la revisión más reciente de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los EE.UU. para la investigación sobre los efectos de la contaminación por partículas en la salud concluyó que las poblaciones no blancas, especialmente los negros, enfrentaban un mayor riesgo de contaminación por partículas (U.S. EPA, 2024).

Otros estudios a gran escala en los EE.UU. descubrieron que los hispanos y los asiáticos, pero especialmente los negros, tenían un riesgo mayor de muerte prematura por contaminación de partículas que los blancos (Bell y Ebisu, 2012; Tessum *et al*., 2021). Estos estudios revelaron que los ingresos no impulsaban las diferencias. Los negros con ingresos más altos (que tenían ingresos más altos que muchos blancos) aún enfrentaban un mayor riesgo que estos últimos, lo que sugiere que el impacto de otros factores, como el estrés crónico resultado de la discriminación, puede estar desempeñando un papel. Otros investigadores han descubierto un riesgo mayor para los afroamericanos por contaminantes atmosféricos peligrosos, incluidos aquellos que también provienen de fuentes de tráfico. Debido a décadas de segregación residencial, los afroamericanos tienden a vivir donde hay una mayor exposición a la contaminación atmosférica (American Lung Association, 2023).

Los científicos han especulado que existen tres razones generales por las que pueden existir estas disparidades. En primer lugar, los grupos pueden enfrentarse a una mayor exposición a la contaminación debido a factores que van desde el racismo y los prejuicios de clase hasta la dinámica del mercado inmobiliario y los costos de la tierra. Por ejemplo, las fuentes de contaminación tienden a estar ubicadas cerca de comunidades desfavorecidas, lo que aumenta la exposición a contaminantes nocivos. Aun así, el monitoreo de la calidad del aire no es el indicado justamente donde más se lo requeriría (Kelly *et al*., 2024; Sun *et al*., 2022). En segundo lugar, la baja posición social puede hacer que algunos grupos sean más susceptibles a las amenazas para la salud debido a factores relacionados con su desventaja (Woo *et al*., 2019). La falta de acceso a la

atención sanitaria, a las tiendas de comestibles y a buenos empleos; las menores oportunidades laborales; los lugares de trabajo más sucios; y la mayor exposición al tráfico son algunos de los factores que podrían perjudicar a los grupos y aumentar el riesgo de sufrir daños. Por último, las condiciones de salud, los hábitos u otros rasgos pueden predisponer a algunos grupos a un mayor riesgo (American Lung Association, 2023).

Aunque una gran cantidad de evidencia indica que la pobreza del barrio afecta negativamente el desarrollo en los niños, se sabe poco sobre los mecanismos que podrían explicar la causalidad. En un estudio realizado en los EE.UU. se describió y puso a prueba un modelo teórico de los efectos del barrio en el desarrollo cognitivo, que destaca el papel mediador de la exposición temprana a la contaminación del aire neurotóxica (Wodtke *et al*., 2022). Se reveló que vivir en un barrio con pobreza alta aumenta la exposición a muchos tóxicos del aire durante la infancia, lo que reduce las capacidades cognitivas medidas más tarde, a los cuatro años, en aproximadamente una décima parte de una desviación estándar, y que aproximadamente un tercio de este efecto puede atribuirse a disparidades en la calidad del aire (Wodtke *et al*., 2022).

Resulta muy interesante este análisis detallado del problema, realizado en un país tan distinto al nuestro en sus características sociales y económicas, porque señala algunos factores de riesgo, contextos y variables asociadas que trascienden su sociedad y pueden identificarse en la nuestra. Este fenómeno parece estar presente en otras grandes ciudades del mundo con una población que marque diferencias importantes en su composición social (Imperial College London). Pero ciertamente son las grandes urbes de América Latina donde el problema puede adquirir dimensiones mayores y con peores consecuencias (Dawidowski, 2022; Gouveia *et al*., 2022; Romero-Lankao *et al*., 2013; Romieu *et al*., 2012).

El área metropolitana de Buenos Aires presenta varias zonas muy pobladas donde conviven la pobreza, la contaminación del ambiente y problemas sociales. El esfuerzo por establecer una política de remediación ambiental lleva años e incluye propuestas para la relocalización de la población en condición más vulnerable. Consideramos que mucho se ha avanzado en tales objetivos y que queda también mucho por hacer. Los dos casos más notorios son la cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR, 2018a,b; Red de Estudios Ambientales Bonaerenses *et al*., 2019) y la cuenca del río Reconquista (Castilla *et al*., 2021), donde la UNSAM ha trabajado en proyectos de diagnóstico y de restauración ambiental (STAN-CONICET-MACN *et al*., 2019; Nanni *et al*., 2024; TAU, 2017, 2018).

Además, en varios partidos del AMBA incluyendo el primer cordón, existen problemáticas similares (De Pietri *et al*., 2022; Porzionato *et al*., 2024; TAU 2017, 2018). Volviendo al tema de la contaminación del aire urbano, es claro que los datos sobre los niveles de contaminación son cruciales para informar y dimensionar el problema. A medida que las ciudades buscan asumir un papel de liderazgo en la mejora de la calidad del aire, se vuelve cada vez más importante contar con datos confiables de contaminación y los impactos en la salud (Health Effects Institute, 2022; Lacabana y Lacabana, 2024; Mellado *et al*., 2020; Trapassi *et al*., 2025).

2.2. La quema de residuos, contaminación y pobreza

Los incendios en los basurales son algo corriente, más allá del estatus socio-económico del país donde ocurran aunque, como puede imaginarse, sean más frecuentes en los más pobres (Artíñano *et al*., 2017; Brites, 2022; Elihn *et al*., 2023; Ferronato y Torretta, 2019; Pathak *et al*., 2024). La contaminación ambiental por el mal manejo de los residuos sólidos es un problema global, donde un análisis más detallado muestra claramente el flujo de los residuos (particularmente los plásticos) desde el Norte Global al Sur Global, provocando un mayor impacto ambiental en este último (Cottom *et al*., 2024; Velis y Cook, 2021). Es que los vertidos de no recolectados y la quema a cielo abierto son los principales modos de tratamiento y disposición final de los residuos, visibles principalmente en los países de ingresos bajos. Grandes cantidades de desechos plásticos mal gestionados amenazan la salud y el bienestar de miles de millones de personas en todo el mundo, particularmente en los países de ingresos bajos y medianos, donde la capacidad de gestión de desechos está siendo superada por los niveles de consumo crecientes y la generación de más desechos plásticos. Una de las estrategias principales de autogestión adoptadas por dos mil millones de personas que no cuentan con servicio de recolección de residuos, es quemar el plástico desechado en quemas abiertas y descontroladas (Velis y Cook, 2021). Si bien esta estrategia provoca la reducción rápida de masa y volumen de los residuos, es una forma de contaminación que resulta en la liberación de sustancias y partículas que pueden representar riesgos graves para la salud pública y el ambiente. La quema a cielo abierto de desechos mixtos que contienen plásticos genera emisiones de gases y residuos de cenizas que tienen efectos tóxicos para la salud humana y ambiental (Ferronato y Torretta, 2019; Pathak *et al*., 2024; Velis y Cook, 2021). Aunque la contaminación plástica es hoy una preocupación ambiental apremiante, a veces se la confunde con la basura plástica y se pasa por alto la contribución de la quema al aire libre de plásticos a la contaminación del aire,

el suelo y el agua. Tanto, que las campañas para crear conciencia sobre la contaminación plástica a menudo terminan derivando en un aumento de las quemas al aire libre. Por su parte, muchos países o regiones donde prevalece la quema a cielo abierto cuentan con leyes contra esta práctica, pero rara vez son efectivas. La contaminación generada puede tener consecuencias particularmente tóxicas, en relación con el uso masivo de algunos plásticos especialmente peligrosos, con aplicaciones de un solo uso y alta rotación (ej., PVC) (Pathak *et al*., 2024; Secretariat of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 2008). Se han identificado varios tipos de emisiones de sustancias liberadas por la quema de plásticos, como retardantes de llama bromados; ftalatos; dioxinas y compuestos relacionados; bisfenol A; materia particulada e hidrocarburos aromáticos policíclicos. Esto implica un riesgo muy alto para los recicladores, millones de empleados informales que trabajan en contacto estrecho con los desechos, generando una economía circular, pero a menudo sin equipo de protección o un sistema de trabajo estructurado y seguro (Velis y Cook, 2021). Aunque el riesgo para la salud humana por las emisiones de la quema al aire libre es alto y conocido, sigue siendo un tema sustancialmente poco investigado. En los países menos desarrollados el problema se complejiza porque intervienen las cuestiones sociales vinculadas, a través de la actividad del sector informal en la recolección y el reciclado de los residuos (Cubilla, 2015; Ortiz, 2023).

Las emisiones tóxicas provenientes de la quema a cielo abierto pueden provenir de fuentes como la biomasa y materiales combustibles antropogénicos (Estrellan e Iino, 2010). Cada fuente se caracteriza por una relación entre lo emitido y la masa del material que se quema. Además de las emisiones gaseosas, esta combustión genera material particulado y también emisiones al suelo y al agua. Se debe considerar el problema como integrado por las distintas fuentes, que intervendrán por separado o simultáneamente según la circunstancia (incendios forestales, incendios accidentales como incendios de vehículos, incendios domésticos e incendios no intencionales en vertederos, así como la combustión que involucra actividades tradicionales y recreativas) (Estrellan e Iino, 2010).

En Argentina, el problema de la quema de residuos en los basurales a cielo abierto sigue siendo importante a pesar de que buena parte de la gestión de los residuos sólidos urbanos se hace de manera controlada y mediante tecnologías seguras, adoptadas desde hace ya muchos años (CEAMSE, Alaniz *et al*., 2020; Brandão y Gutiérrez, 2018; Los Andes, 2025; Página 12, 2025; Saidón y Sorroche, 2024). No escapa nuestro país al panorama que se pinta en otros de la región (Brandão y Gutiérrez, 2018; Chium-

miento, 2023; ONU-Programa para el Medio Ambiente, 2021; Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2023). Tampoco debe interpretarse que la disposición controlada de los residuos sólidos urbanos esté exenta de un impacto sobre el ambiente, evidente por ejemplo a nivel global por las emisiones de metano (The Guardian, 2024).

La provincia de Buenos Aires presentó recientemente un informe detallado sobre el estado de situación de los basurales existentes en su territorio mostrando la magnitud del problema, particularmente en las ciudades pequeñas y pueblos del interior (Defensoría Provincia de Buenos Aires, 2019). Un caso interesante por sus características y dimensión es el de Luján, donde se han intentado soluciones incluso gestionando financiamiento externo, pero que actualmente se encuentran demoradas por intervenciones judiciales y cuestionamientos sobre su viabilidad e impacto en el ambiente (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2023; Maresca, 2021; Infobae, 2024, 2025a; Municipio de Luján, 2022). Es un caso muy interesante porque muestra con claridad los conflictos de intereses detrás de un proceso que *a priori* intenta resolver un problema que no sólo es la contaminación del predio o del aire en las cercanías. Existe un problema social importante que tiene un final incierto según las soluciones que se concreten (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2023). Muchas personas y sus familias subsisten de lo que pueden recuperar cada día en el basural, exponiéndose no solo al humo de las quemas sino también a los peligros propios de transitar por un terreno donde simplemente se vuelca la basura de una ciudad sin tratamiento alguno (Maresca, 2021). En estos escenarios la vulnerabilidad frente a las exposiciones a los tóxicos es muy grande, porque entran en juego factores como la malnutrición y las comorbilidades asociadas frecuentemente con la pobreza, particularmente las respiratorias (Cubilla, 2015; Ortiz, 2023).

El partido de San Martín no está aislado de la problemática de los basurales a cielo abierto como tampoco de la actividad informal de cirujeo y reciclado alrededor de los grandes complejos formales que dispone el AMBA para la disposición final de residuos (CEAMSE). El complejo CEAMSE Norte 3 en San Martín es el mayor de todos los que tiene hoy el CEAMSE y recibe en promedio 436.325 toneladas al mes de basura. Tanto este complejo como el de Ensenada se destacan por recibir una gran cantidad de residuos industriales, mucho más contaminantes que los residuos domiciliarios. El CEAMSE Norte 3 está rodeado de "villas o asentamientos precarios", con serias carencias de servicios básicos y transporte, radicados en zonas bajas e inundables que favorecen la contaminación del agua y el suelo (Gelós, 2014). Además de este circuito formal de la

basura que abarca la enorme mayoría de los residuos urbanos e industriales del AMBA, se fue desarrollando paralelamente un circuito aparte, mucho más pequeño pero muy relevante desde el lado que nos ocupa en este capítulo, en la forma de las plantas de reciclaje de residuos organizadas en cooperativas y, por otro lado, una esfera informal de basurales a cielo abierto que aunque son ilegales, están amparados por los gobiernos municipales. En este ámbito informal, está el recuperador urbano (el "ciruja" o "quemero", como se le dice) que entra al predio del CEAMSE para recuperar lo que sea que encuentre de valor en el basural, en condiciones adversas, comprometiendo su salud y custodiado por la policía (Gelós, 2014). Evidentemente, estamos hablando de una situación socio-ambiental muy compleja y desfavorable (Cubilla, 2015; Ortiz, 2023). Esto contrasta con iniciativas del gobierno provincial para el saneamiento y la reconversión de basurales en áreas recreativas y parquizadas en esa misma zona (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2024).

La percepción de la población sobre el impacto de la contaminación atmosférica urbana (y también sobre otros riesgos ambientales, por supuesto) depende mucho de la calidad de la comunicación de los riesgos y esto representa una tarea compleja. Debe hacerse ante todo un análisis cuidadoso de las metas y el propósito de la comunicación, del público al cual se quiere dirigir, del tipo de información que se considera relevante transmitir, así como de los medios al alcance para hacerlo y sus características. Porque más allá de proveer la información debería buscarse como objetivo promover cambios en el comportamiento de los diferentes actores sociales involucrados (Oltra y Sala, 2015). En tal sentido, debe destacarse el esfuerzo sostenido en los años por nuestra universidad, involucrándose en los problemas de su territorio y fundamentalmente, en esta zona del partido de San Martín (Cubilla, 2015; Ortiz, 2023; TAU 2017, 2018; UNSAM). La Escuela de Hábitat y Sostenibilidad, en particular, lleva adelante proyectos como el Observatorio Ambiental Cárcova y la creación de un laboratorio en la Escuela Secundaria N°47 y Primaria N°51 en este barrio situado en la zona más humilde del partido de San Martín (Grinberg, 2020; Porzionato *et al*., 2024). Otros proyectos destacables son los del Grupo CoSensores de UNSAM, a través del desarrollo de herramientas de monitoreo de contaminación, de acceso libre y gestión participativa, que se aplicaron en la primera sección del Delta y en cursos de agua periurbanos (Bazylenko *et al*., 2024; Poveda Ducon *et al*., 2024). Muy relevantes también son las distintas ediciones del Taller de Arquitectura y Urbanismo, desarrollando diagnósticos y proyectos en este territorio, con la intervención directa de los estudiantes (TAU, 2017, 2018) y varios trabajos finales de grado para la Ingeniería Ambiental (Calise, 2019; De la Vega Mendia, 2020; Maggiani, 2020; Merino, 2022;

Romero, 2022) . Es que la educación constituye la llave fundamental para cambiar las cosas. La percepción de los problemas por parte de la población debería ajustarse lo más posible a la realidad de su dimensión local, ya que es importante tener en cuenta que siempre habrá canales de información paralelos, más o menos formales, que aportarán datos sobre el problema, pero desde otras realidades, o manipulando con intereses de distinto tipo…y la persona es una sola como receptor.

Una verdadera emergencia ambiental: los incendios en acopios de neumáticos desechados

Los incendios de neumáticos desechados y acopiados con algún propósito de reciclado son frecuentes y pueden estar vinculados con actividades informales en el contexto de los basurales (Terratoxnews). La propia naturaleza del caucho hace que el material no combustione con facilidad, aunque es cierto que una vez iniciado el incendio no resulte fácil extinguirlo (U.S. EPA, 1997). Por su parte, la relación tan desfavorable entre combustible y comburente provoca la formación de densas columnas de humo conteniendo cientos de productos de combustión incompleta, entre los que se encuentran muchas sustancias químicas con una toxicidad importante y bien conocida (Artíñano *et al*., 2017; Raudonytė-Svirbutavičienė *et al*., 2022; U.S. EPA, 1997). Esto define un riesgo de incendio que no comprende solamente a los neumáticos acopiados sino también a los productos terminados y almacenados en la planta de reciclado, como el granulado y el polvo de caucho (REGOMAX). Un factor común detrás de las causas que llevan a este tipo de incidentes es el acopio de las cubiertas en condiciones precarias y que claramente facilitan la magnificación del incendio, a veces hasta proporciones gigantescas (Terratoxnews) (Figura 1). El combate del siniestro no es sencillo, debido a que la logística necesaria (propia o de los bomberos) suele ser insuficiente para responder con rapidez (Artíñano *et al*., 2017; Infobae, 2025b; Clarín, 2011; Terratoxnews). En tales circunstancias, la exposición de los bomberos a los humos tóxicos puede ser muy grande y con consecuencias serias (IARC, 2023; Lee *et al*., 2024). Otras cuestiones no menos importantes pueden hacer mucho más compleja la situación de la emergencia ambiental y de sus consecuencias, como la ubicación de los predios cerca de zonas densamente pobladas (Terratoxnews).

El reciclado de neumáticos es una actividad vinculada con la "economía circular", que tiene un fin muy importante, pero que debe definirse con límites de seguridad industrial, ingeniería ambiental y planificación territorial (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2013). De otro modo, el propósito de resolver una cuestión ambiental

apremiante (el impacto vinculado con la disposición de cantidades enormes de neumáticos usados) termina generando otros problemas ambientales no menos graves, como la contaminación de aire, agua y suelos (Raudonytė-Svirbutavičienė *et al*., 2022).

En Argentina han sido varios los siniestros recientes con incendios de este tipo (Infobae, 2025b; Clarin, 2011, 2012; Terratoxnews). Es importante mencionar al respecto que la solución no es fácil debido a cuestiones sociales vinculadas, como el cirujeo, que hacen que el acopio pueda comenzar en pequeña escala, cerca o incluso en localidades lejanas a la planta de reciclado pero que ven su actividad como una solución conveniente para su problema local (REGOMAX).



Figura 1. *El incendio en la planta de reciclado de neumáticos. San Martín, enero de 2011. Fuente: La Nación (2011), Incendio en una fábrica de neumáticos a metros del Camino del Buen Ayre. 23 de enero de 2011. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/sociedad/incendio-en-una-fabrica-de-neumaticos-a-metros-del-camino-del-buen-ayre-nid1343931/*

3. Los contrastes brutales en el conurbano: Contaminación en la Ribera de Quilmes

El grito de los pobres no siempre es justo, pero si no lo escuchas, nunca sabrás lo que es la justicia.
Howard Zinn

El caso que nos ocupará en este análisis podría verse como uno de los tantos que reflejan los contrastes sociales que conviven en el AMBA, con zonas donde la pobreza, la marginación y los déficits estructurales están a poca distancia de otras que no tienen nada que envidiar al nivel urbanístico y socio-económico de países del "primer mundo" (Observatorio del Conurbano Bonaerense; INDEC, 1989). Pero la Ribera de Quilmes presenta dos características que a su pesar la hacen diferente: la proximidad del río de la Plata y un evento de contaminación originado con un incidente puntual pero importante hace unas décadas atrás, que se hizo crónico en sus consecuencias.

En el partido de Quilmes pueden distinguirse dos áreas bien diferentes: una zona más alta y lejos del río, muy urbanizada, y una franja ribereña más baja, expuesta a inundaciones recurrentes por lluvias y las crecidas del río (las "sudestadas"). El relieve en todo el partido es suave, con pendiente en dirección norte hacia la planicie costera y el río de la Plata. La "Ribera" se ubica justamente en la costa del partido y tiene una extensión aproximada de 10 kilómetros. Consiste en una franja costera de terreno aluvional de 2 a 3 km de ancho situada en la zona de barrancas entre la Autopista Buenos Aires-La Plata y el río de la Plata (Barneche y Esteban, 2019; Brizuela *et al*., 2020; Quilmes Gobierno, 2023). La densidad poblacional en esta franja es muy baja (según datos del Censo 2010, en la zona de la Ribera, incluido el barrio Villa Luján, habitaban 17.600 personas en 4.238 familias), mostrando sin embargo un incremento desde el censo anterior hasta el 2022, con 5077 familias (ReNaBaP). Respecto al perfil de la población, se trata del típico de barrios muy humildes del conurbano, con una proporción alta de niños y adolescentes y condiciones habitacionales muy deficitarias (ranchos y casillas). Es importante también la proporción de chicos no escolarizados y personas analfabetas (Barneche y Esteban, 2019). Son pocas las viviendas con acceso a servicios de agua de red, cloacas o gas, según datos de ese censo de 2010. También se desprende del censo de 2010 que la cuarta parte de los hogares tenía necesidades básicas insatisfechas (Brizuela *et al*., 2020; Fernández Álvarez, 2019). Este indicador se construye a partir de las condiciones habitacionales, la escolarización y la inserción en el mercado laboral de

los integrantes del hogar. Tal definición hace caer a estas familias en lo que se define como "pobreza estructural" o "pobreza extrema". Más de la mitad de las calles del barrio La Ribera eran de tierra o con un mejorado en malas condiciones y sólo un 26% del total de las calles contaba con pavimento de hormigón (Barneche y Esteban, 2019; Brizuela *et al*., 2020). Respecto del resto del partido, estas características marcan un contraste brutal. Quilmes es el tercer distrito más poblado del AMBA, con un incremento de casi el 9% en su población respecto del censo anterior de 2010 (Programa de Estudios del Conurbano). Presenta un 97% de viviendas habitables (en su mayoría casas), con casi la totalidad de la población con acceso a agua de red y un 67% con cloacas. Respecto al gas, 56% de la población en viviendas particulares utiliza principalmente gas de red y el 38,3% gas en garrafa (Programa de Estudios del Conurbano).

Toda la zona de la Ribera y Villa Luján es particularmente susceptible a los riesgos ambientales derivados de la contaminación del suelo y aguas. En primer lugar, debemos considerar la desprotección frente al fenómeno de las sudestadas, que se concentran usualmente entre los meses de abril y diciembre, y particularmente es entre los meses de julio y octubre, cuando ocurren casi la mitad de los casos registrados (Barneche y Esteban, 2019; Brizuela *et al*., 2020). Este fenómeno climático, por causa de la intensidad y dirección del viento, impide el desagüe normal hacia el río produciendo inundaciones por el aumento del nivel del mismo y la saturación de la capacidad de absorción del suelo. La mayoría de estas zonas inundables se mantienen así por más de doce horas ante cualquier evento extremo (sudestada o lluvia). Esto es producto de que las tormentas de las sudestadas duran aproximadamente tres días y el nivel del río de la Plata permanece por encima del umbral de los dos metros por 24 horas o más. Para el problema que nos ocupa, esto impacta directamente en un riesgo mayor de contaminación microbiológica y química que pudiera aportar el propio lugar o el río crecido. La capacidad de recuperación de los habitantes de estas villas ante el fenómeno es muy baja, ya que las calles son de tierra, el terreno cultivable se inutiliza y la calidad de las viviendas no las hace impermeables, evidentemente (Barneche y Esteban, 2019). Sumado a ello, sobre la planicie en la zona ribereña se sitúa la traza de la autopista Buenos Aires-La Plata, que actúa como una barrera artificial al drenaje, generando inundaciones entre la barraca y la autopista.

La zona de la ribera de Quilmes tiene otras características que deben mencionarse a fin de ilustrar sobre el contexto del evento de la contaminación con hidrocarburos que referiremos: 1) un ecosistema de bosques nativos y humedales; 2) la contaminación del río; 3) el poliducto de YPF;

4) una línea de alta tensión de 200 kV; 5) La Quema municipal. Por detalles al respecto de cada una puede consultarse el completo trabajo realizado por Barneche y Esteban (2019).

3.1. La contaminación con hidrocarburos

Atravesando la ribera de Quilmes, por debajo de la calle 78 (calle Lafayette) corre un poliducto de la empresa petrolera YPF, que va desde Ensenada hasta la Refinería de Dock Sud. En el mes de enero del año 1988 se produjo un derrame de combustible a partir de la rotura de este conducto (iniciada por un acto vandálico) que YPF aseguró que fue reparado y el combustible derramado extraído y eliminado mediante la quema de la tierra contaminada (Barneche y Esteban, 2019). Sin embargo, a partir del año 2000 los vecinos cercanos a la traza del poliducto comenzaron a percibir fuertes olores característicos del combustible. A su vez, el agua extraída de los pozos cambió de color y mostraba la presencia de componentes de hidrocarburos. Esto habría sucedido a raíz del ascenso de las napas freáticas, que provocó que el hidrocarburo menos denso e inmiscible emergiera. Muchos vecinos se expusieron al agua contaminada y seguramente también a los vapores emanados desde el suelo contaminado, manifestando la ocurrencia de náuseas, vómitos, dolor de cabeza y malestar gastrointestinal. YPF-Repsol adjudicó la presencia de combustible a la vieja pérdida reparada, que podría haber dejado un remanente alojado en el subsuelo (FeTERA, 2009; Perspectiva SUR, 2017).

Las fechas difieren entre las fuentes consultadas, por lo que no es fácil establecer una línea de tiempo precisa, pero puede situarse el empeoramiento de la situación a principios de los 2000. En el año 2003, en el marco de una demanda judicial iniciada por los vecinos contra la empresa y a través de un laboratorio privado, se tomaron muestras de tierra, agua y sobrenadante sobre 37 puntos de control (27 freatímetros y 10 pozos de sondeo) en el predio más afectado, completándose los análisis con muestras de agua de viviendas aledañas para el análisis bacteriológico (Barneche y Esteban, 2029; Ryczel, 2025). Según la conclusión general del informe correspondiente, la zona se veía claramente afectada por la contaminación con hidrocarburos de petróleo (HTP) en la fase libre sobrenadante, disueltos en el agua, e impregnando los suelos en un área mínima de 3,8 hectáreas (las cuatro manzanas donde se realizaron los muestreos). El término “mínima” se corresponde con un cálculo que este laboratorio hizo en función de los pozos evaluados, pero evidentemente dejó claro que la zona contaminada tenía que ser más extensa, teniendo en cuenta la antigüedad de la supuesta fuente (enero de 1988). Se pro-

puso un plan de remediación a partir de un límite de 2000 ppm de HTP en los suelos afectados (norma holandesa). Para el agua se estableció el límite normado por la Administración General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (AGOSBA) para los vuelcos o descargas cloacales, que es de 30 mg/l de muestra líquida. Para los suelos residenciales como para el agua de consumo humano se tomó como referencia la Ley 24.051, Resolución 381/93. Dentro de esta ley se consideró medir, tanto para agua como para suelos, BTEX (aromáticos volátiles: benceno, tolueno, etilbenceno y xilenos) y los denominados VOCs (por su sigla en inglés), que es una familia de compuestos orgánicos volátiles vinculados con el petróleo y sus derivados, varios de ellos muy tóxicos (Ryczel, 2025).

A modo de resumen, puede mencionarse que como resultado de tal trabajo de muestreo se encontraron contaminantes relevantes por su toxicidad en varias de las muestras: tres pozos con altos contenidos de HTP, los VOCs en tres muestras (con la presencia de exceso de BTEX en una de ellas). En los estudios de agua y suelo, refirieron un predominio de benceno (hidrocarburo carcinogénico), superando todos ellos los límites permitidos por la Ley 24051. Los sobrenadantes, formados por dos fases, provenían de las cuatro hectáreas que fueron declaradas como zona a remediar, y estaban compuestos predominantemente por nafta, queroseno y gasoil (considerados livianos y medianos por su densidad, pero todos ellos tienen en su composición benceno, tolueno y algo de xileno). También se marcaron siete pozos de muestreo en los cuales no se halló contaminación (Ryczel, 2025). En el informe del laboratorio quedó demostrado que los hidrocarburos contaminantes no sólo se hallaban en los suelos sino también en las napas de agua, a lo cual se agregaba la contaminación bacteriológica (no así la de nitritos, que estaba dentro de los límites fijados por el Código Alimentario Argentino). También se detectó la surgencia de gasoil desde la tierra, lo cual sugería la existencia de un gran depósito subterráneo de hidrocarburos, remanentes del episodio de 1988 o, más probablemente, alimentado por fugas posteriores (Barneche y Esteban, 2019).

En esa oportunidad se consideró que esta área contaminada quedaría (supuestamente) “casi” confinada por la presencia de la autopista (la elevación del terreno que aumenta considerablemente el riesgo de anegamiento de la zona por lluvias y el acercamiento de las napas a la superficie) y por la presencia de un arroyo que corre de oeste a este (Ryczel, 2025). Todo esto teniendo en cuenta que el incidente de la pinchadura del ducto ocurrió en 1988 en calle España y 78, y quince años después la

pluma abarcaba una superficie (por cálculos de mínima) de 4 hectáreas. Como la zona de descarga tiene un rumbo noroeste-sudeste, era esperable que, al no haberse realizado la remediación de la zona, esta pluma se haya ido extendiendo en ese rumbo (hacia la costa en abanico) afectando un área mucho mayor que la evaluada (Ryczel, 2025).

Respecto a la evaluación de la población afectada, podemos mencionar que un tiempo después (en 2005) y en el marco de la demanda judicial a YPF por parte de los vecinos, se realizó la revisión médica de muchos niños y adultos, verificando lesiones en la piel y también plombemias altas y biomarcadores de exposición a benceno (ácido *t*,*t*-mucónico) positivos. El panorama respecto a la contribución de otros factores no era claro, ya que pudo constatarse también desnutrición y se sospechaba en algunos casos la exposición a drogas de abuso. Pero el impacto de la contaminación por el combustible era incuestionable. La demanda a YPF se ganó y ello motivó el traslado de varias familias de ese predio, que pasó bajo el control de la empresa con el propósito de su remediación (FeTERA, 2009; Ryczel, 2025). Sin embargo, el problema no finalizó allí, ya que el arreglo con la empresa no incluía el seguimiento de los afectados por la exposición a los hidrocarburos, como tampoco hubo una acción del Estado para asegurar el traslado de más familias, simplemente por un principio precautorio ante las características manifiestamente riesgosas de este problema de contaminación crónica (FeTERA, 2009; Perspectiva SUR, 2017). Para finalizar con el relato (en realidad, podemos decir que tiene un "final abierto") mencionaremos que en 2008 el Concejo Deliberante de Quilmes declaró la "emergencia ambiental y sanitaria de la Ribera", por la que se reclamó al Ejecutivo que implementara medidas que asegurasen la provisión de agua potable y atención médica y sanitaria (Programa InfoAGUA, 2008). La historia "finaliza" con una demanda que el municipio inició a la empresa, con fallo desfavorable emitido por la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires en 2016 (SCJPBA, 2016).

No es fácil concluir algo en un caso como éste. Puede observarse una conjunción de factores que no podían hacer más que demorar la solución, llevando a estas personas tan vulnerables a una situación con muy pocas salidas rápidas, que deberían haber sido asumidas sin demoras por la empresa y por el Estado. En toxicología ambiental, frecuentemente se mide lo que se puede en el escenario real de la exposición y sobre esos datos puede elaborarse una hipótesis de riesgo para la intoxicación que se observa o se prevé. Con esto queremos decir que las sustancias halladas en el terreno y en las muestras de las víctimas del barrio de la Ribera

de Quilmes son solamente las que fueron a medirse (elegidas con toda lógica en relación con la fuente contaminante y con las limitaciones metodológicas y presupuestarias que pueden suponerse) pero no significa que fueran todas ni necesariamente las más peligrosas, particularmente si estamos en un escenario de contaminación crónica con hidrocarburos (y quizás con alguna otra noxa proveniente del río o de esos terrenos). Esta problemática es frecuente en escenarios de contaminación ambiental con vulnerabilidad social, donde los contaminantes pueden provenir también de las actividades de subsistencia (ej. actividades de reciclado) y condiciones de vida muy precarias (que suponen exposiciones mayores, particularmente para los chicos) (Barneche y Esteban, 2019; Brizuela *et al*., 2020; Lacabana, 2021). Un caso típico es el del plomo ambiental (ACUMAR, 2018a,b, 2022; Navarro *et al*., 2023). No hay solución mejor en un caso como éste que la de emprender sin demoras el traslado de toda la población del área impactada, incluyendo alguna zona de "amortiguación" alrededor del foco contaminante. A tal conclusión debería haberse llegado rápidamente teniendo en cuenta las condiciones tan desfavorables para la vida de estas personas y su poca resiliencia frente a las variables socio-ambientales que sostienen y contribuyen a esa contaminación evidente.

La costa del partido de Quilmes está cambiando, con transformaciones territoriales que quizás pretendan devolverle un esplendor pasado (Barneche y Esteban, 2019; Brizuela *et al*., 2020; Quilmes Gobierno, 2023). Existen proyectos en curso y obras finalizadas que sin duda representan iniciativas positivas para acercar al vecino a su litoral (Municipio de Quilmes, 2023). Estos cambios parecen enfocados en recuperar esa costa y ojalá también se mire un poco más adentro en la franja costera, donde subsisten la pobreza y el riesgo sanitario. Tampoco las políticas al respecto de la urbanización del partido de Quilmes en general parecen haber sido siempre claras y orientadas (Fernández Álvarez, 2022).

Conclusiones

Aceptar nuestra vulnerabilidad en lugar de tratar de ocultarla es la mejor manera de adaptarse a la realidad.
David Viscott

La identificación de los factores que vuelven selectivamente susceptibles a partes de una población frente al impacto de los tóxicos es algo que ya lleva algunos años estudiándose (DeFur *et al*., 2007; Rogge, 1997). En

cada época, en cada circunstancia histórica, a distinta escala, el mundo ha tenido poblaciones desfavorecidas y castigadas por culpa de las actividades de algunos sobre otros, lo que llevaba a una distribución absolutamente injusta de la contaminación del ambiente (Navarro *et al*., 2023). En el mundo actual se agrega otra cuestión: estos efectos siguen ocurriendo, pero pudiendo ejercerse también "a distancia". Los problemas globales (pero no igualmente distribuidos) relacionados con el cambio climático y con la migración de residuos desde países ricos a pobres constituyen dos ejemplos claros. Los gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global provocan alteraciones en el clima que no padecen todos por igual. En otras palabras, los cambios que producen algunos los sufrimos todos, pero no en las mismas condiciones. Los más vulnerables, comparativamente, reciben un impacto mayor en cualquier circunstancia y esto es producto de una capacidad de resiliencia menor y disminuida por años de sufrir ese mismo impacto de modo permanente (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2021).

En otra escala, la vulnerabilidad puede entenderse también como diferencias en el impacto de un evento cuando analizamos un tipo determinado de incidente, ocurriendo en países con diferencias marcadas, no sólo en su estándar de vida sino, por ejemplo, en aspectos sociales, políticos, culturales, e incluso geográficos, que condicionan esa "vulnerabilidad" (Navarro *et al*., 2023). En países como el nuestro, donde son evidentes las lagunas al respecto del manejo adecuado de incidentes tecnológicos o de situaciones de contaminación del ambiente, sumado a la falta de políticas regulatorias (transporte, radicación industrial, planificación territorial, etc.), algunas decisiones, incluso al nivel del sentido común, disminuirían mucho la probabilidad de su ocurrencia (Bus *et al*., 2020; Lippmann y Loehr, 2020).

Por último, queremos destacar un aspecto que consideramos muy relevante y donde la UNSAM siempre fue protagonista: la educación ambiental. Cuando se quieren cambiar las cosas, no solamente es necesario contar con una capacidad de diagnóstico y con herramientas tecnológicas para aportar a las soluciones. Además es importante promover el "cambio de mentalidad" de los distintos actores sociales en relación con los problemas. Nuestra Escuela ha contribuido al conocimiento en todos estos aspectos, con investigación aplicada, docencia (grado y posgrado) y la formación de recursos humanos, involucrándose con su territorio.

Agradecimientos

A Mirta E. Ryczel, médica toxicóloga de trayectoria extensa y compromiso firme con los problemas de salud causados por la contaminación del ambiente, le agradecemos habernos compartido informes de sus trabajos y las discusiones que tuvimos sobre el caso de la Ribera de Quilmes. A Fabián de la Fuente, por el material compartido sobre las actividades del Taller de Arquitectura y Urbanismo de la UNSAM en la zona del Reconquista vecina al complejo CEAMSE. En un país como el nuestro, donde no prende fácilmente la cultura del registro formal de la experiencia ganada desde cada suceso, es vital contar con la posibilidad de compartir con quienes los vivieron.

Bibliografía

ACUMAR (2018a), *Identificación de áreas prioritarias para intervenciones en la cuenca Matanza Riachuelo - Análisis de riesgo ambiental*. Documento de Consulta - Audiencia Pública. Número GDE: IF-2018-37720002-APN-DOT#ACUMAR.

ACUMAR (2018b), *Estudio de Etapa 1 - Investigación no intrusiva de Fase I. Villa Inflamable - Dock Sud, Avellaneda*.

ACUMAR (2022), *Variación del promedio de plombemias*. Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/indicadores/variacion-promedio-plombemias/

Alaniz, A. *et al*. (2020), *Recicloscopio VI*, compilado por Suárez, F.M. y Schamber, P.J. Primera Ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

American Lung Association (2001), Urban air pollution and health inequities: a workshop report, *Environ. Health Perspect*. 109(suppl 3): 357-374.

American Lung Association (2023), *Disparities in the impact of air pollution*. Disponible en: https://www.lung.org/clean-air/outdoors/who-is-at-risk/disparities

Artíñano, B., Gómez-Moreno, F.J., Díaz, E., *et al*. (2017), Outdoor and indoor particle characterization from a large and uncontrolled combustion of a tire landfill. *Sci. Total Environ*. 593-594: 543-551.

Auyero, J., y Swistun, D. (2007). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental. Íconos - Revista de Ciencias Sociales 28: 137-152.

Auyero, J., y Swistun, D. (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós.

Barneche, J. y Esteban, C. (2019), Ribera de Quilmes: diagnóstico sociourbano para la elaboración de proyectos. *Acta académica de las XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. 26 al 30 de agosto de 2019*.

Bazylenko, A., Sirolli, H., Do Campo, M., *et al*. (2024). Relevamiento ambiental en un territorio en conflicto del Delta inferior del Paraná. *Revista Estudios Ambientales* 12(1): 61-85.

Bell, M.L. y Ebisu, K. (2012), Environmental inequality in exposures to airborne particulate matter components in the United States. *Environ. Health Perspect.* 120(12): 1699-1704.

Brandão, I.R. y Gutiérrez, R.A. (2018), La emergencia de nuevos regímenes de políticas de residuos sólidos en América Latina: los casos de la Argentina y Brasil, en *Recicloscopio V*, compilado por Suárez, F.M. y Schamber, P.J. Primera Ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 247-284.

Brites, W.F. (2022), Quema de residuos, contaminación y riesgos sanitarios. Un análisis de caso en Argentina. *Rev. Salud Ambient.* 22(2): 176-183.

Brizuela, C.J., Gómez Paradiuk, C., Myszkowski, A., *et al*. (2020), *Propuesta de reurbanización de los barrios populares de la ribera de Quilmes*. Proyecto final 2020. Universidad Tecnológica Nacional, Regional Avellaneda.

Bus, J.S., Hoerger, F.D., Rampy, L.W., Rausch, D.A. (2020), Industrial perspectives: translating the knowledge base into corporate policies, programs, and practices for health protection. En: Lippmann, M.,

Leikauf, G.D. (Eds.), *Environmental Toxicants: Human Exposures and Their Health Effects (Fourth Edition)*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., p. 127-147.

Calise, F. (2019), *Proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Ciudad de Tandil*. Universidad Nacional de San Martín. Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental.

Castilla, V., Canevaro, S., López, M.B. (2021), Migración, degradación ambiental y percepciones del riesgo en la cuenca del río Reconquista (Buenos Aires, Argentina). *Revista de Estudios Sociales* 76: 41-57.

CEAMSE. Página web: https://www.ceamse.gov.ar/nuestra-historia/

Chiummiento, J. (2023), Qué datos existen sobre los basurales a cielo abierto en la Argentina, *Chequeado*, 18 de octubre de 2023. Disponible en: https://chequeado.com/el-explicador/que-datos-existen-sobre-los-basurales-a-cielo-abierto-en-la-argentina/

Clarín (2011), Un enorme incendio de ocho horas consumió un depósito de neumáticos, 23 de enero de 2011. Disponible en: https://www.clarin.com/ciudades/enorme-incendio-consumio-deposito-neumaticos_0_S1uQl8vTD7l.html?srsltid=AfmBOoqfKYdah4IBbRxPnfozU-w05qB9POiCYGZY2q05_3cMIhzQy1IF

Clarín (2012), Clausuraron la planta de neumáticos que se incendió, 16 de noviembre de 2012. Disponible en: https://www.clarin.com/zonales/san-martin/clausuraron-planta-neumaticos-incendio-dias_0_rkubQrw-x-X.html

Cottom, J.W., Cook, E., Velis, C.A. (2024), A local-to-global emissions inventory of macroplastic pollution. *Nature* 633: 101-108.

Cubilla, W. (2015), *Experiencia, trabajo y vida al margen de la institución social: El caso de los cirujas del basural de José León Suárez en la Argentina postcrisis 2001*. Tesis de Licenciatura. UNSAM.

Dawidowski, L. (2022), Contaminación atmosférica en los grandes centros urbanos de América Latina. en: Vecslir, L., Grinberg, S., Carbajo, A. (eds.), *Urbanos*. Buenos Aires: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias y Fundación UNSAM Innovación y Tecnología.

De Pietri, D.E., Dietrich, P., Carcagno, A. (2022), Identificación de indicadores geográficos de riesgo ambiental para la sustentabilidad urbana local. Municipio de Tres de Febrero, provincia de Buenos Aires. *AREA* 28(1): 1-17.

Defensoría del Pueblo de la Nación (2023), *Gestión de los residuos sólidos urbanos en el Municipio de Luján: Riesgo ambiental y derechos humanos. Análisis situacional sobre el cierre del basural a cielo abierto y la construcción del "Centro Ambiental Luján" para la disposición final de residuos domiciliarios*.

Defensoría Provincia de Buenos Aires (2019), *Informe – Basurales a cielo abierto. La problemática en la Provincia de Buenos Aires*.

DeFur, P.L., Evans, G.W., Cohen Hubal, E.A., *et al*. (2007), Vulnerability as a function of individual and group resources in cumulative risk assessment. *Environ. Health Perspect*. 115(5): 817-824.

De la Vega Mendia, V. (2020), *Planta de separación y clasificación y estación de transferencia de residuos sólidos urbanos para la Villa 31*. Universidad Nacional de San Martín. Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental.

Elihn, K., Dalmijn, J., Froment, J., *et al*. (2023), Air quality impacts of a large waste fire in Stockholm, Sweden. *Atmos. Environ.* 315: 120124.

Estrellan, C.R. e Iino, F. (2010), Toxic emissions from open burning. *Chemosphere* 80(3): 193-207.

Fernández Álvarez, O. (2019), "A pasos de la autopista" ...pero sin servicios: Repensando las barreras físicas y simbólicas en la Ribera de Quilmes, en Vidal-Koppmann, S. y Liberali, A. (comp.), *Movilidad y pobreza. Otras miradas sobre las marginaciones sociales y la planificación territorial*, Buenos Aires, IMHICIHU – CONICET, pp. 149-160.

Fernández Álvarez, O. (2022), *Estrategias de planificación y gestión del desarrollo urbano local durante el neodesarrollismo. El caso de Quilmes (Buenos Aires, Argentina) en el período 2003-2015*. Tesis de doctorado: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

Fernández, M.F. y Olea, N. (2017), Exposición ambiental a disruptores endocrinos. *Ciencia e Investigación* 67(2): 5-14.

Ferronato, N. y Torretta, V. (2019), Waste mismanagement in developing countries: A review of global issues. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 16(6): 1060.

FeTERA (2009), Otra denuncia pone en jaque a YPF por la contaminación en La Ribera de Quilmes, 6 de noviembre de 2009. Disponible en: https://www.ctabsas.org.ar/archivo/actualidad/Otra-denuncia-pone-en-jaque-a-YPF

García S.I. y Mercer R. (2003), Salud infantil y plomo en Argentina. *Salud Publica Mex*. 45(Suppl 2): 252-278.

Gelós, N. (2014), Tensiones sobre el mapa. Anfibia, 2 de junio de 2014. Disponible en: https://www.revistaanfibia.com/tensiones-sobre-el-mapa/?fbclid=IwY2xjawJNOw5leHRuA2FlbQIxMAABHU5wq84UhuYMC9OWkEcywGbm_exmI7TMwGgYwkeFsZ6TvQTSFkiG41yW-w_aem_HSvTh16rME4mcUXZ_CwDbg

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2024), FASE INICIAL - San Martín: De basural a espacio recreativo, 15 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/comirec/noticias/san_mart%C3%ADn_de_basural_espacio_recreativo

Gouveia, N., Slovic, A.D., Kanai, C.M., *et al*. (2022), Air pollution and environmental justice in Latin America: Where are we and how can we move forward? *Curr. Environ. Health Rep*. 9(2): 152-164.

Grinberg, S. (2020), Cartografías de la cotidianidad: Un estudio de la serie barrio/escuela/sujetos en contextos de pobreza urbana. *Psicoperspectivas* 19(3): 12

Health Effects Institute (2022), *Air Quality and Health in Cities: A State of Global Air Report 2022*. Boston, MA: Health Effects Institute.

Hui, E.K., *et al*. (2025), Air pollution and brain health. *Lancet Healthy Longev*. 6(7): 100735.

IARC (2023), *Occupational Exposure as a Firefighter. IARC Monographs on the Identification of Carcinogenic Hazards to Humans Volume 132*. Lyon: International Agency for Research on Cancer.

Imperial College London. *Pollution and Poverty: Two interlinked challenges and how Imperial aims to address them*. Disponible en: https://www.imperial.ac.uk/stories/pollution-and-poverty/

INDEC (1989), *La pobreza en el conurbano bonaerense*. Serie Estudios INDEC, 13. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Infobae (2024), Basural de Luján: ordenan reanudar las obras de saneamiento en el vertedero a cielo abierto más grande del país, 13 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.infobae.com/judiciales/2024/12/13/basural-de-lujan-ordenan-reanudar-las-obras-de-saneamiento-en-el-vertedero-a-cielo-abierto-mas-grande-del-pais/

Infobae (2025a), Basural de Luján: nuevas pericias confirmaron una alta contaminación en tierra, agua y aire, 29 de abril de 2025. Disponible en:

https://www.infobae.com/politica/2025/04/29/basural-de-lujan-nuevas-pericias-confirmaron-una-alta-contaminacion-en-tierra-agua-y-aire/

Infobae (2025b), Video: feroz incendio en un depósito de neumáticos en Moreno, 2 de enero de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/sociedad/2025/01/02/video-feroz-incendio-en-un-deposito-de-neumaticos-en-moreno/

Kelly, B.C., Cova, T.J., Debbink, M.P., *et al*. (2024), Racial and ethnic disparities in regulatory air quality monitor locations in the US. *JAMA Netw. Open* 7(12): e2449005.

Lacabana, M. y Lacabana, P. (2024), Conurbano Sur y Calidad del Aire. Monitoreo con sensores de bajo costo y sensores remotos. en: M. Lacabana, *et al.* (eds.). *¿En qué conurbano queremos vivir? Vol.II: obra colectiva de las universidades del conurbano*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, pp. 20-49.

Lacabana, P. (2021), *Territorio y Sistemas de Información Geográfica (SIG). Vulnerabilidad socio-ambiental del Partido de Quilmes*. Documento 1/PIIdISA/2021. Universidad Nacional de Quilmes – Programa Institucional Interdisciplinario de Intervención Socio-Ambiental.

Lanzetta, M. (2004), Contaminación y conflicto ambiental. El caso de Dock Sud, en: *Fragmentos Sociales: Problemas urbanos de la Argentina*. Cuenya, B., Fidel C., Herzer, H. (coord.). Buenos Aires: Siglo XXI.

Lee, N.M., Workineh Tadesse, A., Ekpe, O.D., *et al*. (2024), Assessment of PAH exposure and health risks among South Korean firefighters based on urinary PAH metabolites. *Chemosphere* 353: 141429.

Lelieveld, J., Evans, J.S., Fnais, M., *et al*. (2015), The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale, *Nature* 525: 367-371.

Lippmann, M., Loehr, R.C. (2020), Reducing risks: An environmental engineering perspective. En: Lippmann, M., Leikauf, G.D. (Eds.), *Environmental Toxicants: Human Exposures and Their Health Effects (Fourth Edition)*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., p. 65-85.

Los Andes (2025), Demandará 8 meses sanear las 50 hectáreas del basural más grande de Mendoza, 11 de junio de 2025. Disponible en: https://www.losandes.com.ar/sociedad/demandara-8-meses-sanear-las-50-hectareas-del-basural-mas-grande-mendoza-n5951552

Maggiani, L. (2020), *Diseño de gestión integral de residuos sólidos urbanos para las islas del Delta de Tigre*. Universidad Nacional de San Martín. Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental.

Maresca, S. (2021), *Vivir de la basura*. Democracia Ambiental Activa. Disponible en: https://democraciaambientalactiva.revistacitrica.com.ar/basural-de-lujan-vivir-en-la-basura-en-el-conurbano.html

Mellado, D., Gutiérrez, M., Colman Lerner, J., *et al*. (2020), Location of areas of emission of pollutants when poor urban air quality is detected. *Int. J. Environ. Health* 10(2): 93.

Merino, C.S. (2022), *Saneamiento de basurales a cielo abierto y remediación de sitio en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Hábitat y Sostenibilidad. Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental.

Municipio de Luján (2022), *Estudio de Impacto Ambiental y Social. Construcción, operación del Centro Ambiental Luján y saneamiento de BCA. GIRSU-A-122-LPN-O. Licitación Pública Nacional N°4/2021. Préstamo BID 3249/OC-AR. Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)*.

Municipio de Quilmes (2023), *Inauguración Nuevo Parque Municipal de la Ribera de Quilmes*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=nmtuiVDmhGk

Municipio de Quilmes. *Unidad Ejecutora Proyecto de la Ribera. Proyecto de la Ribera. Lineamientos generales*.

Nanni, A.S., Krug, P., Merino, C., *et al*. (2024), Espacios verdes en el conurbano bonaerense: Restauración ambiental del predio "Batalla de Villamayor" en la cuenca Matanza-Riachuelo, Municipio de Marcos Paz, Buenos Aires, Argentina., en: Bidiña, A., Blesa, M.A., Fernández Niello, J., Gutti, P., Jacovkis, P., Semorile, L. (eds.), ¿En qué conurbano queremos vivir?, Buenos Aires: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, pp. 117-135.

Navarro, Á.R., Costantini, M.H., Castro, G.D. (2023), El impacto de la contaminación ambiental en la salud pública. en: Bidiña, A., Blesa, M.A., Fernández Niello, J., Gutti, P., Jacovkis, P., Semorile, L. (eds.), ¿En qué conurbano queremos vivir? Buenos Aires: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, pp. 218-253.

Observatorio del Conurbano Bonaerense, *La pobreza en el Conurbano Bonaerense*. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=7102

Oltra, C. y Sala, R. (2015), Communicating the risks of urban air pollution to the public. A study of urban air pollution information services. *Rev. Int. Contam. Ambie*. 31(4): 361-375.

ONU-Programa para el medio ambiente (2021), Hoja de ruta para el cierre progresivo de los basurales en América Latina y el Caribe, 25

de junio de 2021. Disponible en: https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/noticias/el-pnuma-presenta-hoja-de-ruta-para-el-cierre-progresivo-de-los

Ortíz, S. (2023), *La organización de 'los quemeros' de los barrios Periféricos de San Martín en torno a sus estrategias laborales*. Tesis de Licenciatura. UNSAM.

Página 12 (2025), Todo en regla, pero controlarán, 7 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/823540-todo-en-regla-pero-controlaran

Pathak, G., Nichter, M., Hardon, A., *et al*. (2024), The open burning of plastic wastes is an urgent global health issue. *Ann. Glob. Health* 90(1): 3.

Perspectiva SUR (2017), Nuevo derrame de hidrocarburos en Quilmes: Otra vez se habría roto el oleoducto de la ex Repsol YPF, 2 de octubre de 2017. Disponible en: https://www.perspectivasur.com/3/66573-nuevo-derrame-de-hidrocarburos-en-quilmes-otra-vez-se-h

Piracha, A. y Chaudhary, M.T. (2022), Urban air pollution, urban heat island and human health: A review of the literature. *Sustainability* 2022, 14, 9234.

Porzionato, N., Tufo, A., Lanfranco, M., *et al*. (2024), Observatorio Ambiental Carcova. Investigación transdiciplinaria de un arroyo urbano contaminado y su potencial remediación. en: M. Lacabana, *et al.* (eds) ¿En qué conurbano queremos vivir? *Vol.II: obra colectiva de las universidades del conurbano*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, pp. 149-169.

Poveda Ducón, K., Piegari, E., Boron, I., *et al*. (2024), Apropiación social de tecnologías libres: una experiencia de monitoreo ambiental participativo y educación ambiental. *Tecnología, Ciencia y Educación* 28: 163-190.

Programa de Estudios del Conurbano. Universidad Nacional de Avellaneda, *Atlas del conurbano bonaerense*. Disponible en: https://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=302#:~:text=El%20parti-

do%20de%20Quilmes%20tiene,relaci%C3%B3n%20al%20conteo%20censal%20anterior

Programa InfoAGUA (2008), Por el derrame de hidrocarburos. Buenos Aires: Decretaron la Emergencia Ambiental y Sanitaria de la Ribera, 3 de diciembre de 2008. Disponible en: https://intra.ada.gba.gov.ar/intra/infoagua/200812/noticias/164433.html

Quilmes Gobierno (2023), *Informe ambiental regional (IAR) para la obtención de la prefactibilidad ambiental regional por cambio de uso del suelo (IPAR-CUS). Según Resolución OPDS N° 470/18*.

Raudonytė-Svirbutavičienė E, Stakėnienė R, Jokšas K, *et al*. (2022), Distribution of polycyclic aromatic hydrocarbons and heavy metals in soil following a large tire fire incident: A case study. *Chemosphere* 286(Pt 1): 131556.

Red de Estudios Ambientales Bonaerenses, Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Red de Investigadores en Derechos Humanos (2019), *Informe sobre el sistema de indicadores de ACUMAR*. Convenio de Asistencia Técnica RIOSPP-CONICET y Ministerio Público Fiscal.

REGOMAX. Página web. https://regomax.com/ Accedida el 15 de abril de 2025.

ReNaBaP. *El listado de barrios populares de Argentina*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/habitat/integracion-socio-urbana/renabap/listado-renabap

Rentschler, J. y Leonova, N. (2023), Global air pollution exposure and poverty. *Nat. Commun*. 14: 4432.

Rogge, M. (1997), Social vulnerability to toxic risk. *J. Soc. Serv. Res*. 22: 109-129.

Romero, M. (2022), *Diseño de la gestión integral de residuos sólidos generados por la Corporación Mercado Central de Buenos Aires*. Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Hábitat y Sostenibilidad. Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental.

Romero-Lankao, P., Qin,H., Borbor-Cordova, M. (2013), Exploration of health risks related to air pollution and temperature in three Latin American cities. *Soc. Sci. Med*. 83: 110-118.

Romieu, I., Gouveia, N., Cifuentes, L.A., *et al*. (2012), Multicity study of air pollution and mortality in Latin America (the ESCALA study). *Res. Rep. Health Eff. Inst.* 171: 5-86.

Ryczel, M.E. (2025), comunicación personal.

Saidón M. y Sorroche, S. (2024). ¿Qué hacer con los residuos? Desafíos y propuestas para gestionar distintos materiales: secos, orgánicos, aceites, electrónicos, baterías, pilas, neumáticos, medicamentos, textiles y de construcciones. Buenos Aires: Teseo.

SCJPBA (2016), *JUBA de Buscador General*. Disponible en: https://juba.scba.gov.ar/VerTextoCompleto.aspx?idFallo=131179

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2013), *Resolución N° 523 sobre Manejo de Neumáticos*.

Secretariat of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (2008), *Guidelines on Best Available Techniques and Provisional Guidance on Best Environmental Practices relevant to Article 5 and Annex C of the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*. Geneva: United Nations Environment Programme.

Sicard, P., Agathokleous, E., Anenberg, S.C., *et al*. (2023), Trends in urban air pollution over the last two decades: A global perspective. *Sci. Total Environ*. 858(2): 160064.

STAN-CONICET-MACN, ILPLA-UNLP, 3IA-UNSAM, (2019), *Biocorredores nativos basados en servicios ecosistémicos que contribuyen al saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. ACUMAR*.

Sun, Y., Mousavi, A., Masri, S., *et al*. (2022), Socioeconomic disparities of low-cost air quality sensors in California, 2017-2020. *Am. J. Public Health* 112(3): 434-442.

TAU 2017/PRÁCTICAS (2017), *Prácticas como interfase de transferencia territorial en la Cuenca del Río Reconquista. Taller interdisciplina-*

rio de investigación proyectual. 5 al 12 de agosto de 2017. UNSAM - Instituto de Arquitectura y Urbanismo.

TAU 2018 Campo de Mayo - Inventario territorial (2018), *Taller TAU Prospectivas Metropolitanas*. UNSAM - Instituto de Arquitectura y Urbanismo.

Teixeira, J., Delerue-Matos, C., Morais, S., *et al*. (2024), Environmental contamination with polycyclic aromatic hydrocarbons and contribution from biomonitoring studies to the surveillance of global health. *Environ. Sci. Pollut. Res. Int.* 31(42): 54339-54362.

Terratoxnews. Página web. https://terratoxnews.wordpress.com/ Resultados de búsqueda por: neumáticos. Disponible en: https://terratoxnews.wordpress.com/?s=neumaticos

Tessum, C.W., Paolella, D.A., Chambliss, S.E., *et al*. (2021), PM2.5 polluters disproportionately and systemically affect people of color in the United States. *Sci. Adv.* 7(18): eabf4491.

The Guardian (2024), Revealed: the 1,200 big methane leaks from waste dumps trashing the planet, 12 de febrero de 2024. Disponible en: https://www.theguardian.com/environment/2024/feb/12/revealed-the-1200-big-methane-leaks-from-waste-dumps-trashing-the-planet

Trapassi, J.H., García, S.I., Zavatti, J. (2025), Calidad del aire y salud: un desafío sanitario y normativo en la República Argentina. *Rev. Salud Ambient*. 25(1): 62-71.

Unión Iberoamericana de Municipalistas (2023), *Resultados de la Consulta municipal sobre gestión sostenible de residuos y necesidades de formación en América Latina y el Caribe. Programa Adscrito a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)*. Disponible en: https://www.unep.org/es/resources/informe/informe-de-resultados-de-la-consulta-municipal-sobre-gestion-sostenible-de

United Nations General Assembly (2016), Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes. *A/HRC/33/41*.

United Nations General Assembly (2018a), Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes. *A/HRC/39/48*.

United Nations General Assembly (2018b), Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes on his mission to Denmark and Greenland. *A/HRC/39/48/Add.2*.

United Nations General Assembly (2019a), Principles on human rights and the protection of workers from exposure to toxic substances. *A/HRC/42/41*.

United Nations General Assembly (2019b), Resolution adopted by the Human Rights Council on 26 September 2019. 42/21. Protection of the rights of workers exposed to hazardous substances and wastes. *A/HRC/RES/42/21*.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2021), *New study confirms relationship between toxic pollution, climate risks to human health*. Disponible en: https://www.preventionweb.net/news/new-study-confirms-relationship-between-toxic-pollution-climate-risks-human-health

UNSAM. *Territorio Educativo*. Disponible en: https://unsam.edu.ar/territorioeducativo/

U.S. EPA (1997), *Air emissions from scrap tire combustion*. EPA-600/R-97-115.

U.S. EPA (2024), *Health and environmental effects of particulate matter (PM)*. Disponible en: https://www.epa.gov/pm-pollution/health-and-environmental-effects-particulate-matter-pm

Velis, C.A. y Cook, E. (2021), Mismanagement of plastic waste through open burning with emphasis on the Global South: A systematic review of risks to occupational and public health. *Environ. Sci. Technol.* 55(11): 7186-7207.

Wodtke, G.T., Ard, K., Bullock, C., *et al*. (2022), Concentrated poverty, ambient air pollution, and child cognitive development. *Sci. Adv*. 8(48): eadd0285.

Woo, B., Kravitz-Wirtz, N., Sass, V., *et al*. (2019), Residential segregation and racial/ethnic disparities in ambient air pollution. *Race Soc. Probl*. 11(1): 60-67.

World Health Organization (2016), *Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease*. Geneva: World Health Organization.

CAPÍTULO 9

Evaluación del uso de humedales construidos para la remediación del arroyo Las Catonas, cuenca del río Reconquista

Sofía Oliva[1]*, Valeria Casa[2], Vera Mignaqui[1], Analía Nanni[2]

13iA, Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Escuela de Hábitat y Sostenibilidad (EHyS), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
2 IIIA-UNSAM-CONICET, Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Escuela de Hábitat y Sostenibilidad (EHyS), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
*soliva@estudiantes.unsam.edu.ar

Palabras clave: *remediación, soluciones basadas en la naturaleza, nutrientes.*

Keywords: *remediation, nature-based solutions, nutrients.*

Resumen ejecutivo

El arroyo Las Catonas, afluente del río Reconquista se encuentra altamente degradado por las actividades antrópicas que se realizan sobre su subcuenca. Para evaluar la posibilidad de implementar un humedal construido para su remediación se realizó un ensayo sistema bach en laboratorio, simulando un humedal subsuperficial horizontal, con escombros como medio granular, y ejemplares vegetales de la especie *Typha domingensis*. El sistema experimental demostró una reducción significativa de fosfato y amonio, sin afectar el crecimiento de la vegetación, lo que sugiere su posible aplicabilidad y eficacia como solución basada en la naturaleza para mejorar la calidad del agua del arroyo.

Introducción

El río Reconquista, el segundo más degradado de la Argentina, se encuentra en la provincia de Buenos Aires. Sus principales fuentes de contaminación son los grandes asentamientos urbanos, las industrias y la agricultura que se ubican diferencialmente a lo largo de su cuenca. Los contaminantes pueden llegar directamente al río Reconquista o a través de sus tributarios (Nader, 2015). Los principales afluentes de la cuenca son el arroyo Las Catonas y el arroyo Morón (Defensor del Pueblo, 2007). Según estudios previos realizados sobre el cauce, se observó un incremento en la contaminación del río a partir del puente de la calle Martín Fierro, justo después de la desembocadura del arroyo Las Catonas (Barreiro et al., 2024).

La calidad del agua es fundamental para todos los servicios en que brinda, ya que es un elemento esencial para los principales sectores socioeconómicos y contribuye a cada uno de ellos en formas diferentes.

La restauración o remediación ambiental es un proceso que consiste en restablecer el equilibrio de espacios naturales degradados. El objetivo es recuperar, en la medida de lo posible, las condiciones ambientales originales del sitio, sin embargo, el daño puede ser irreversible o no se tiene información sobre la condición natural original del ecosistema degradado. Por esto, se dice que la remediación crea un neoecosistema (Krug et al., 2023). Para los cuerpos de agua, la remediación busca restablecer el equilibrio ecológico del ambiente, lo que aumenta su capacidad de autodepuración y su biodiversidad, también propicia nuevas funciones en el ecosistema. Como resultado, el cuerpo de agua adquiere un mayor valor ecológico, ambiental y social en relación al degradado luego de la restauración o remediación (Dotro et al., 2017).

Dentro de las alternativas de remediación, el uso de soluciones basadas en la naturaleza busca aprovechar el poder y la complejidad de los ecosistemas naturales para transformar los desafíos ambientales, sociales y económicos en oportunidades de innovación. Estas soluciones se inspiran, se respaldan, o replican procesos y funciones de la naturaleza, mejorando y optimizando las soluciones existentes. Particularmente, estas soluciones se enfocan en proteger, gestionar y restaurar ecosistemas naturales o modificados de manera sostenible. Al mismo tiempo, proporcionan beneficios tanto para el bienestar humano como para la biodiversidad, creando una sinergia entre el desarrollo sostenible y la conservación ambiental y funcional de los ecosistemas (City Adapt, 2020).

Los humedales son ecosistemas en los cuales la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos (Kandus y Minotti, 2018). Su buen funcionamiento es necesario para mantener los sistemas naturales saludables, los que, a su vez, proveen de bienes y servicios ecosistémicos –también llamados contribuciones de la naturaleza– fundamentales para el bienestar humano. Estos se pueden clasificar en aprovisionamiento, apoyo, culturales y de regulación (Kandus et al., 2010). La provisión de agua, desde el punto de vista de la cantidad y la calidad, para su uso directo es también un servicio ecosistémico fundamental, que, a su vez, depende de la calidad funcional del humedal. Cuando la calidad del humedal se deteriora, los servicios ecosistémicos que brinda se reducen o directamente se pierden (Nader, 2015).

Los humedales artificiales o construidos son soluciones basadas en la naturaleza pensadas en los procesos naturales que ocurren en los humedales naturales. Estos pueden ser lagunas, bañados o canales poco profundos con vegetación nativa. Su utilización para el tratamiento de aguas se encuentra en aumento debido a su baja producción de lodos, bajo o nulo consumo energético y que su operación y mantenimiento es fácil y económico. En comparación, las técnicas convencionales de tratamiento de aguas residuales, como los reactores de lodos activado o biofiltros percoladores, se usan en menor medida. Los mecanismos de remediación que actúan en este tipo de humedales son sedimentación, filtración, precipitación química, adsorción, interacción microbiana y transformación por helófitos. Estos mecanismos remueven sólidos suspendidos, nitrógeno, fósforo, DBO, DQO, metales y patógenos (Choudhary et al., 2011; García y Corzo, 2008).

Las aguas del arroyo Las Catonas están fuertemente impactadas por las actividades antrópicas que se realizan a lo largo de toda su subcuenca. Esto tiene consecuencias directas sobre las personas que habitan en sus márgenes, y sobre la biodiversidad que depende de este ecosistema (De Cabo et al., 2000; Nader, 2005; Saliban, 2006; Curutchet et al., 2012; Barreiro et al., 2024). Cantera (2019) monitoreó diferentes parámetros fisicoquímicos en las aguas superficiales del arroyo Las Catonas –temperatura, conductividad, demanda química de oxígeno y nutrientes, entre otros– observando su variación estacional durante el período 2015-2017. Los resultados mostraron valores elevados de demanda química de oxígeno, que denotan gran cantidad de materia orgánica en el sistema. A su vez, se observó una alta concentración de nutrientes que demostraron una creciente eutrofización de las aguas del arroyo (Cantera, 2019).

Por otra parte, el equipo de Vinculación y Transferencia del Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (IIIA) de la Universidad Nacional de San Martin (UNSAM), en conjunto con el Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC), realizaron un monitoreo del estado de todos los afluentes del río Reconquista, entre ellos el arroyo Las Catonas. Los muestreos se realizaron durante los años 2023-2025. Dichos resultados coinciden con los estudios previos, demostrando un alto grado de contaminación en el cuerpo de agua, con altas demandas bioquímicas y químicas de oxígeno; la relación de estos parámetros entra dentro de la categoría de poco biodegradable. Las concentraciones de nutrientes fueron consistentes con un estado eutrófico, característico de aguas impactadas por actividades antrópicas, y alta productividad (Drovandi et al., 2005).

Sin embargo, a pesar del elevado nivel de contaminación registrado en diversos cuerpos de agua del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), como es el caso del arroyo Las Catonas, la implementación de estrategias de remediación sigue siendo escasa. Existe un vacío importante de información respecto a la aplicación local de soluciones basadas en la naturaleza (SbN), particularmente humedales construidos, como tecnología de bajo costo y alta eficiencia para la remediación de aguas contaminadas. Esta carencia de experiencias sistematizadas y estudios aplicados en la región limita el desarrollo de políticas públicas y proyectos escalables.

En este contexto, el objetivo del trabajo es evaluar la viabilidad de implementar humedales construidos como estrategia de mejora del agua del arroyo Las Catonas. Para ello, evaluaremos los cambios en las concentraciones de nutrientes (fosfatos, nitratos y amonio) mediante un sistema batch, y analizaremos el crecimiento de la especie vegetal seleccionada como modelo, en diferentes condiciones.

I. Área de estudio: arroyo Las Catonas

El cauce principal del arroyo Las Catonas es de 18 km de longitud y su subcuenca tiene una superficie de 146 km^2 (Figura 1). Sus afluentes son el arroyo Los Perros y la cañada Las Catonas en el margen sur, y otros cuatro cursos de agua sin nombre en el margen norte. Abarca la mayor parte del partido de Moreno y pequeñas áreas de los partidos General Rodríguez, General Sarmiento y Pilar.



Figura 1: *Ubicación del arroyo Las Catonas (celeste) y su subcuenca (violeta) en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires. Fuente: Mapa modificado de Google Earth, año 2025.*

En el partido de Moreno, según datos del Censo 2022, residen 575.758 personas en 192.037 viviendas particulares (INDEC, 2023). Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios (RPPVAP), que elaboró su estudio desde 2014 a 2015, 17.173 familias habitan en 78 barrios populares, los cuales se extienden sobre una superficie de 1.061,81 hectáreas (Registro Público de Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aires, s./f.).

En cuanto a las actividades productivas, el sector secundario, que agrupa al conjunto de actividades relacionadas directamente con la transformación de insumos para la producción de bienes finales, estaba representado en 2019 por 376 actividades (CEDET, 2023). Moreno es uno de los municipios con mayor concentración de parques industriales, con un total de 13 parques industriales municipales y privados, cinco en desarrollo y cuatro nuevos proyectados. Sus políticas actuales buscan impulsar y promover el desarrollo industrial en el distrito (Desalambrar, 2023)

El sector primario de actividad dedicado a la producción agraria, ganadera y extractiva está representado por 179 establecimientos o parcelas distribuidas en las tierras de carácter exclusivamente rural del partido, producto de sucesivas modificaciones normativas se redujeron en superficie ocupada a 77 ha rurales totales (CEDET, 2023). En el año 2020, el Municipio se propuso llevar adelante el Programa Parque Agrario Agro-

ecológico Morenense. Este programa cuenta con ordenanza que, además, prevé un Fondo Agrario Agroecológico de fomento de la agroecología destinado a ordenar, proteger y gestionar el espacio agrario ubicado en los entornos urbanos. Esta iniciativa busca producir alimentos, generar empleo para los habitantes del partido y revalorizar el suelo rural. El Parque Agrario Agroecológico, recientemente habilitado, tiene una extensión de 75 ha y está ubicado en la localidad de Cuartel V en cercanías de las rutas 23 y 197 (CEDET, 2023).

La subcuenca del arroyo Las Catonas se encuentra negativamente impactada por todas las actividades descritas. Los asentamientos precarios no suelen contar con infraestructura de cloacas ni recolección de residuos sólidos urbanos. Estos suelen acumularse en basurales clandestinos a cielo abierto o, si el asentamiento se encuentra cercano a algún zanjón o arroyo, son depositados directamente en los cursos de agua. Algo similar sucede con los efluentes domiciliarios, los cuales pueden acumularse en pozos sépticos improvisados, contaminando las aguas subterráneas, o son volcados directamente en zanjones o arroyos. Las industrias suelen volcar sus efluentes al arroyo, que, si bien deben ser tratados previamente, alteran el estado del mismo. En el sector primario se suele utilizar fungicidas, insecticidas, acaricidas, herbicidas y fertilizantes, como también antibióticos y hormonas en la producción ganadera, que pueden llegar a las aguas por escorrentía. En particular, el partido de Moreno, por su ordenamiento territorial, sus condiciones socioeconómicas y productivas, puede considerarse representativo de varios partidos del conurbano bonaerense (Ruggerio, 2012). Esto hace que nuestro estudio de remediación del arroyo Las Catonas adquiera un carácter más generalizable y representativo de toda la región.

II. Humedales construidos

Los humedales construidos son una solución basada en la naturaleza pensada en los procesos naturales que ocurren en los humedales naturales. Se diseñan como lagunas o canales poco profundos plantados con vegetación nativa. Los procesos de descontaminación tienen lugar entre el agua, el sustrato sólido, los microorganismos y la vegetación presente (García y Corzo, 2008).

Según la circulación del agua, los humedales construidos se clasifican en flujo superficial y flujo subsuperficial. En los de flujo superficial el agua está expuesta directamente a la atmósfera y circula a través de las hojas y

de los tallos de las plantas. En los de flujo subsuperficial la circulación del agua es a través del medio granular y en contacto con las raíces y rizomas de las plantas (García y Corzo, 2008).

A su vez, los humedales de flujo subsuperficial se clasifican, según la dirección del agua, en horizontales y verticales (Figura 2). En los de flujo horizontal el agua circula lateralmente a través del medio granular (sustrato), los rizomas y las raíces de las plantas. Se encuentran permanentemente inundados con el agua a unos centímetros por debajo de la superficie. Este ambiente siempre saturado de agua favorece principalmente procesos de degradación anaerobia (García y Corzo, 2008).

Por otro lado, los humedales de flujo vertical se diseñaron para producir efluentes nitrificados. En general, se combinan con los de flujo horizontal para que suceda de forma progresiva la nitrificación y desnitrificación y así eliminar el nitrógeno en exceso. La circulación del agua es de tipo vertical y por pulsos. Cuando se vacía, entra aire de modo que se producen principalmente procesos de degradación aerobia (García y Corzo, 2008).

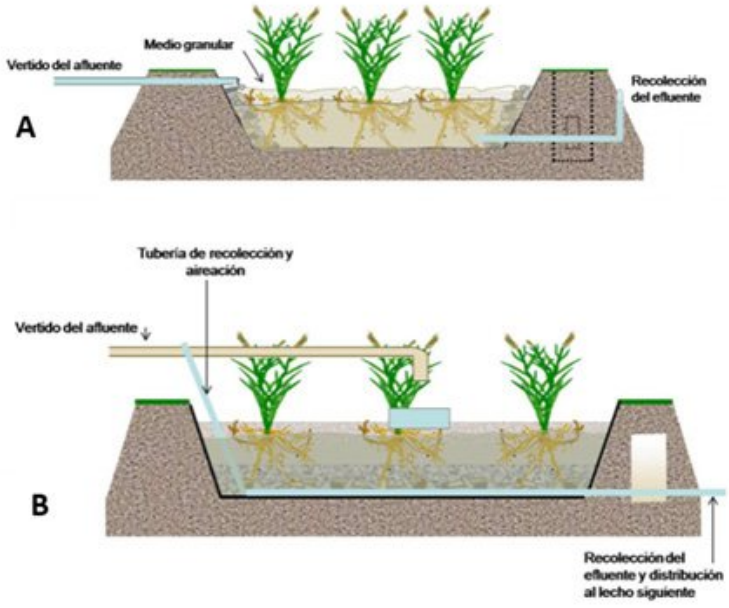


Figura 2: *Humedal construido de flujo subsuperficial. A: de flujo horizontal; B: de flujo vertical. Fuente: García y Corzo, 2008.*

En la Tabla 1 se muestran los procesos físicos y químicos que intervienen en la degradación de los diversos parámetros dentro de los humedales construidos.

Tabla 1: *Mecanismos de degradación dentro de los humedales construidos de cada parámetro físicos y químicos.*

Parámetro	Mecanismo de degradación
Sólidos suspendidos	- precipitación - sedimentación
Materia orgánica	- respiración aeróbica - desnitrificación - sulfato reducción - metanogénesis
Nitrógeno	- amonificación - nitrificación - desnitrificación - adsorción al sustrato - asimilación microbiana y vegetal
Fósforo	- asimilación microbiana y vegetal - adsorción al sustrato - precipitación
Patógenos	- Predación - muerte natural - filtración - sedimentación

III. Metodología

Se construyó un humedal artificial a escala de laboratorio para evaluar su capacidad de depuración y su potencial para mejorar la calidad del agua del arroyo Las Catonas. Para eso se utilizaron macetas plásticas de 3 litros (Figuras 3.D y 4). Como medio granular se utilizaron escombros (Figura 3.B), para promover el uso de economía circular utilizando un residuo, abaratando los costos de producción; este material ya fue utilizado teniendo eficiencias buenas en trabajos previos (Osorio, 2017; Sajoux, 2020; Saveika, 2024). La granulometría que se utilizó fue entre los 2 cm y los 0.5 mm.

Para la vegetación se utilizó la especie *Typha domingensis* (totora). Esta especie vegetal, originaria de Sudamérica, mide entre 1-3 metros de altura y sus hojas son lineales planas. Crece en sitios de agua permanente, tolera sustratos ácidos, alcalinos y condiciones ligeramente salinas (Nomdedeu y Grimson, 2022). Se escogió esta especie ya que se trata de una especie nativa que se ha utilizado anteriormente como modelo en ensayos de laboratorio con efluentes poco biodegradables y demuestra un buen porcentaje de remoción (Pettri, 2008; Silvestrini, 2018). Es también una especie ampliamente utilizada en proyectos de restauración y en humedales construidos gracias a su notable capacidad de adaptación y su capacidad de absorción de nutrientes y contaminantes (Soliman et al., 2024; Rodríguez-Domínguez et al., 2020). Los ejemplares fueron colectados en el sector de islas del bajo delta del río Paraná, partido de Campana (Figura 3).

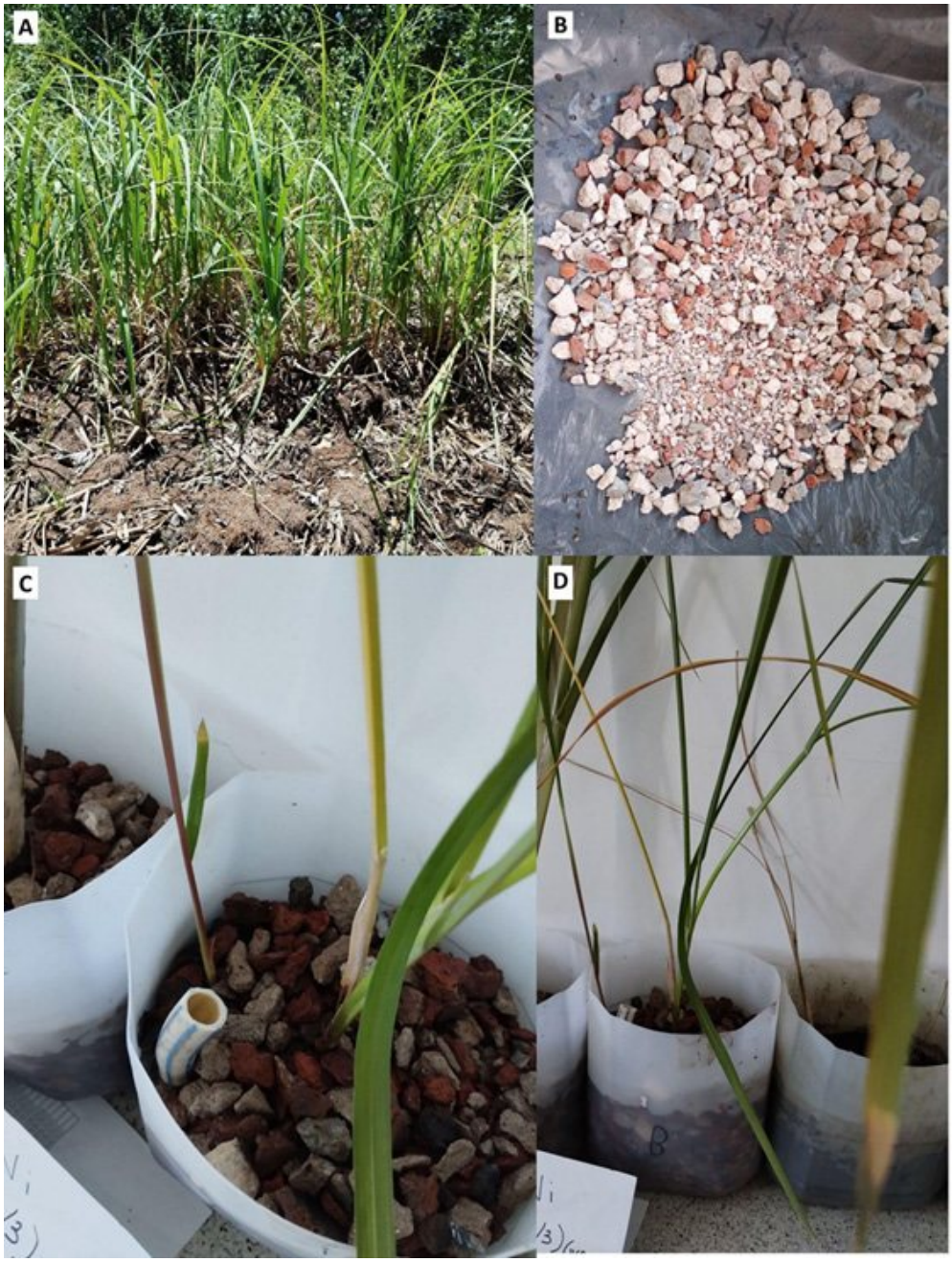


Figura 3: *A: Ejemplares de Typha domingensis (totora) en el hábitat donde fueron colectadas; B: escombros utilizados de medio granular; C: boquilla desde donde se extrajeron las muestras; D: macetas utilizadas en los ensayos.*

El ensayo se realizó con siete macetas (Figura 4): tres con escombro como sustrato, regadas con agua de red; tres con escombro como sustrato, regadas con agua de arroyo; una con tierra abonada como sustrato, regada con agua de la red (control).

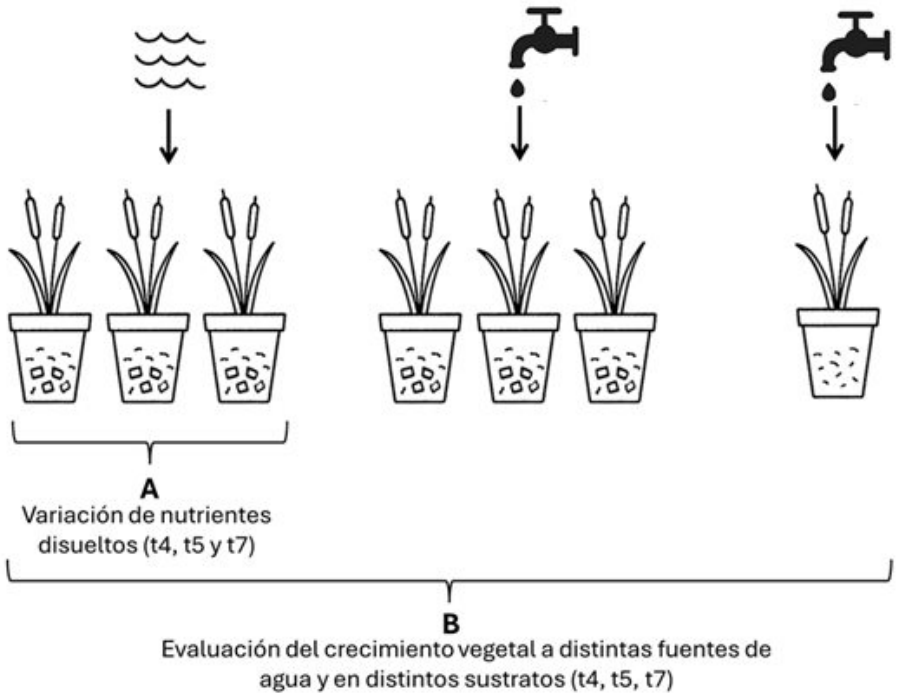


Figura 4: *Esquema experimental en laboratorio con plantas de Typha domingensis*

Se las dejó en condiciones controladas de temperatura, con amplia disponibilidad de luz dentro de los laboratorios del IIIA de la UNSAM. Las macetas permanecieron 14 días con agua del arroyo, antes de comenzar los ensayos, para una buena adaptación de la vegetación, un mayor crecimiento de microorganismos en biofilms y ocupar sitios de adsorción en el medio granular. De esta forma se simula un humedal en funcionamiento estabilizado. Se recolectaron en marzo de este año muestras de agua *in situ*, en el mismo sitio utilizado por el equipo de Vinculación y Transferencia, con el objetivo de obtener una mayor precisión en la evaluación del estado del arroyo. El punto de muestreo se localizó sobre el puente de

la calle General Martín de Gainza, en el partido de Moreno (34°36'51.8"S, 58°44'00.6"W).

Se midieron *in situ*, los parámetros de pH, conductividad y oxígeno disuelto, a través de una sonda multiparamétrica Hach Sension 156. Para ello, se colectó agua superficial del arroyo con un balde desde el puente, previo lavado del balde con el agua del arroyo para evitar una contaminación cruzada en las muestras. Además, se colectaron dos botellas de 2 l cada una con agua del lugar para su posterior análisis en laboratorio, con el fin de conocer las características del agua a tiempo cero (t0) y para su uso en los ensayos de laboratorio (Figura 4.A). Luego se retiró una porción de muestra del centro de la maceta (Figura 3.C) los días 4, 5 y 7, además se agregó agua destilada para mantener el volumen constante.

Una vez en el laboratorio y siguiendo la metodología del Standard Methods (APHA, AWWA & WEF, 2017), se fraccionó 10 ml del agua del arroyo en un tubo falcón que se llevó a pH 2 con ácido sulfúrico para luego medir fosfato y amonio. Otros 10 ml se guardaron a una temperatura menor a 2 °C para medir nitrato, estas concentraciones corresponden al tiempo cero (t0).

Para el análisis de fosfatos, se empleó la técnica del ácido ascórbico adaptada de Hach; para los nitratos, el método de reducción de cadmio adaptado de Hach; y para el amonio, el método del salicilato adaptado de Hach.

Paralelamente, para evaluar el crecimiento de las plantas en los distintos sustratos y fuentes de agua, se registró la variación en la longitud de los ejemplares utilizando una cinta métrica, así como la cantidad de hojas presentes en cada uno. Estas mediciones se realizaron en los mismos días del ensayo: t0, t4, t5 y t7 (Figura 4.B).

III.1. Análisis estadísticos

Para el análisis de los resultados se utilizaron los límites de calidad de agua establecidos en la resolución 283/19 de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), debido a que, hasta la actualidad, el COMIREC no estableció límites propios de calidad de agua. Esta decisión fue tomada considerando la similitud de las cuencas, ambas urbanas con alto nivel de urbanización y altos niveles de contaminación industrial y cloacal. Adicionalmente, se utilizará la resolución 42/06 de la Autoridad del Agua (ADA).

Se calculó el Índice de Calidad de Agua canadiense (ICA), que permite utilizar varios indicadores y mide cuánto se alejan los mismos de un objetivo particular (Neary et al., 2001). En este caso, como objetivo, se utilizaron los límites para protección de biota y uso recreativo con contacto directo establecidos por ACUMAR en la resolución 283/19. Se obtiene de la ecuación 1:

$$ICA = 100 - \frac{\sqrt{F_1^2 + F_2^2 + F_3^2}}{1.732} \quad (1)$$

Donde F1 es el alcance y representa el grado de incumplimiento, F2 es la frecuencia y representa el porcentaje de pruebas individuales que no cumplen el objetivo y F3 es la amplitud y representa la cantidad en la que las pruebas fallidas no cumplen el objetivo (Neary et al., 2001). Neary et al. (2001) clasifican los resultados en las siguientes categorías:

- **Excelente**: ICA de 95 a 100; la calidad del agua está protegida en ausencia de amenazas o deterioro.
- **Bien:** ICA de 80 a 94; la calidad del agua está protegida con pequeño grado de amenaza.
- **Justo:** ICA de 65 a 79; la calidad del agua suele estar protegida pero en ocasiones se encuentra amenazada.
- **Marginal:** ICA de 45 a 64; la calidad del agua se ve frecuentemente amenazada.
- **Pobre:** ICA de 0-44; la calidad del agua casi siempre está amenazada.

Las concentraciones de nutrientes disueltos y el crecimiento de las plantas fueron promediados y graficados utilizando el programa RStudio. Asimismo, se realizó un test ANOVA con el mismo software para evaluar la existencia de diferencias significativas en el crecimiento entre tratamientos.

IV. Resultados y discusión

Los valores de ICA se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2: *Resultados del Índice de Calidad de Agua (ICA) para los muestreos realizados por Cantera (2019) y por el equipo de Vinculación y Transferencia del 3iA-UNSAM (2023-2025).*

Estudios previos	Sitio*		ICA
Cantera (2019)	C1	dentro de la subcuenca alta aledaño a un terreno donde se realiza landfarming y a zonas de agricultura	40.1
	C3	dentro de la subcuenca media, zona urbanizada	35.76
Vinculación y Transferencia (2023-2025)	CA	Antes de su desembocadura en el río Reconquista	15.57
	CB	subcuenca baja antes del Parque industrial buen ayre	16.64

*Los nombres de los sitios se corresponden a los trabajos citados.

Todos los valores de los índices se encuentran dentro de la categoría "Pobre", lo cual indica que la calidad está casi siempre amenazada o deteriorada (Neary et al., 2001). Con el paso de los años y a partir de los resultados de los distintos trabajos, se observa una disminución de la calidad del agua del curso del arroyo en términos de materia orgánica y nutrientes (Tabla 2). Esto podría estar asociado al crecimiento poblacional e industrial en la subcuenca, que, a lo largo del tiempo, ha incrementado la presión sobre el arroyo.

En relación a las muestras tomadas *in situ*, el agua del arroyo presentó un pH 8.44 que se encuentra dentro del rango para aguas naturales según la resolución 42/06 de ADA y de ACUMAR, una conductividad de 1342 mS/cm y de oxígeno disuelto 0.79 mg/l. La conductividad se encuentra cercana al promedio medido por vinculación. Niveles tan bajos de oxígeno están asociados a aguas con alto contenido de materia orgánica.

El análisis de la variación de nutrientes en el tiempo dentro de los humedales artificiales mostró una reducción amplia y sostenida (>80%) en las concentraciones de fosfato y amonio en las macetas tratadas con agua

del arroyo. Estas eficiencias son similares a las presentadas por otros autores (Nuñez et al., 2011; Saveika, 2024). Su disminución se debe a la adsorción del medio granular, la asimilación microbiana y vegetal, a la precipitación y en el caso del amonio su oxidación. La remoción de estos nutrientes es importante para disminuir el estado trófico del arroyo, que se encuentra hasta el momento en un estado eutrófico, según la clasificación de OCDE (1982), caracterizado por ser más productivas que las aguas naturales, que a su vez restringe múltiples usos.

Para el nitrato, la concentración aumentó, esto podría deberse a que el amonio se oxida a nitrato por un consorcio de microorganismos en presencia de oxígeno y bajos niveles de materia orgánica (Dotro et al., 2017). En este caso, no se produjo el proceso de desnitrificación, que convierte el nitrato en nitrógeno gaseoso, debido a que, para este paso es necesario un ambiente anóxico y con materia orgánica. También podría ser que el amonio haya disminuido por que se absorbió al medio granular, en ese caso se debería corroborar que este no esté aportando nitrato al agua.

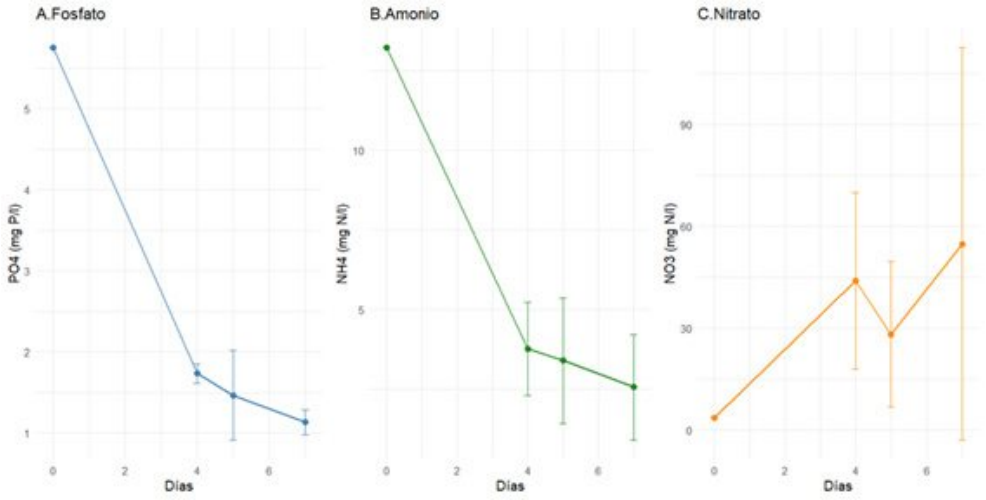


Figura 5: *Variación en las concentraciones de fosfato (PO_4^{3-}), amonio (NH_4^+) y nitrato (NO_3^-) disueltos a lo largo del ensayo (t 0, 4, 5 y 7). Los valores representan medias de las macetas ± desvío estándar.*

Si bien la eficiencia de remoción de fosfato fue muy marcada (Figura 5.A), la concentración final aún supera los límites recomendados por la ADA (0.025 mg/L) y la ACUMAR (10 µg/L). El amonio, que inicialmente pre-

sentaba una concentración de 13.2 mg N/L, superando el límite recomendado de 0.6 mg/L por la ACUMAR, experimenta una reducción pero aun superior al límite (Figura 5.B). En cuanto al nitrato, al aumentar su concentración (Figura 5.C), excede el límite establecido por la ACUMAR de 10 mg N/L. A futuro se podría evaluar si con más densidad de vegetación, y generando ambientes anóxicos, se puede disminuir esta concentración.

En cuanto al crecimiento de las plantas no se observó una diferencia significativa entre los ejemplares regados con agua del arroyo y los regados con agua de red (Figura 6).

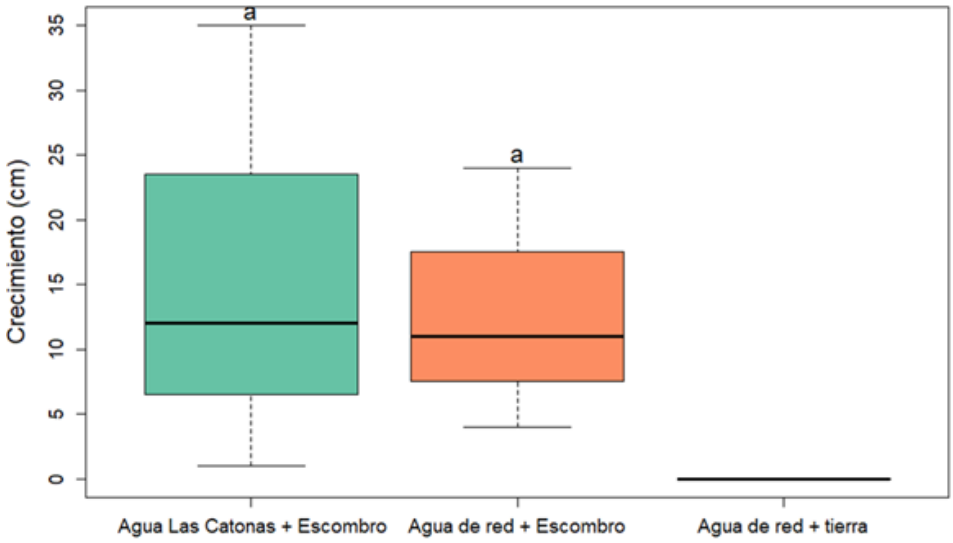


Figura 6: *Crecimiento en altura (cm) para las macetas con escombros regadas con agua del arroyo Las Catonas, las macetas con escombros regadas con agua de red, y el control.*

La planta de la maceta con tierra abonada no presentó un crecimiento, sin embargo, el ejemplar estaba en buenas condiciones (Figura 5). Se realizó un análisis de varianza (ANOVA) entre las macetas regadas con agua de arroyo y las regadas con agua de red, pero no se encontró diferencias significativas ($F = 0.067$, $p = 0.809$). Esto indica que ambos grupos cre-

cieron de manera similar a lo largo del experimento, a pesar de presentar diferencias en las alturas absolutas. También se analizó el aumento en el número de hojas y tampoco mostró diferencias significativas entre las distintas macetas ($F = 0.571$, $p = 0.605$). Esto indica que, al igual que con la altura, las plantas de las distintas macetas presentaron un crecimiento similar en cuanto al desarrollo foliar. Es decir, ni el agua del arroyo ni el sustrato (escombro) utilizado como medio granular generaron un ambiente tóxico para las plantas, ya que no redujeron su tamaño ni murieron. La falta de diferencias significativas, para el crecimiento en altura y foliar para ambos tratamientos, puede estar dada debido a que el tiempo del ensayo no fue lo suficientemente largo como para detectar un crecimiento destacado de la vegetación en alguno de los dos tratamientos. Por los resultados obtenidos hasta el momento, consideramos viable la implementación de un humedal construido empleando este medio granular y la especie vegetal seleccionada para la remoción de los compuestos estudiados. En trabajos futuros, profundizaremos los resultados obtenidos realizando pruebas a largo plazo.

Conclusión

Si bien las concentraciones de los nutrientes monitoreados aún superan los límites recomendados, el amonio y el fosfato disminuyeron favoreciendo la autodepuración del agua, sobre todo aguas abajo de donde se planee implementar el humedal construido con las características probadas en este trabajo. Particularmente, se trabajó con un humedal subsuperficial de flujo horizontal con escombro como sustrato y *Typha domingensis* planta. Este tipo de proyectos va alineado a los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU de la cual Argentina es miembro, como el objetivo 6 de agua limpia y saneamiento y el número 11 de ciudades y comunidades sostenibles. La mejora de la calidad del agua, con esta tecnología basada en la naturaleza, contribuye a la mejora ambiental del territorio y de la biodiversidad local.

Para utilizar humedales construidos para remediación de aguas contaminadas, cada sistema debe diseñarse y ajustarse según las condiciones locales, ya que variables como el tipo de vegetación utilizada, el medio granular empleado y la configuración del sistema pueden influir significativamente en su eficiencia. Además, factores ambientales como la temperatura y la radiación solar tienen un rol clave en los procesos biogeoquímicos que ocurren dentro del humedal, afectando directamente su rendimiento. Por lo tanto, se vuelve imprescindible evaluar estas condi-

ciones mediante ensayos que permitan optimizar el diseño del humedal según las características del sitio, garantizando así su efectividad como estrategia de remediación.

Los resultados de los ensayos sugieren una posible aplicabilidad y eficacia como solución basada en la naturaleza para mejorar la calidad del agua del arroyo Las Catonas.

Bibliografía

APHA, AWWA & WEF. (2017). *Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater* (23rd ed.). American Public Health Association.

Autoridad del Agua (2006). Resolución ADA 42/06. https://www.ecofield.net/Legales/BsAs/res42-06_ADA.htm

Barreiro, M. C., Cherny, F., González Bianco, F., Biasoli, F., Salomone, V. N., & Tascon, M. (2024). Caracterización de la calidad del agua del río Reconquista a través de parámetros fisicoquímicos. Implementación de herramientas libres para su monitoreo. En Gómez, L. & Ruiz, M. (eds.). ¿En qué conurbano queremos vivir? Vol. II (pp. 106-120). Asociación Argentina de Ciencias. https://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2024/08/¿En-que-conurbano-queremos-vivirVol2.pdf

Cantera, A. (2019). *Geoquímica y procesos de intercambio de fosfatos en la interfaz sedimento/agua en el río Reconquista y el arroyo Las Catonas* [tesis de doctorado]. Universidad de Buenos Aires.

De Cabo, L., Arreghini, S., Fabrizio, A., Rendina, A., Bargiela, M., Vella, R., & Bonetto, C. (2000). Impact of the Morón stream on water quality of the Reconquista River (Buenos Aires, Argentina). *Revista del Museo Argentino de Ciencias Naturales*, 2(2): 123-130.

City Adapt. (2020, 14 de diciembre). Clase #1: Términos y conceptos clave sobre SbN [Video]. YouTube. https://youtu.be/qfSqfxV3GuU

Choudhary, A., Kumar, S. & Sharma, C. (2011). Constructed wetlands: an approach for wastewater treatment. *Elixir Journal* 37: 3666-3672. Constructed wetlands: An approach for wastewater treatment (researchgate.net)

Curutchet, G., Grinberg, S., y Gutiérrez, R. A. (2012). Degradación ambiental y periferia urbana: Un estudio transdisciplinario sobre la contaminación en la región metropolitana de Buenos Aires. *Ambiente & Sociedade*, 15(2): 173-194.

Defensor del Pueblo de la Nación (2007). *Informe Especial Cuenca del Rio Reconquista – Primera Parte*.

Desalambrar (2024, 9 de mayo). *Cada vez más industrias eligen Moreno*. https://desalambrar.com.ar/cada-vez-mas-industrias-eligen-moreno/

Dotro, G., Langergraber, G., Molle, P., Nivala, J., Puigagut, J., Stein, O. & von Sperling, M. (2017). *Humedales para tratamiento* (Vol 7). IWA Publishing. https://doi.org/10.2166/9781789062526

Drovandi, A., Zuluaga, J., Filippini, M., Bermejillo, A., Peralta, P., Bustamante, M., Ruiz, M., Granero, M., Morsucci, A., Velgas, M., Valdes, A. y Nacif, N. (2005). Diagnóstico preliminar del estado trófico de las aguas del embalse el Carrizal, provincia de Mendoza. Taller Internacional sobre Enfoques Regionales para el Desarrollo y Gestión de Embalses en la Cuenca del Plata, INA-CIRSA. Extraido de: https://www.ina.gob.ar/archivos/publicaciones/Cirsa-Limnologia-12-EL-CARRIZAL.pdf

García, J. & Corzo, A. (2008) *Depuración con humedales construidos: guía práctica de diseño y explotación de sistemas de humedales de flujo subsuperficial.*

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Condiciones habitacionales* [Archivo PDF]. https://censo.gob.ar/wp-content/uploads/2023/11/censo2022_condiciones_habitacionales.pdf

Kandus, P., N. Morandeira y F. Schivo (eds). 2010. *Bienes y servicios ecosistémicos de los humedales del Delta del Paraná*. Buenos Aires: Fundación Humedales / Wetlands International. https://www.produccion-animal.com.ar/regiones_ganaderas/27-Ecosist_del_Delta-2010.pdf

Kandus, P. y Minotti, P. (2018). Propuesta de un marco conceptual y lineamientos metodológicos para el Inventario Nacional de Humedales. Informe final elaborado por solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. IIIA-UNSAM, 124 pp.

Krug, P. C., Nanni, A. S., Escala, A., Rodríguez, M., Gschaider, C., & Mignaqui, V. (2023). Indicadores biológicos de restauración ambiental en un ex basural a cielo abierto (Cuenca Matanza-Riachuelo, Municipio de Marcos Paz, Buenos Aires, Argentina). *Ecosistemas*, *32*(3), 2440. https://doi.org/10.7818/ECOS.2440

Nader, G (2015). *Evaluación de la calidad del agua de un rio urbano* [tesis de doctorado]. UNSAM.

Neary, B., Cash, K., Hebert, S., Khan, H., Saffran, K., Swain, L., Williamson, D. (2001). Canadian Water Quality Guidelines for the Protection of Aquatic Life CCME Water Quality Index 1 . 0 Technical Report (p. 13). Winnipeg.

Nomdedeu, S. & Grimson, R. (2022). *Plantas de humedal de la Cuenca Matanza Riachuelo*. ACUMAR. Recuperado de www.acumar.gob.ar

Núñez, M., Cárdenas de Flores, C., Ramírez, Y., Rincón, S., Saules, L. & Morales Avendaño, E. (2011). Remoción de nitrógeno y fósforo a través de las plantas *Typha dominguensis* y *Lemna sp.* en humedales construidos a escala laboratorio. *Revista Técnica de la Facultad de Ingeniería Universidad del Zulia*, 34(3). https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0254-07702011000300007

Osorio, I. y Guia, A. (2017). *Determinación de eficiencia de medios de soporte en humedales artificiales (HAFSSH) piloto en la granja botana.* Universidad de Nariño.

Pettri Flores, M. D., Jejer, C. S., Barboza, O. M., Russo, H. R., Kruzolek, C., Smorzcewsk, M. B., & Acuña, M. G. (2008). Tratamiento de lixiviados por humedales construidos –ensayos preliminares. *Revista de Ciencia y Tecnología*, 10(2): 54-58. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=382679023009

Registro Público de Villas y Asentamientos de la Provincia de Buenos Aires (s./f.). Registro público. https://www.registrovillasyasentamientospba.com.ar/registro/publico/

Resolución 283/2019 ACUMAR. Extraído de https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/334281/norma.htm

Rodriguez-Dominguez, M. A., Konnerup, D., Brix, H., & Arias, C. A. (2020). Constructed Wetlands in Latin America and the Caribbean: A Review of Experiences during the Last Decade. *Water*, *12*(6), 1744. https://doi.org/10.3390/w12061744

Sajoux, J. (2020). Diseño de un humedal construido a escala piloto para el tratamiento de las aguas contaminadas del arroyo Morales. (Proyecto final integrador, UNSAM).

Salibián, A. (2006). Ecotoxicological assessment of the highly polluted Reconquista River of Argentina. *Reviews of Environmental Contamination and Toxicology*, 185: 35-65.

Saveika, C. (2024). Gestión integral del agua en Rancul, La Pampa: Diseño y evaluación de un humedal artificial piloto para su escalado en sistemas de tratamiento cloacal con posibilidad de reuso y diseño de sistemas de potabilización (Proyecto final integrador, UNSAM).

Silvestrini, N., Sanchez, G., Campagnoli, M., Hadad, H., & Maine, M. A. (2018). PP5.- Remoción de metales en lixiviado de relleno sanitario utilizando humedales verticales. Conferencia Panamericana de Sistemas de Humedales. https://es.scribd.com/document/394167659/Conferencia-Panamericana-Sistema-Humedales

Soliman, M. A., Ahmed, D. A., Mansour, K. H. et al. (2024). *Typha domingensis* (Pers.) Poir. ex Steud. Potential to Restore Contaminated Wetlands in Egypt. *J Soil Sci Plant Nutr* 24: 8005-8015. DOI: https://doi.org/10.1007/s42729-024-02094-0

Universidad Nacional de Moreno, Centro de Estudios para el Desarrollo Territorial (CEDET) (2023). *Documentos de Investigación CEDET*, año 5, Nº 5. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.

CAPÍTULO 10

Desafíos en la elaboración de inventarios de gases de efecto invernadero a nivel municipal, el caso de la municipalidad de Gral. San Martín

Agustín Palavecino*, Emiliano Bone, Vera Mignaqui

Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (3iA), Escuela de Hábitat y Sostenibilidad, Universidad Nacional de San Martín.
*ia.palavecino1@gmail.com

Palabras clave: *inventario, gases efecto invernadero, calentamiento global, municipio de San Martín.*

Keywords: *inventory, greenhouse gases, global warming, municipality of San Martín.*

Resumen ejecutivo

Este trabajo expone los resultados del inventario de gases de efecto invernadero del municipio de Gral. San Martín (2021-2023), con el objetivo de analizar sus hallazgos y los desafíos metodológicos enfrentados. Se identifica al sector energético como el principal emisor y se resalta la necesidad de mejorar las fuentes de datos locales. Finalmente, se presentan recomendaciones y oportunidades para mejorar la realización de inventarios y con ello la gestión de emisiones a nivel municipal.

1. Introducción

1.1. Cambio climático

Según el consenso científico reflejado en los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), el principal impulsor del

cambio climático desde el inicio de la era industrial ha sido el aumento de la concentración atmosférica de Gases de Efecto Invernadero (GEI), resultado de las actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera y afectan el balance de energía del planeta (National Research Council, 2001). Si bien muchos de estos gases tienen un origen natural, su aumento en las últimas décadas se debe en gran medida a actividades humanas, mientras que otros son exclusivamente antropogénicos (IPCC, 2006). La contribución de cada GEI al forzamiento radiativo depende tanto de su variación en la atmósfera como de su capacidad para alterar el equilibrio energético del planeta, la concentración de GEI en la atmósfera resulta de un balance entre sus emisiones y su eliminación por procesos químicos y físicos (IPCC, 2006). Los principales GEI son el dióxido de carbono (CO_2), el metano (CH_4) y el óxido nitroso (N_2O), su estabilidad química les permite permanecer en la atmósfera durante décadas o incluso siglos, generando un impacto climático prolongado (EPA, 2025). Debido a su lenta eliminación, estos gases se distribuyen homogéneamente en la atmósfera y sus concentraciones pueden medirse con alta precisión a nivel global (IPCC, 2006).

Dado que cada GEI tiene un efecto distinto sobre el balance energético del planeta y permanece en la atmósfera por diferentes períodos de tiempo, es necesario expresarlos en una unidad común para evaluar su contribución al cambio climático de manera más clara y comparable. Para ello se utiliza el dióxido de carbono equivalente (CO_2-eq), definido como la cantidad de emisiones de CO_2 que generarían el mismo impacto en el equilibrio radiativo de la Tierra que una cantidad dada de un gas de efecto invernadero bien mezclado o una combinación de estos gases (IPCC, 2013). Para ello, cada GEI se multiplica por su Potencial de Calentamiento Global (PCG), un factor que mide su capacidad de atrapar calor en la atmósfera en relación con el CO_2 en un período determinado (IPCC, 2014).

1.2. Inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero

Los Inventarios de Gases de Efecto Invernadero (IGEI) son reportes que cuantifican las emisiones de GEI a la atmósfera a lo largo del tiempo en un territorio determinado. Un IGEI proporciona un marco sistemático para identificar las fuentes de emisiones, cuantificar su magnitud y establecer un punto de referencia para el seguimiento de las iniciativas de mitigación. La elaboración de estos inventarios es esencial para comprender la contribución de las distintas actividades y sectores a las emisiones totales, lo que facilita la identificación de oportunidades para implementar políticas y prácticas que reduzcan el impacto climático (MAyDS, 2017).

En el contexto nacional, los IGEI son herramientas clave para evaluar el impacto ambiental del país y orientar políticas de mitigación del cambio climático. Argentina, como parte de sus compromisos internacionales, elabora inventarios nacionales que permiten identificar las principales fuentes de emisiones y diseñar estrategias de reducción alineadas con acuerdos globales. Uno de los marcos más relevantes en este ámbito es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que busca estabilizar los gases de efecto invernadero en la atmósfera, este convenio entró en vigor el 21 de marzo de 1994 y cuenta con 197 países miembros. En este sentido, Argentina ha presentado su Quinto Informe Bienal de Actualización en 2023[1].

A nivel provincial, los inventarios proporcionan un análisis más detallado de las emisiones en función de las particularidades económicas y productivas de cada región. La provincia de Buenos Aires fue la primera en el país en realizar un IGEI en 2014[2] y cuenta con una actualización correspondiente al año 2018[3].

Las áreas urbanas son responsables de aproximadamente el 70 % de las emisiones globales de GEI asociadas al consumo de energía, una proporción que podría incrementarse en las próximas décadas debido al crecimiento proyectado de la población urbana, que alcanzaría dos tercios del total mundial hacia mediados de siglo (WRI, 2014). En este contexto, los municipios —como unidad político-administrativa más cercana a la ciudadanía— juegan un rol clave en la lucha contra el cambio climático, tanto por su aporte significativo a las emisiones como por su capacidad para diseñar e implementar soluciones innovadoras adaptadas al territorio. La elaboración de inventarios locales permite a los gobiernos establecer metas de reducción, monitorear su progreso y alinear sus acciones con estrategias nacionales e internacionales. Además, proporciona información para identificar oportunidades de mitigación, promoviendo políticas más eficientes y adaptadas a las particularidades de cada territorio.

En el presente trabajo se busca exponer los resultados del IGEI realizado para el municipio de Gral. San Martín de la Provincia de Buenos Aires, correspondientes a los períodos 2021, 2022 y 2023; establecer una metodología replicable para municipios con similares características socioeconómicas; analizar las dificultades encontradas durante su desa-

1. 5to informe bienal de actualización a la CMNUCC
2. Inventario de Gases de Efecto Invernadero de la Provincia de Buenos Aires – Año 2014
3. Actualización del Inventario Provincial de Gases de Efecto Invernadero

rrollo; y proponer líneas de acción que contribuyan tanto a mejorar la elaboración de futuros inventarios como a orientar estrategias locales de reducción de emisiones.

2. Metodología

Las guías metodológicas y directrices consideradas para la elaboración del IGEI son:

- Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (GPC) - Estándar de contabilidad y de reporte para las ciudades del World Resources Institute (WRI) de 2014.

- Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero (IPCC, 2006).

- Se utilizaron los potenciales de calentamiento global (PCG) del Quinto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2023 (MAyDS, 2023).

- Al igual que para los PCG, para los factores de emisión (FE) se utilizaron los considerados en el último inventario nacional (MAyDS, 2023). Para mayor detalle ver Anexo II.

2.1. Área de estudio

El Partido de General San Martín es uno de los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires, integrando los 24 partidos que conforman el aglomerado urbano conocido como el "primer cordón" del Gran Buenos Aires (GBA). Ubicado en la región norte de este conglomerado o "conurbano norte", es el municipio más densamente poblado de la zona, con 450.575 habitantes y una densidad de 7.974,8 hab/km^2 (INDEC, 2022). Se ubica como el cuarto distrito con mayor densidad de población del GBA y el onceavo con mayor población de la Provincia. Al noreste, limita con los partidos de San Isidro, Vicente López y Tigre, mientras que al este, la Avenida General Paz lo separa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al sudoeste limita con Tres de Febrero y al noroeste con San Miguel (Figura 1). El partido posee una superficie de 56.5 km^2 y se compone de su ciudad cabecera homónima y 27 barrios/localidades (IGN, 2022).

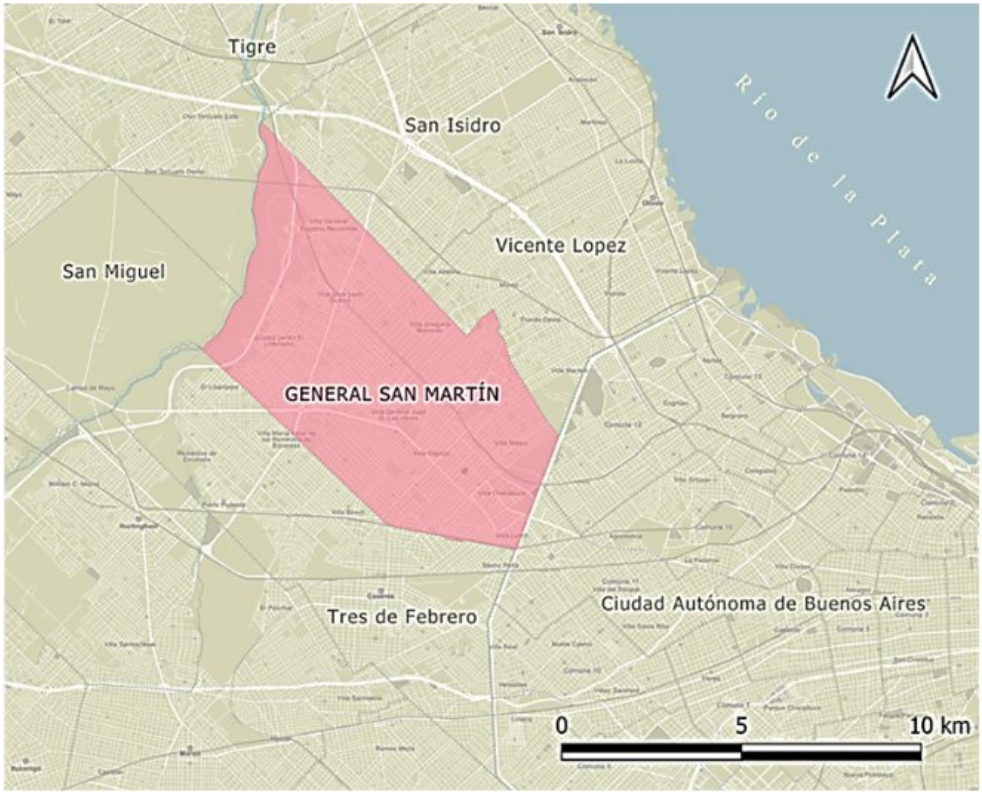


Figura 1: *Localización geográfica del Partido de San Martín.*

Actualmente se conoce a la ciudad cabecera como la "Capital Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa" por ser el lugar de desarrollo de este tipo de industrias. El sector industrial es el más importante representando el 27,0% del Producto Bruto Geográfico (PBG) generado en el municipio (DPE, 2023).

2.2. Generalidades del inventario

Para este IGEI se categorizó las emisiones en cinco sectores principales (Tabla 1) (WRI, 2014):

1. Energía Estacionaria: este sector incluye las emisiones de GEI derivadas de la combustión de combustibles para generar energía en instalaciones fijas. Esto abarca, por ejemplo, las emisiones de edificios residenciales, comerciales e industriales que usan cale-

facción o refrigeración, y otras instalaciones que dependen de la energía proveniente de combustibles fósiles, biomasa, o fuentes renovables.

2. Transporte: abarca las emisiones de GEI generadas por todos los modos de transporte, incluyendo automóviles, autobuses, camiones, trenes y aviones. Se incluye tanto el transporte de pasajeros como de mercancías. Se consideran las emisiones de combustibles utilizados durante los desplazamientos dentro y fuera de la ciudad.

3. Residuos: las emisiones en este sector provienen de la gestión de residuos sólidos y líquidos. Incluye la descomposición de desechos en vertederos, la incineración de residuos y el tratamiento de aguas residuales.

4. Procesos Industriales y Uso De Productos (IPPU): considera las emisiones que resultan de procesos industriales que no implican la combustión de combustibles, como la producción de cemento, acero, productos químicos y otros materiales. También incluye las emisiones asociadas con el uso de productos que liberan gases (por ejemplo, refrigerantes y aerosoles).

5. Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo (AFOLU): aborda las emisiones y absorciones de GEI relacionadas con la agricultura, la gestión forestal y el uso de la tierra. Incluye actividades como el uso de fertilizantes, la gestión del ganado, la deforestación y la reforestación.

Tabla 1: *Síntesis del contenido de cada Categoría incluida en el IGEI.*

I. **ENERGÍA ESTACIONARIA**
1. Edificios residenciales 2. Edificios e instalaciones comerciales e institucionales 3. Construcción e industrias manufactureras 4. Industrias energéticas 5. Actividades agrícolas, de silvicultura y de pesca 6. Fuentes no especificadas 7. Emisiones fugitivas provenientes de la minería, el procesamiento, el almacenamiento y el transporte de carbón 8. Emisiones fugitivas provenientes de los sistemas de petróleo y gas natural
II. **TRANSPORTE**
1. Por carretera 2. Ferroviario 3. Navegación marítima, fluvial y lacustre 4. Aviación 5. Fuera de carretera
III. **RESIDUOS**
1. Disposición de residuos sólidos 2. Tratamiento biológico de residuos 3. Incineración y quema a cielo abierto 4. Tratamiento y vertido de aguas residuales
IV. **PROCESOS INDUSTRIALES Y USO DE PRODUCTOS (IPPU)**
1. Procesos industriales 2. Uso de productos
V. **AGRICULTUR A , SILVICULTURA Y OTROS USOS DEL SUELO (AFOLU)**
1. Ganadería 2. Suelo 3. Fuentes agregadas y emisiones procedentes de fuentes del suelo distintas al CO2

Respecto del cálculo de las emisiones, la ecuación básica para el cálculo de emisiones GEI de acuerdo al IPCC (2006) es la Ecuación 1:

(1) Emisiones (GEI) = Datos de actividad × Factor de emisión

Donde:

- Datos de actividad: Medidas cuantitativas que representan el nivel de actividad que genera emisiones durante un período.

- Factor de emisión: Cantidad de emisiones generadas por unidad de actividad.

En este informe los datos de actividad son para períodos anuales correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023 en el territorio del municipio de Gral. San Martín en la provincia de Buenos Aires.

La ecuación (1) se modifica en cada caso de acuerdo a la categoría que se esté evaluando, siendo solo una referencia general en la estimación de emisiones y variando considerablemente de acuerdo a los datos de actividad y factores de emisión con los que se cuente de acuerdo a las directrices mencionadas.

El GPC distingue tres Alcances de emisiones, clasificándolos según su origen y cómo son contabilizadas (Figura 2) (WRI, 2014):

- Alcance 1 (Emisiones Directas/Territoriales): son las emisiones provenientes de fuentes que están directamente bajo el control de la ciudad, como: Combustión de combustibles fósiles en vehículos y generadores; Emisiones de procesos industriales que se realizan en el área.

- Alcance 2 (Emisiones Indirectas de Electricidad): incluye las emisiones asociadas a la generación de electricidad, calefacción y refrigeración que son consumidas en la ciudad, pero que se producen fuera de los límites geográficos de la misma. Esto implica emisiones producidas por la generación de energía eléctrica consumida localmente.

- Alcance 3 (Otras Emisiones Indirectas): representa todas las otras emisiones indirectas que ocurren a lo largo de la cadena de valor, pero que no están incluidas en los alcances 1 y 2. Estas pueden incluir: Emisiones de transporte de bienes y servicios que se importan a la ciudad; Emisiones derivadas de la disposición de residuos generados por la ciudad.

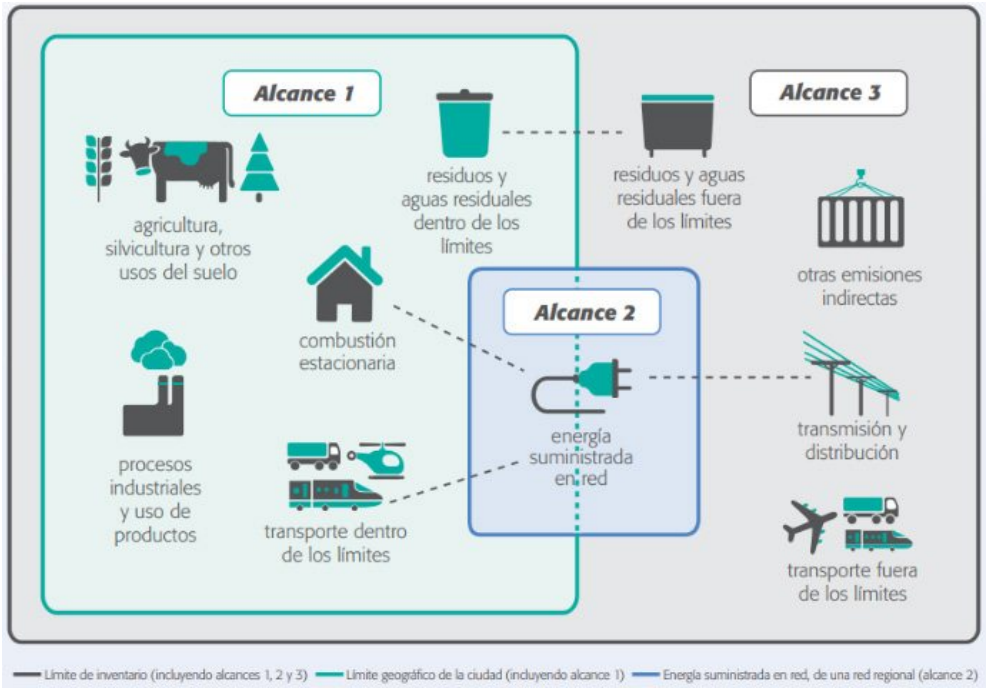


Figura 2: *Fuentes y límites de las emisiones de GEI de la ciudad (WRI, 2014).*

A su vez, el GPC establece dos niveles de reporte, refiriéndose a los diferentes enfoques de recopilación de datos y evaluación de emisiones de GEI en una ciudad (WRI, 2014):

1. Reporte BÁSICO: incluye las emisiones de alcance 1 y alcance 2 relacionadas con la energía estacionaria y el transporte, así como las emisiones de alcance 1 y alcance 3 generadas por los residuos. Este nivel es más sencillo en términos de recopilación de datos y requiere técnicas básicas de cálculo. Este nivel de reporte tiene como objetivo proporcionar un panorama general de las emisiones relevantes en las áreas mencionadas sin incluir detalles más complejos.

2. Reporte BÁSICO+: abarca todas las emisiones del nivel BÁSICO y también incluye emisiones adicionales de alcance 1, alcance 2, y alcance 3 relacionadas con otros sectores como procesos industriales, agricultura, uso de la tierra, y transporte transfronterizo. Este nivel demanda procesos más complejos de recopilación y análisis de datos. Es más exhaustivo y busca cubrir emisiones significativas que pueden ser relevantes para la política y estrategia de reducción de GEI.

2.3. Datos de actividad

Los principales entes y fuentes de información que se utilizaron para la confección del presente IGEI se listan a continuación en la Tabla 2:

Tabla 2: *Fuente de Datos de Actividad para la realización del IGEI de San Martín.*

Fuente de Dato de Actividad	Descripción	Dato	Nivel de dato	Aplicación
ENERGÍA ESTACIONARIA				
EDENOR	Empresa distribuidora de electricidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)	Consumo residencial, industrial y comercial	Cobertura de servicio: intermunicipal	Energía Eléctrica
CAMMESA	Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A., encargada de gestionar el despacho de electricidad en Argentina y proveer información sobre el mercado eléctrico	Consumo residencial, industrial y comercial. Pérdidas en la red	Nacional-Provincial	Energía Eléctrica
ENARGAS	Ente Nacional Regulador del Gas, supervisa la distribución y comercialización del gas natural en Argentina	Consumo y pérdidas residencial	Nacional	Gas Natural
NATURGY BAN	Empresa distribuidora de gas natural en la provincia de Buenos Aires	Municipios de cobertura	Cobertura de servicio: intermunicipal	Gas Natural
INDEC CENSO 2022	Instituto Nacional de Estadística y Censos, que realiza censos y encuestas para obtener datos demográficos y socioeconómicos	Población con red de gas Población que utilizan leña/ carbón	Municipal	Gas Natural Leña/Carbón residencial
Balance Energético Provincial PBA	Informe de la Subsecretaría de Energía de la Provincia de Buenos Aires que detalla la oferta y demanda de energía en cada provincia, desglosado por fuente y sector de consumo	Consumo de leña residencial Consumo de combustibles industrial y comercial	Provincial	Leña residencial Otros combustibles

Fuente de Dato de Actividad	Descripción	Dato	Nivel de dato	Aplicación
Producto Bruto Geográfico (PBG)	Indicador económico que mide el valor agregado bruto generado en un municipio desglosado por sector	Participación municipal en sector industrial y comercial	Municipal	Otros combustibles
TRANSPORTE				
Tablas SESCO	Tablas de la Secretaría de Energía de la Nación sobre el Sistema de Energía y Combustibles (SESCO) que publica datos sobre la venta de combustibles en distintos sectores	Venta de combustibles por sector	Provincial	Todo tipo de transporte
PBG-Transporte	Subconjunto del Producto Bruto Geográfico que estima el valor económico generado por el sector transporte en el municipio	Participación municipal en sector transporte	Municipal	Todo tipo de transporte
CNRT	Comisión Nacional de Regulación del Transporte, organismo que regula y fiscaliza el transporte ferroviario y automotor de pasajeros y carga	Kilómetros de vías ferroviarias	Cobertura de servicios: intermunicipal	Ferroviario
ANAC	Administración Nacional de Aviación Civil, entidad que regula la aviación civil en Argentina	Pasajeros por aeropuerto	Nacional	Aviación
RESIDUOS				
CEAMSE	Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, empresa encargada de la gestión de residuos sólidos urbanos en la mayoría de municipios del AMBA	Disposición RSU Histórica. Residuos enviados a Tratamiento.	Municipal	Disposición de residuos Tratamiento de residuos
INI NACIONAL	Informe Nacional de Inventario que presenta las emisiones de Gases de Efecto Invernadero de Argentina	Emisiones nacionales por incineración	Nacional	Incineración residuos
DataSet PBA	Base de datos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que centraliza información estadística sobre distintos sectores	Camas disponibles en hospitales	Provincial	Incineración residuos

Fuente de Dato de Actividad	Descripción	Dato	Nivel de dato	Aplicación
INDEC CENSO 2022	Instituto Nacional de Estadística y Censos, que realiza censos y encuestas para obtener datos demográficos y socioeconómicos	Hogares por tipo de descarga de agua residual	Municipal	Aguas residuales
USO DE PRODUCTOS Y PROCESOS INDUSTRIALES				
Tablas SESCO	Tablas de la Secretaría de Energía de la Nación sobre el Sistema de Energía y Combustibles (SESCO) que publica datos sobre la venta de combustibles en distintos sectores	Venta de combustibles	Provincial	Uso de producto
PBG -Industria	Subconjunto del Producto Bruto Geográfico que estima el valor económico generado por el sector industrial en el municipio	Participación municipal en sector industrial	Municipal	Uso de producto

No se consideró la categoría AFOLU en la estimación de emisiones debido a la inexistencia de actividades relacionadas a las mismas o la falta de datos de actividad en el municipio.

Según lo establecido en el GPC, se estimaron las emisiones de CO_2, CH_4 y N_2O. Para los últimos dos gases, se realizó la conversión a CO_2 equivalente, lo que permite una comparación de los resultados. Esta conversión se llevó a cabo utilizando la siguiente ecuación:

(2) $$CO_2\ eq = GEI_i \times PCG_i$$

Donde:

- $CO_2\ eq$ es la emisión equivalente de CO_2 que corresponden al gas GEI_i en toneladas.
- GEI_i es la emisión del gas *i* (CH_4 o N_2O) en toneladas.
- PCG_i es el Potencial de Calentamiento Global *i.*

2.4. Consideraciones de escalamiento

En el caso en que los datos no estuvieran disponibles a escala de partido, se estimaron las emisiones aplicando distintas estrategias de escalamiento para aplicar el método descendente a partir de datos de escala provincial o nacional. A continuación se brinda mayor detalle de los escalamientos realizados para cada categoría de acuerdo a lo antes mencionado (Tabla 2).

2.4.1. Energía Estacionaria

Energía Eléctrica: Se considera que el porcentaje de demanda energética cubierta por la Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) en el municipio de San Martín se mantiene comparable al dato de 2015, el último registro disponible por la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) desagregado por partido y tipo de usuario, el cual es del 7,5%. Para este análisis, se utilizaron exclusivamente datos oficiales provenientes de CAMMESA y EDENOR S. A., asegurando la validez y fiabilidad de la información.

Es importante destacar que el dato de demanda total proporcionado por CAMMESA para el año 2021 únicamente se desagrega en las categorías Residencial, Comercial e Industrial. Por lo tanto, se considera que el resto de los usos está debidamente contabilizado dentro de estas categorías principales.

Gas Natural: para estimar el consumo residencial de gas en el municipio, se utilizó el dato del último censo (INDEC, 2022) que indica que el 10,3 % de los hogares cuenta con conexión a la red de gas. Este porcentaje se aplicó como factor de escalamiento sobre el consumo total reportado por Naturgy Ban para usuarios residenciales.

Pérdidas de Gas Natural: se utilizó el promedio anual nacional informado por el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) para cada año.

Leña y Carbón: se utilizó el porcentaje de hogares en la provincia de Buenos Aires que utilizan leña o carbón. Se considera que en el municipio se mantiene sin variaciones relevantes este consumo desde el año 2019, registrando el 1,9% (Balance Energético Provincial, 2019). Se asume que el consumo de leña en los hogares se distribuye de acuerdo a los valores de uso de leña establecidos en el censo de 2022, 1,9% del total de com-

bustibles utilizados en hogares. Con los datos recopilados, solo es posible estimar las emisiones derivadas del uso de leña en el ámbito residencial.

Otros Combustibles: se consideraron los usos de combustibles para el gas distribuido por redes, gas licuado, diésel oil - gas oil y fuel oil tomados del Balance Energético Provincial (2019). Solo se estiman los consumos de los sectores industrial y comercial ya que los residenciales se estimaron por separado con mayor precisión. Se utiliza como factor de escalamiento al PBG desagregado en su participación provincial en los rubros "industria" y "comercial y público" para cada año.

2.4.2. Transporte

Por carretera: se consideraron como factores de escalamiento la venta de combustible conjunta de las categorías "Ventas al Público", "Transporte de carga" y "Transporte Público de Pasajeros" de las Tablas Dinámicas SESCO de cada año y la participación del municipio en el Sector "Transporte" del PBG.

Ferroviario: se consideró solo el consumo de combustible del ferrocarril Mitre - Ramal Retiro-J.L. Suárez a gasoil, teniendo en cuenta el consumo en los kilómetros recorridos dentro del municipio. Este tren posee 12.65 km de vía dentro del municipio con 7 estaciones: Miguelete, San Martín, San Andrés, Malaver, Villa Ballester, Chilavert y José León Suárez.

Aviación: se utilizó el consumo de aerokerosene para las categorías de cabotaje e internacional de las Tablas Dinámicas SESCO. Se tomó la cantidad de entrada de pasajeros argentinos para cada aeropuerto y tipo de viaje (cabotaje/internacional) informado por la Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). Para Aeroparque se escaló utilizando la población de PBA y CABA, ya que presta un servicio principalmente de cabotaje nacional, siendo habitual que los pasajeros provengan de estos dos sitios. Por otro lado, el Aeropuerto de Ezeiza se escala en función del PBG-Transporte, dado que es el aeropuerto principal para vuelos internacionales en todo el país.

2.4.3. Residuos

Disposición: Se tomaron los valores registrados de disposición por año y partido del Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Se consideró el CH_4 recuperado del CEAMSE invariable del valor del año 2018 (único dato disponible) para obtener un porcen-

taje de recuperación. También, se consideraron los valores del Inventario Nacional para el carbono orgánico degradable de cada tipo de compuesto (INI, 2020). En el caso del sector residuos, se consideraron únicamente los RSU generados dentro del municipio, sin incluir la totalidad de las emisiones asociadas al predio del CEAMSE. Esto se debe a que la ubicación precisa de las celdas de disposición final no está disponible públicamente, y el complejo ocupa territorios de al menos dos municipios diferentes. Ante la falta de información específica sobre la disposición por celda, se asumió que las emisiones correspondientes al tratamiento de los residuos del municipio ocurren íntegramente en el partido de San Miguel, donde se encuentra emplazada una parte significativa del predio.

Tratamiento Biológico: el porcentaje de la Tasa de Material Biodegradable (TMB) se toma de datos oficiales proporcionados por CEAMSE, asumiendo una máxima capacidad de ingreso. Además, se considera el porcentaje de residuos orgánicos según la caracterización realizada para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), restringido exclusivamente a los residuos alimenticios.

Incineración: se estimaron las emisiones a partir de generación de residuos clínicos. Para su cálculo, se aplicó un método descendente, utilizando los valores nacionales como referencia. Se considera el número de camas disponibles en el municipio, junto con los residuos generados por cama.

Aguas Residuales: se obtuvo a partir de la cantidad de hogares en viviendas particulares según tipo de desagüe del Censo 2022.

2.4.4. Uso de Producto

La estimación de emisiones en la categoría de Uso de Producto se limitó a grasas, bases lubricantes, lubricantes automotrices, lubricantes industriales y lubricantes marinos. Esto se debe a que las metodologías específicas establecidas por el IPCC para esta categoría están vinculadas a industrias determinadas a escala nacional. Para el cálculo, se utilizaron los valores de las Tablas Dinámicas SESCO de “Ventas No Sector” en la provincia de Buenos Aires, los cuales fueron escalados con el PBG-Industrial a fin de obtener una estimación representativa.

2.5. Factores de emisión

Para el presente trabajo se utilizaron los factores de emisión considerados en el último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero

(MAyDS, 2023). En su mayoría de origen local. Para un mayor detalle sobre los factores empleados ver Anexo II.

3. Resultados

A continuación, se presentan los resultados del IGEI correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023 para el municipio de Gral. San Martín, los mismos se reportan de acuerdo al nivel Básico+, por ser el más completo en términos de las emisiones locales.

En los tres años que se consideran (2021, 2022 y 2023) el municipio de San Martín registró un total de 9.925.729 tCO2eq equivalente. Desglosado por año, las emisiones fueron de 2.657.808 tCO_2eq en 2021, 3.805.503 tCO_2eq en 2022, y 3.462.418 tCO2eq en 2023 (Figura 3). Estos valores reflejan una tendencia ascendente en 2022, seguida por una leve disminución en 2023, aunque sin retornar a los niveles de 2021.

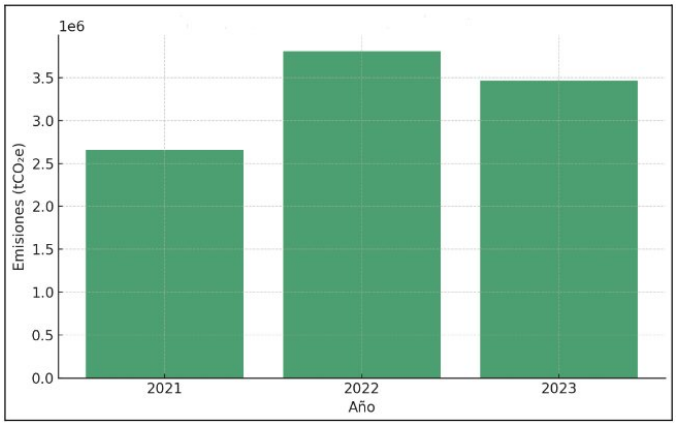


Figura 3: *Emisiones GEI en el municipio de San Martín para los años 2021, 2022 y 2023.*

El detalle desagregado de los resultados, en términos de categorías, alcance y nivel, se encuentran en el Anexo I.

3.1. Resultados desagregados por categoría

3.1.1 Energía Estacionaria

La categoría de Energía Estacionaria involucra las emisiones generadas por la actividad local: edificios residenciales, comerciales, industriales, pérdidas en red de gas natural (Figura 4).

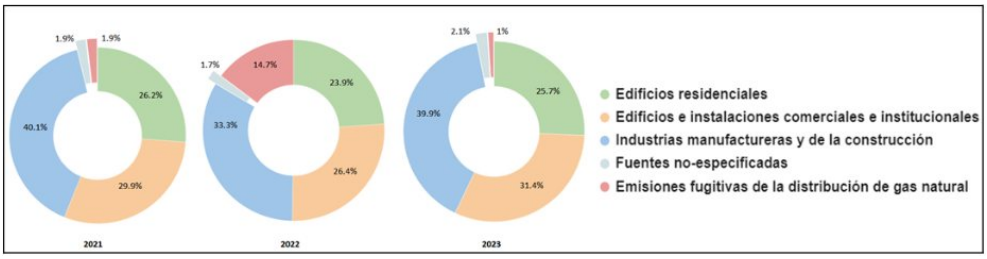


Figura 4: *Fracción de emisiones desagregadas de la Energía Estacionaria en cada año.*

En 2021, las industrias manufactureras y de la construcción fueron la principal fuente de emisiones en San Martín, contribuyendo con el 40,1% del total y reflejando su alto consumo energético. Los edificios comerciales e institucionales representaron el 29,9%, ligeramente por encima de los residenciales, que aportaron el 26,2%. Las emisiones fugitivas de gas natural y las fuentes no especificadas tuvieron un impacto menor, con un 1,9% cada una.

En 2022, las emisiones industriales disminuyeron al 33,3%, posiblemente por una menor actividad manufacturera o mejoras en eficiencia energética. Los edificios comerciales e institucionales (26,4%) y residenciales (23,9%) mantuvieron proporciones similares al año anterior. Sin embargo, las emisiones fugitivas de gas natural se dispararon al 14,7%, un aumento de casi ocho veces, probablemente por un mayor uso de este combustible o fallas en la infraestructura de distribución. Las fuentes no especificadas se mantuvieron bajas, en un 1,7%.

En 2023, el sector industrial recuperó su predominio con un 39,9% de las emisiones. Los edificios comerciales e institucionales subieron al 31,4%, lo que sugiere un mayor consumo energético, mientras que los residenciales se estabilizaron en un 25,7%. Las emisiones fugitivas de gas natu-

ral cayeron drásticamente al 1,01%, similares a las de 2021, y las fuentes no especificadas aumentaron levemente al 2,1%.

3.1.2 Transporte

Las emisiones relacionadas con el transporte del municipio se derivan del transporte por carretera, uso del ferrocarril Mitre ramal José León Suarez y del uso de los aeropuertos Aeroparque y Ezeiza por parte de pasajeros locales (Figura 5).

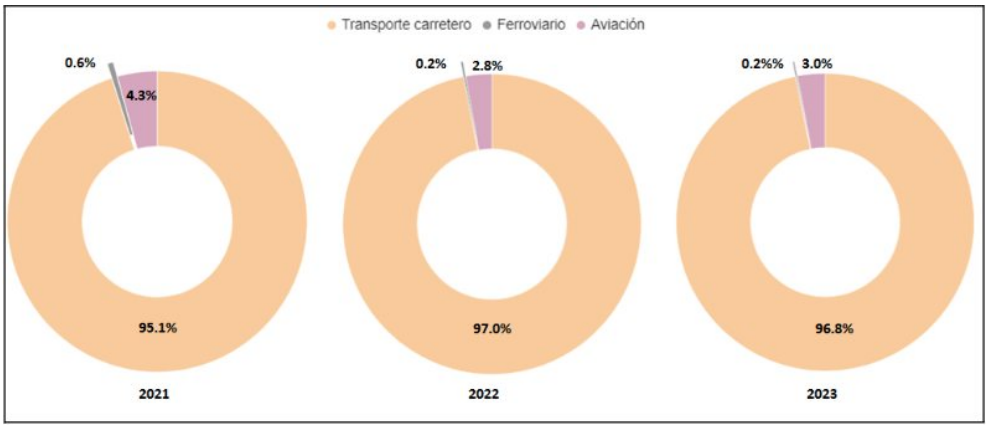


Figura 5: *Fracción de emisiones desagregadas del Transporte en cada año.*

En la figura 5 se observa una predominancia clara del transporte por carretera, que en todos los años analizados se mantiene por encima del 95%. La aviación aporta entre 2,8% y 4,3%, aunque debido al método de escalamiento su valor real probablemente sea menor. El transporte ferroviario representa solo entre 0,2% y 0,6%.

3.1.3. Residuos

Las emisiones generadas por la gestión de residuos en el municipio provienen de la disposición final en rellenos sanitarios, su tratamiento biológico (planta TMB), la incineración de residuos patógenos y la generación de aguas residuales (Figura 6).

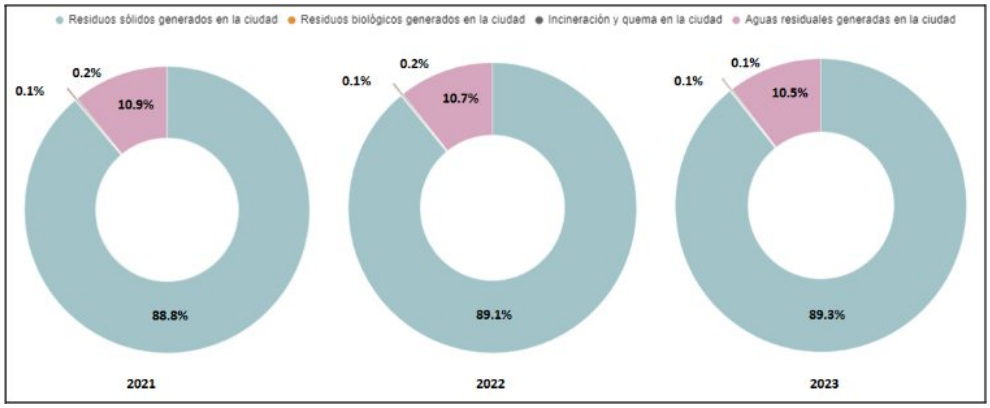


Figura 6: *Fracción de emisiones desagregadas de Residuos en cada año.*

A lo largo de los años de estudio, las emisiones provenientes de residuos sólidos generados por el partido de San Martín se mantienen como la principal fuente del sector, generando aproximadamente más del 88% de las emisiones, observándose una leve tendencia al alza durante el transcurso de los años (Figura 6). Por debajo de estos porcentajes, se encuentran las emisiones provenientes de las aguas residuales con valores de entre 10,5 y 10,9%. Las emisiones de residuos biológicos e incineraciones son marginales, con valores entre 0,1% y 0,2%.

3.1.4. Uso de Producto

Respecto a las emisiones generadas por los IPPU, solo se pudieron contabilizar las producidas por el Uso de Productos en base a las ventas de los mismos (Figura 7).

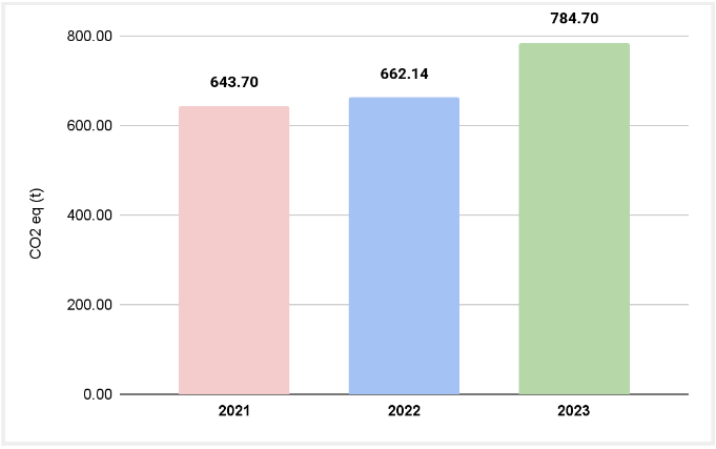


Figura 7: *Emisiones por el Uso de Productos.*

Respecto al Uso de Productos se observa un incremento progresivo de emisiones, aunque la diferencia con valores absolutos no son significativas. En 2021 fueron 646,70 tCO2eq, aumentando a 662,14 tCO2eq en 2022 y a 784,70 tCO2eq en 2023, lo que indica un ligero crecimiento del consumo de productos. Esta categoría se ve fuertemente afectada por la metodología utilizada como se detalla en el apartado "4. Discusión".

3.2. Resultados comparativos de cada categoría por sector

La figura 8 muestra la distribución porcentual de las emisiones de GEI, totales para cada una de las categorías bajo estudio para los años 2021, 2022 y 2023.

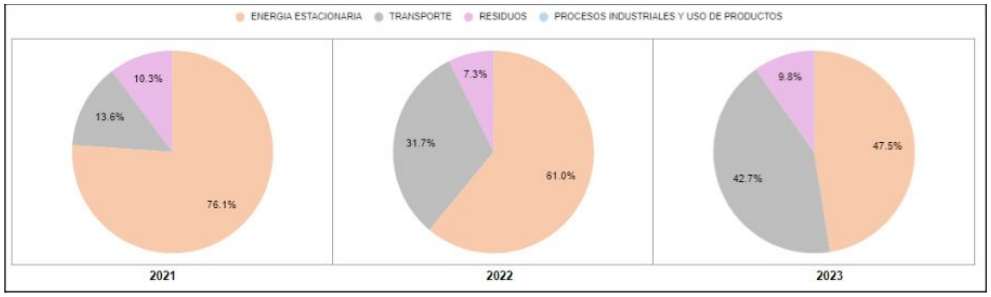


Figura 8: *Porcentaje de emisiones totales por categoría incluida en el IGEI para cada año.*

Se representa en la figura 8 el porcentaje de emisiones total calculado para cada categoría considerada en el IGEI. Particularmente, la Energía Estacionaria es la que mayor porcentaje de emisión generada en el periodo de estudio, a lo largo de los años se observa una reducción en la participación de esta categoría. Este sector en el 2021 representaba el 76,1% del total de emisiones, mientras que en 2023 disminuyó a 47,5%. Esto implicó una disminución de 1,6 veces.

Por su parte, la participación del Transporte en la emisión de GEI creció a lo largo del tiempo. En 2021 el transporte aportó el 13,6% de las emisiones, aumentando progresivamente hasta el 42,7% en 2023. Esto sugiere un crecimiento de 3.14 veces en el consumo de combustibles fósiles en el sector, posiblemente debido a un incremento en la movilidad urbana. Contrariamente, la categoría Residuos sufrió leves modificaciones en el porcentaje de emisión, variando de 10,3% en 2021 al 9,8% en 2023 y

condicionado por el aumento de los otros sectores respecto del total de emisiones de cada año.

Procesos Industriales y Uso de Productos: la participación de esta categoría en el total de emisiones es marginal, alcanzando apenas el 0,02 % en los años 2021 y 2022, y el 0,03 % en 2023. Esto se debe principalmente a que la metodología del IPCC para esta categoría fue diseñada para niveles nacionales y no resulta directamente aplicable al ámbito local. Por ello, las emisiones estimadas se limitan únicamente a aquellas para las cuales se dispone de datos de actividad que pueden escalarse de manera razonable al uso de productos dentro del municipio.

En general, los datos reflejan un cambio en la distribución de las emisiones en el tiempo, aunque con una predominancia de la utilización de energía estacionaria como principal contribuyente en todos los años y un marcado aumento en la participación del transporte.

3.2.1. Energía Estacionaria

En la figura 9, se observa que, en 2021, el sector Energético registró emisiones elevadas de 2.021.949,14 tCO_2eq, las cuales aumentaron en 2022, alcanzando un valor de 2.322.916,60 tCO_2eq. Contrariamente, en 2023 se produjo una marcada disminución que alcanzó un valor de 1.371.049,41 tCO_2eq.

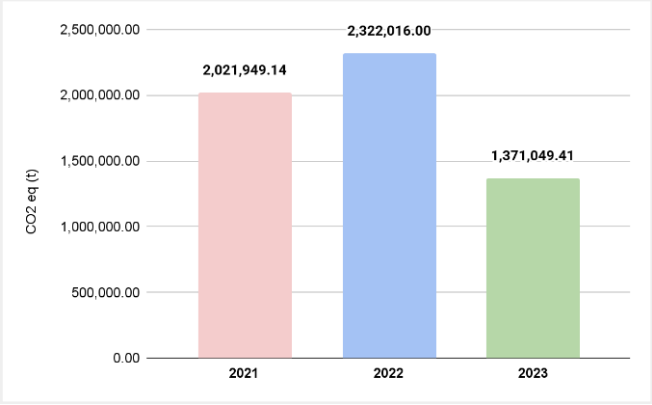


Figura 9: *Emisiones de Energía Estacionaria por año.*

3.2.2 Transporte

Respecto al Transporte, en la figura 10 se observa un fuerte aumento de las emisiones de 2021 (362.291,08 tCO_2eq) a 2022 (1.204.784,95 tCO_2eq), con valores similares en 2023 (1.232.947,68 tCO_2eq).

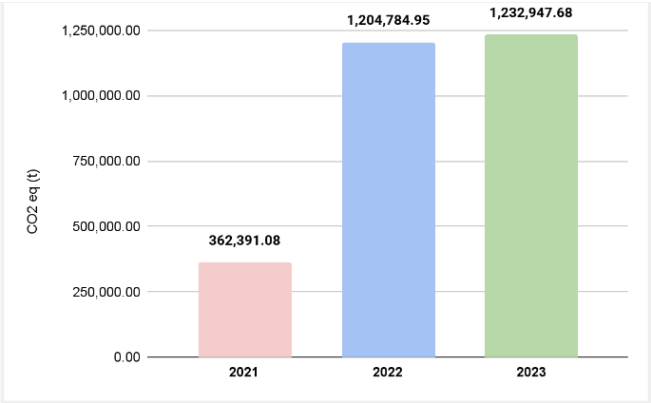


Figura 10: *Emisiones de Transporte para cada año de análisis.*

3.2.3. Residuos

Las emisiones en el sector Residuos (Figura 11) muestran una leve tendencia creciente durante los años de estudio, se puede notar que se generaron un total de 272.824,51 tCO_2eq en 2021 pasando a 279.088,65 tCO_2eq en 2022 y alcanzando un máximo de 284.155,18 tCO_2eq en 2023.

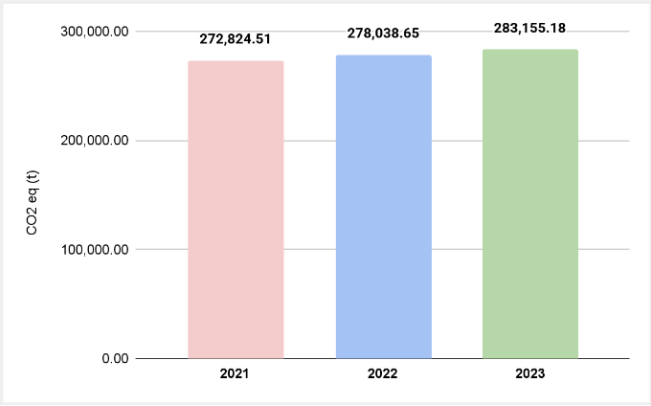


Figura 11: *Porcentaje de emisiones de Residuos por año de estudio*

4. Discusión

El análisis de las emisiones de GEI en el municipio de Gral. San Martín durante los años 2021, 2022 y 2023 evidencia que la energía estacionaria constituye la principal fuente de emisiones, con una mayor contribución proveniente de la industria manufacturera y la construcción. A pesar de algunas variaciones interanuales, la distribución entre sectores se mantiene relativamente estable. Este resultado refleja el perfil económico del partido, basado principalmente en la actividad industrial.

El transporte ocupa el segundo lugar en volumen de emisiones, con una marcada predominancia del transporte por carretera sobre otras modalidades. En comparación, el sector residuos representa una fracción menor, sin variaciones significativas a lo largo del tiempo, siendo la generación de residuos en el municipio la mayor fuente de emisiones dentro de esta categoría. La incineración de residuos es realizada por empresas que no informan datos, por lo que su estimación se basa en la generación de residuos patógenos vinculados a camas disponibles en hospitales locales. Su valor real, muy probablemente, sea mayor, dado que también se incineran otros residuos de los que no hay información disponible. Es importante aclarar que en este caso no se considera al CEAMSE como un ente industrial por falta de detalle de la ubicación específica de las actividades dentro del predio de grandes dimensiones. Únicamente se incluye la fracción de residuos generada por el municipio de San Martín. En caso de haberse incorporado las actividades del CEAMSE en su totalidad, los resultados de las emisiones probablemente habrían sido diferentes.

Finalmente, el uso de productos industriales aporta una pequeña proporción a las emisiones totales. No obstante, su impacto muy probablemente esté subestimado debido a limitaciones en las metodologías actuales como la del IPCC, que dificultan una aproximación precisa a su contribución real, sobre todo teniendo en cuenta la fuerte predominancia de la actividad industrial en el partido.

La recopilación de datos de actividad (Tabla 2) a nivel municipal presentó diversas dificultades que afectaron tanto la precisión como la representatividad de los cálculos de emisiones. Uno de los principales desafíos fue la prácticamente nula disponibilidad de información desagregada a escala local, ya que muchos registros oficiales se encuentran únicamente a nivel provincial o nacional. Esto obligó a recurrir a metodologías de escalamiento, lo que implica un alejamiento respecto de las condiciones territoriales reales y, por ende, un impacto en la exactitud de los resultados.

5. Conclusiones

El desarrollo de inventarios de gases de efecto invernadero a nivel municipal permite conocer el estado de las emisiones locales y orientar políticas de mitigación. Sin embargo, enfrenta diversos desafíos, principalmente relacionados con la disponibilidad y calidad de los datos de actividad. La posibilidad de superar estas limitaciones influye directamente en la precisión y representatividad del inventario. Ante la ausencia de información específica y actualizada, es necesario recurrir a estrategias de escalamiento, las cuales, si bien introducen cierto grado de incertidumbre, resultan imprescindibles para construir un inventario que refleje de forma más ajustada las emisiones reales del territorio. En este sentido, el desarrollo de los IGEI es un proceso en permanente revisión y mejora, que requiere fortalecer las capacidades locales y los sistemas de información.

La identificación de sectores prioritarios para la reducción de emisiones y la planificación de estrategias de intervención dependen en gran medida de la calidad y precisión del inventario, destacando la necesidad de fortalecer la recopilación y gestión de datos directamente desde el ámbito municipal para evitar recurrir a información indirecta de nivel nacional o provincial.

Para mejorar la elaboración de los IGEI, es fundamental avanzar en la integración de fuentes de datos, estableciendo convenios con organismos públicos, entes de prestación de servicios, universidades, y otras instituciones que permitan acceder a información más detallada y actualizada. Asimismo, el uso de tecnología para el monitoreo de emisiones puede contribuir significativamente a la precisión del inventario, mediante sensores, sistemas de gestión ambiental y plataformas digitales de reporte. Estas herramientas facilitarían una verificación directa de las emisiones territoriales y validarían la información derivada de las metodologías de escalamiento.

Otro aspecto clave es el fortalecimiento de capacidades locales. La capacitación de tomadores de decisiones así como del personal técnico que se encarga de la recopilación y procesamiento de datos es esencial para mejorar la calidad de los inventarios y reducir la dependencia de datos externos.

La implementación de metodologías estándar, basadas en guías internacionales como las del IPCC o el *Global Protocol for Community-Scale*

Greenhouse Gas Emissions Inventories, permitirán mejorar la comparabilidad y coherencia de los datos. En aquellos casos donde la información local sea insuficiente, la unificación de criterios de escalamiento para áreas geográficas con características similares (por ejemplo los mismos entes de servicios) podría facilitar la estimación de emisiones con mayor precisión y confiabilidad.

Este trabajo constituye una primera aproximación a los desafíos metodológicos que enfrenta un municipio para elaborar un IGEI que sea exhaustivo, representativo y replicable, y que a su vez provea herramientas útiles para la gestión local de las emisiones. Los ajustes metodológicos futuros deberían enfocarse en la implementación de mecanismos de recolección de datos de actividad directamente vinculados al territorio o, en su defecto, en métodos de escalamiento estandarizados.

Finalmente, la evaluación de políticas de mitigación debe ser un componente esencial del proceso de inventariado. Vincular los resultados del IGEI con el impacto de medidas locales permitirá identificar estrategias más efectivas para reducir emisiones y mejorar la planificación climática. Esto no solo contribuirá a una gestión ambiental más robusta, sino que también fortalecerá la capacidad de los municipios para responder a los desafíos del cambio climático con información precisa y herramientas adecuadas.

Bibliografía

Administración Nacional de Aviación Civil (ANAC). Estadísticas del transporte aéreo argentino. Disponible en: https://datos.anac.gob.ar/estadisticas/

CAMMESA. Base de datos - Informe Anual de Operaciones Eléctricas. Disponible en: https://cammesaweb.cammesa.com/informes-y-estadisticas/

Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Estadísticas del transporte automotor. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas-automotor

Dirección Provincial de Estadísticas de Buenos Aires. Cuadros estadísticos - Desagregación municipal del PBG-PBA. Disponible en: https://

www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=271&Itemid=290

Edenor S.A. (2023). Reporte de resultados cuarto trimestre 2022. Disponible en: https://ir.edenor.com/sites/default/files/2023-03/ER4T22-ESP.pdf

Edenor S.A. (2023). Reporte de sustentabilidad 2022. Disponible en: https://ir.edenor.com/sites/default/files/2023-08/Edenor_Reporte_de_Sustentabilidad_2022ESP.pdf

Edenor S.A. Áreas de cobertura. Disponible en: https://ir.edenor.com/inversores/compania/area-de-concesion

ENARGAS. Transporte y distribución - Datos estadísticos de gas natural. Disponible en: https://www.enargas.gob.ar/secciones/transporte-y-distribucion/datos-operativos-subsec.php?sec=1&subsec=4&subsecord=04

Environmental Protection Agency (EPA) (2025). Overview of Greenhouse Gases. Disponible en: https://www.epa.gov/ghgemissions/overview-greenhouse-gases

ICLEI, C40 y World Resources Institute (2014). Protocolo Global para Inventarios de Emisión de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria. Disponible en: https://ghgprotocol.org/sites/default/files/2022-12/GHGP_GPC%20%28Spanish%29.pdf

IGN. (2022). Determinación de la superficie correspondiente al territorio continental, antártico e insular de la república argentina. Contribución a la implementación del Marco Estadístico Geoespacial Global de las Naciones Unidas en la República Argentina. Disponible en: https://www.ign.gob.ar/descargas/geoespacial/Informe_supercies_de_Argentina.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Disponible en: https://censo.gob.ar/

IPCC. (2006). IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme. IGES, Japón.

IPCC. (2007). Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC.

IPCC. (2013). Glosario. Cambio Climático 2013. Bases físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Stocker, T.F.,D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex y P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, Estados Unidos de América.

IPCC. (2014). Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Anexo II: Glosario.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS). (2017). Inventario de Gases de Efecto Invernadero de Argentina.

MAyDS (2023). Quinto Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

National Research Council (2001). Climate Change Science: An Analysis of Some Key Questions. Washington D.C.: National Academies Press.

Naturgy BAN (2023). Reporte de sustentabilidad 2022. Disponible en: https://www.naturgyban.com.ar/wp-content/uploads/2023/08/Informe-de-Sostenibilidad-_2022-comprimido.pdf

Naturgy BAN (2024). Reporte de sustentabilidad 2023. Disponible en: https://www.naturgyban.com.ar/wp-content/uploads/2024/08/informe-sostenibilidad-2023.pdf

Observatorio del Conurbano Bonaerense. Volumen de residuos sólidos urbanos depositados al CEAMSE por partido. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=12906

Secretaría de Energía de la Nación. Tablas SESCO. Disponible en: https://www.energia.gob.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=937

Sirolli, L. N. (2018). Historia de la industria en el partido de General San Martín.

Subsecretaría de Energía de la Provincia de Buenos Aires. (s.f.). Balance energético provincial 2015–2019. Disponible en: http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/informacion_del_mercado/publicaciones/energia_en_gral/balances_provinciales/BEP_BuenosAires_2015-2019.xlsx

Anexos

Anexo I - Resultados de emisiones de gases de efecto invernadero en cada año

Tabla A1: *Resultados desglosados por alcances y nivel de reporte para el año 2021.*

No.de ref del GPC	Fuente de emisión de GEI (por Sector y Sub-sector)	Emisiones GEI totales por alcance (toneladas CO2e)			Emisiones GEI totales por nivel de reporte (toneladas CO2e)		
		Alcance 1	Alcance 2	Alcance 3	Básico	Básico+	Territorial
I	**ENERGIA ESTACIONARIA**						
I.1	Edificios residenciales	326,131.55	197,391.92	6,023.52	523,523.47	529,546.99	326,131.55
I.2	Edificios e instalaciones comerciales e institucionales	490,397.18	111,709.61	3,408.88	602,106.79	605,515.67	490,397.18
I.3	Industrias manufactureras y de la construcción	604,522.76	200,508.63	6,118.62	805,031.39	811,150.01	604,522.76
I.4.1/2/3	Industrias de energía	NO	NO	NO	0	0	0
I.4.4	*Generación de energía suministrada a la red*						0
I.5	Agricultura, silvicultura y actividades pesqueras	NO	NO	NO	0	0	0
I.6	Fuentes no-especificadas	IE	37,181.86	1,134.62	37,181.86	38,316.48	0
I.7	Emisiones fugitivas del carbón	NO			0	0	0
I.8	Emisiones fugitivas de la distribución de gas natural	37,419.99			37,419.99	37,419.99	37,419.99
SUB-TOTAL ENERGÍA ESTACIONARIA		**1,458,471.48**	**546,792.02**	**16,685.64**	**2,005,263.50**	**2,021,949.14**	**1,458,471.48**
II	**TRANSPORTE**						
II.1	Transporte carretero	344,586.98	IE	NE	344,586.98	344,586.98	344,586.98
II.2	Ferroviario	316.83	IE	1,978.61	316.83	2,295.44	316.83
II.3	Navegación marítima	NO	NO	NO	0	0	0
II.4	Aviación	NO	NO	15,508.66		15,508.66	0
II.5	Fuera de carretera	IE	IE	IE	0	0	0
SUB-TOTAL TRANSPORTE		**344,903.81**	**0.00**	**17,487.27**	**344,903.81**	**362,391.08**	**344,903.81**
III	**RESIDUOS**						
III.1.1/2	Residuos sólidos generados en la ciudad	NE		242,389.98	242,389.98	242,389.98	0.00
III.2.1/2	Residuos biológicos generados en la ciudad	264.41		NO	264.41	264.41	264.41
III.3.1/2	Incineración y quema en la ciudad	NO		467.71	0.00	467.71	0.00
III.4.1/2	Aguas residuales generadas en la ciudad	29,702.41		NO	29,702.41	29,702.41	29,702.41
III.1.3	Residuos sólidos generados fuera de la ciudad						
III.2.3	Residuos biológicos generados fuera de la ciudad						
III.3.3	Incineración y quema fuera de la ciudad						
III.4.3	Aguas residuales generadas fuera de la ciudad						
SUB-TOTAL RESIDUOS		**29,966.82**	**0.00**	**242,857.69**	**272,356.80**	**272,824.51**	**29,966.82**
IV	**PROCESOS INDUSTRIALES Y USO DE PRODUCTOS**						
IV.1	Emisiones de procesos industriales que ocurren dentro de los límites de la ciudad	NO					
IV.2	Emisiones del uso de productos dentro de los límites de la ciudad	643.70			643.70	643.70	643.70
SUB-TOTAL PROCESOS INDUSTRIALES Y USO DE PRODUCTOS		**643.70**	**0.00**	**0.00**	**643.70**	**643.70**	**643.70**
TOTAL		**1,833,985.81**	**546,792.02**	**277,030.60**	**2,623,167.81**	**2,657,808.43**	**1,833,985.81**

Tabla A2: *Resultados desglosados por alcances y nivel de reporte para el año 2022.*

No.de ref del GPC	Fuente de emisión de GEI (por Sector y Sub-sector)	Emisiones GEI totales por alcance (toneladas CO2e)			Emisiones GEI totales por nivel de reporte (toneladas CO2e)		
		Alcance 1	Alcance 2	Alcance 3	Básico	Básico+	Territorial
I	**ENERGIA ESTACIONARIA**						
I.1	Edificios residenciales	342,762.00	203,581.00	7,656.00	546,343.00	553,999.00	342,762.00
I.2	Edificios e instalaciones comerciales e institucionales	493,055.16	115,212.00	4,332.66	608,267.00	612,600.00	493,055.00
I.3	Industrias manufactureras y de la construcción	559,033.92	206,795.00	7,776.73	765,829.00	773,606.00	559,034.00
I.4.1/2/3	Industrias de energía	NO	NO	NO			
I.4.4	*Generación de energía suministrada a la red*						
I.5	Agricultura, silvicultura y actividades pesqueras	NO	NO	NO			
I.6	Fuentes no-especificadas	IE	38,347.67	1,442.10	38,348.00	39,790.00	0
I.7	Emisiones fugitivas del carbón	NO					
I.8	Emisiones fugitivas de la distribución de gas natural	342,021.89			342,022.00	342,022.00	342,022.00
SUB-TOTAL ENERGÍA ESTACIONARIA		**1,736,873.00**	**563,936.00**	**21,207.00**	**2,300,810.00**	**2,322,017.00**	**1,736,873.00**
II	**TRANSPORTE**						
II.1	Transporte carretero	1,168,133.87	IE	NE	1,168,133.87	1,168,133.87	1,168,133.87
II.2	Ferroviario	328.58	IE	2,052.03	328.58	2,380.61	328.58
II.3	Navegación marítima	NO	NO	NO	0	0	0
II.4	Aviación	NO	NO	34,270.47	0	34,270.47	0
II.5	Fuera de carretera	IE	IE	IE	0	0	0
SUB-TOTAL TRANSPORTE		**1,168,462.45**	**0.00**	**36,322.50**	**1,168,462.45**	**1,204,784.95**	**1,168,462.45**
III	**RESIDUOS**						
III.1.1/2	Residuos sólidos generados en la ciudad	NE		247,623.60	247,623.60	247,623.60	0
III.2.1/2	Residuos biológicos generados en la ciudad	283.58		NO	283.58	283.58	283.58
III.3.1/2	Incineración y quema en la ciudad	NO		429.06	0	429.06	0
III.4.1/2	Aguas residuales generadas en la ciudad	29,702.41		NO	29,702.41	29,702.41	0
III.1.3	Residuos sólidos generados fuera de la ciudad						
III.2.3	Residuos biológicos generados fuera de la ciudad						
III.3.3	Incineración y quema fuera de la ciudad						
III.4.3	Aguas residuales generadas fuera de la ciudad						
SUB-TOTAL RESIDUOS		**29,985.99**	**0.00**	**248,052.66**	**277,609.59**	**278,038.65**	**283.58**
IV	**PROCESOS INDUSTRIALES Y USO DE PRODUCTOS**						
IV.1	Emisiones de procesos industriales que ocurren dentro de los límites de la ciudad	NO			0	0	0
IV.2	Emisiones del uso de productos dentro de los límites de la ciudad	662.14			662.14	662.14	662.14
SUB-TOTAL PROCESOS INDUSTRIALES Y USO DE PRODUCTOS		**662.14**	**0.00**	**0.00**	**662.14**	**662.14**	**662.14**
TOTAL		**2,935,984**	**563,936**	**305,582**	**3,747,544**	**3,805,503**	**2,906,281**

Tabla A3: *Resultados desglosados por alcances y nivel de reporte para el año 2023.*

No.de ref del GPC	Fuente de emisión de GEI (por Sector y Sub-sector)	Emisiones GEI totales por alcance (toneladas CO2e)			Emisiones GEI totales por nivel de reporte (toneladas CO2e)		
		Alcance 1	Alcance 2	Alcance 3	Básico	Básico+	Territorial
I	**ENERGIA ESTACIONARIA**						
I.1	Edificios residenciales	284,347.00	207,388.00	8,206.00	491,735.00	499,941.00	284,347.00
I.2	Edificios e instalaciones comerciales e institucionales	488,167.41	117,366.00	4,644.07	605,534.00	610,178.00	488,167.00
I.3	Industrias manufactureras y de la construcción	556,433.50	210,662.00	8,335.68	767,096.00	775,431.00	556,434.00
I.4.1/2/3	Industrias de energía	NO	NO	NO			0
I.4.4	*Generación de energía suministrada a la red*						0
I.5	Agricultura, silvicultura y actividades pesqueras	NO	NO	NO			0
I.6	Fuentes no-especificadas	IE	39,064.71	1,545.75	39,065.00	40,610.00	0
I.7	Emisiones fugitivas del carbón	NO					0
I.8	Emisiones fugitivas de la distribución de gas natural	19,370.00			19,370.00	19,370.00	19,370.00
SUB-TOTAL ENERGÍA ESTACIONARIA		**1,348,317.91**	**574,480.71**	**22,731.50**	**1,922,800.00**	**1,945,530.00**	**1,348,318.00**
II	**TRANSPORTE**						
II.1	Transporte carretero	1,193,780.80	IE	NE	1,193,780.80	1,193,780.80	1,193,780.80
II.2	Ferroviario	266.93	IE	1,667.02	266.93	1,933.95	266.93
II.3	Navegación marítima	NO	NO	NO	0	0	0
II.4	Aviación	NO	NO	37,232.93	0.00	37,232.93	0
II.5	Fuera de carretera	IE	IE	IE	0	0	0
SUB-TOTAL TRANSPORTE		**1,194,047.73**	**0.00**	**38,899.95**	**1,194,047.73**	**1,232,947.68**	**1,194,047.73**
III	**RESIDUOS**						
III.1.1/2	Residuos sólidos generados en la ciudad	NE		252,751.38	252,751.38	252,751.38	0
III.2.1/2	Residuos biológicos generados en la ciudad	287.32		NO	287.32	287.32	287.32
III.3.1/2	Incineración y quema en la ciudad	NO		414.07	0	414.07	0
III.4.1/2	Aguas residuales generadas en la ciudad	29,702.41		NO	29,702.41	29,702.41	29,702.41
III.1.3	Residuos sólidos generados fuera de la ciudad				0	0	0
III.2.3	Residuos biológicos generados fuera de la ciudad				0	0	0
III.3.3	Incineración y quema fuera de la ciudad				0	0	0
III.4.3	Aguas residuales generadas fuera de la ciudad				0	0	0
SUB-TOTAL RESIDUOS		**29,989.73**	**0.00**	**253,165.45**	**282,741.11**	**283,155.18**	**29,989.73**
IV	**PROCESOS INDUSTRIALES Y USO DE PRODUCTOS**						
IV.1	Emisiones de procesos industriales que ocurren dentro de los límites de la ciudad	NO			0	0	0
IV.2	Emisiones del uso de productos dentro de los límites de la ciudad	784.70			784.70	784.70	784.70
SUB-TOTAL PROCESOS INDUSTRIALES Y USO DE PRODUCTOS		**785**	**0**	**0**	**785**	**785**	**785**
TOTAL		**2,573,140**	**574,481**	**314,797**	**3,400,374**	**3,462,418**	**2,573,140**

Referencias

IE Incluida en otro lugar

NO No Ocurre

NE No Estimada

Fuentes necesarias para Nivel Básico

Fuentes necesarias para Nivel Básico+ sumadas al Básico

Emisiones no aplicables

Anexo II - Factores de emisión utilizados

Tabla A4: *Factores de emisión del sector Energía Estacionaria. (MAyDS, 2023)*

	CO2	CH4	N2O
Combustible	**(tGEI/TEP)**	**(tGEI/TEP)**	**(tGEI/TEP)**
Gas oil	3,1	0,00042	0,00003
Biodiesel	2,96	0,00042	0,00003
Nafta	2,9	0,00042	0,00003
Bioetanol	2,96	0,00042	0,00003
Gas natural	2,35	0,00021	0,000004
Gas licuado de petróleo	2,64	0,00021	0,000004
Leña	4,68	0,01256	0,00017
Fuel oil	3,24	0,00042	0,00003
Carbón vegetal	4,68	0,00837	0,00004
Otro queroseno	3,01	0,00042	0,00003
Queroseno para motor a reacción	2,99	0,00042	0,00003
Gas de alto horno	10,87	0,000042	0,000004
Gas de horno de coque	1,86	0,000042	0,000004
Coque de petróleo	4,08	0,000126	0,000025
Lejía de sulfito (licor negro)	3,99	0,000126	0,000084
Otra biomasa sólida	4,19	0,001256	0,000167
Otro biogás	2,29	0,000042	0,000004
Gas de refinería	2,41	0,00004	0,000004
Gas de fábrica	1,86	0,00004	0,000004
Petróleo crudo	3,07	0,00013	0,00003
Carbón sub-bituminoso	4,02	0,00004	0,00006
Gas oil (industria)	3,1	0,00013	0,000025
Biodiesel (industria)	2,96	0,00013	0,000025
Nafta (industria)	2,9	0,00013	0,000025
Bioetanol (industria)	2,96	0,00013	0,000025
Gas natural (industria)	2,35	0,00004	0,000004
Gas licuado de petróleo (industria)	2,64	0,00004	0,00016
Fuel oil (industria)	3,24	0,00013	0,000025
	(tCO2eq/MWh)		
Energía eléctrica	0,299		

Tabla A5: *Factores de emisión del sector Transporte. (MAyDS, 2023)*

	CO2	CH4	N2O
Combustible	**(tGEI/TEP)**	**(tGEI/TEP)**	**(tGEI/TEP)**
Gas oil (móviles)	3,1	0,00016	0,00016
Biodiesel (móviles)	2,96	0,00016	0,00016
Nafta (móviles)	2,9	0,00138	0,00013
Bioetanol (móviles)	2,96	0,00075	0,00013
Gas natural comprimido (móviles)	2,35	0,00385	0,00013
Gas oil (ferrocarril)	3,1	0,00017	0,00120
Biodiesel (ferrocarril)	2,96	0,00017	0,00120
Kerosene para aviación	2,99	0,00042	0,00003
Gasolina para aviación	2,93	0,00002	0,00008

Tabla A6: *Factores de emisión del sector Residuos - Efluentes domésticos. (MAyDS, 2023)*

	CO2	CH4	N2O
Tipo	**(tGEI/hab.)**	**(tGEI/hab.)**	**(tGEI/hab.)**
Efluente doméstico - Inodoro con descarga y desagüe a red pública	-	0,002628	0,0000647
Efluente doméstico - Inodoro con descarga y desagüe a cámara séptica	-	0,00438	0,0000647
Efluente doméstico - Inodoro con descarga y desagüe a pozo ciego	-	0,00438	0,0000647
Efluente doméstico - Inodoro sin descarga o sin inodoro	-	0,000876	0,0000647

Tabla A7: *Factores de emisión del Uso de Producto. (MAyDS, 2023)*

	CO2
Producto	**(tGEI/ton)**
Grasas	0,15
Parafinas	0,61
	(tGEI/m3)
Bases lubricantes	0,46
Lubricantes automotrices	0,46
Lubricantes industriales	0,46
Lubricantes marinos	0,46

CAPÍTULO 11

Equidad en el deporte. Su vinculación a género y discapacidad en entidades civiles

Adrián S. Sancci*, Laura C. Polola, Verónica Tobar, Vivian Jeandet, Sandra Pinto y Marcela Mascotena

Universidad Nacional de La Matanza
*asancci@unlam.edu.ar

Palabras clave: *conciencia ciudadana, accesibilidad, inclusión, equidad, discapacidad.*

Keywords: *civic awareness, accessibility, inclusion, equity, disability.*

Resumen ejecutivo

La motivación de promover igualdad y accesibilidad en el deporte para personas con discapacidad y diversidad de género condujo a generar un modelo de gestión inclusiva integral por un equipo experto[1] en deporte, discapacidad, género y gestión.

Desde un análisis interdisciplinario descriptivo sobre la oferta y demanda de actividades deportivas inclusivas en Ce.Di.Ma. Centro de Discapacitados de La Matanza se trabajó sobre fortalezas y debilidades, a fin de elaborar un plan integral de estrategias para optimizar la administración y sostenibilidad de las asociaciones civiles.

1. El equipo de vinculación que llevó adelante las actividades y colaboró con la elaboración de este texto estuvo conformado por Gabriel Cópola, Cristina Expetche, Miriam Ecalle, Facundo Carrizo, Marcos Avendaño y Carla Crocco con la participación de los alumnos Juliana Gómez Montero, Denise Arévalo, Lucas Kiss y Mariano Fabbro.

Abstract

The goal of encouraging equality and access to sports for people with disabilities and diverse gender identities inspired a group of experts in sports, disability, gender, and management to create a more inclusive and well-rounded management model.

Through a simple, cross-disciplinary analysis of the inclusive sports activities offered and requested at Ce.Di.Ma. (Center for People with Disabilities in La Matanza), the team explored what was working well and what needed improvement. Based on this, they developed a complete strategy to help civil society organizations manage and sustain their programs more effectively.

I. Introducción

El trabajo que aquí se presenta fue desarrollado en el marco del Programa Vincular UNLaM 2024, cuyo principal objetivo es promover y fortalecer la articulación y vinculación del conocimiento producido a partir de investigaciones y desarrollos tecnológicos y sociales, sobre demandas del entorno social y productivo, con participación de actores de la comunidad local, dependiendo directamente de la Secretaria de Ciencia y Tecnología de la universidad. El proyecto de vinculación elaborado surgió a raíz de demandas concretas de recursos de gestión en asociaciones civiles, emergentes en una investigación previa titulada *El rol de las Sociedades de Fomento en el acceso al deporte y la cultura. Propuesta de un mapa referencial interactivo en el Partido de La Matanza* (Sancci et al., 2023), y se ha focalizado en temáticas de deporte adaptado para personas con discapacidad, su accesibilidad sin distinción de género e infraestructura inclusiva.

La institución adoptante, que es una figura indispensable que contemplar por tratarse de un proyecto de vinculación, fue el Centro de Discapacitados de La Matanza (Ce.Di.Ma.) reconocido por las actividades deportivas que ofrece a la comunidad. En función de sus capacidades actuales y de las necesidades que atraviesa, se propuso trabajar juntamente con Ce.Di.Ma. a fin de generar mecanismos de mejora en su administración y sustentabilidad, que a su vez, sea factible transferirlos, una vez adaptados si fuera necesario, a otras asociaciones como modelos de gestión.



Figura 1: *Ubicación del Ce.Di.Ma. Fuente: Google Maps*

El Ce.Di.Ma se ubica San Justo, Partido de La Matanza, Buenos Aires, Argentina y es una entidad de referencia no solo en este distrito sino también en toda la zona oeste del Conurbano Bonaerense. Allí llegan personas que buscan mejorar su calidad de vida a través de la actividad deportiva, tanto competitiva como recreativa.

Dada la integralidad de las problemáticas, el equipo de vinculación interdisciplinario se abocó especialmente a las temáticas de género y discapacidad en cuanto a su accesibilidad al deporte con equidad, como eje central que las nucleaba.



Figura2: *Temáticas de trabajo. Elaboración propia*

La gran variabilidad que presentaron las demandas relevadas previamente sobre estos temas hizo que debieran seleccionarse ejes prioritarios de trabajo, que fueron integrados en uno central que definido como *Accesibilidad con equidad* (Figura 2), expresando así el análisis que se realizaría de la oferta real y potencial de actividades deportivas adaptadas en una institución dedicada especialmente a ellas. Con el estudio de sus principales fortalezas y debilidades se buscaba poder elaborar un perfil que pudiera funcionar como modelo inspirador para otras entidades y dotar de mayores recursos integrales para superar las dificultades que estuvieran atravesando. Cada grupo de expertos fue llevando adelante las tareas sobre deporte y discapacidad, género, infraestructura -como factor esencial de accesibilidad- y de gestión[2].

Desde el eje de deporte adaptado, el equipo se enfocó en la planificación y formas de gestión de actividades deportivas y recreativas con participación comunitaria, previendo su articulación con clubes e instituciones educativas para ampliar la oferta de prácticas accesibles e inclusivas. Como temática transversal, el grupo de infraestructura se enfocó en relevamientos y controles edilicios, mediante la identificación de necesidades y propuestas de mantenimiento y mejora de las instalaciones. Por su parte, el grupo dedicado a temáticas de género abordó de manera participativa la promoción de la equidad y la inclusión, con actividades abiertas a la comunidad, presentando estrategias preventivas sobre discriminación y violencia y

2. En el equipo interdisciplinario de vinculación participaron expertos en derecho y problemáticas de género (abogados, formadores y terapeutas), en deportes y deportes adaptados (entrenadores profesionales y deportistas paralímpicos de equipos de alta competición), en psicología del deporte, en infraestructura (ingenieros civiles y alumnos en proyecto final próximos a graduarse de dicha carrera) y en gestión institucional, todos docentes investigadores de la UNLaM.

mecanismos disponibles de defensa de derechos esenciales. Finalmente, el grupo de gestión institucional se dedicó a elaborar estrategias para optimizar los recursos, enfocándose en la administración eficiente, ordenada y sostenible acorde a la realidad del día a día de Ce.Di.Ma.

II. Metodología y desarrollo del proyecto

La investigación se desarrolló durante el segundo semestre del año 2024 hasta inicios del año siguiente a lo largo de ocho meses, dividida en tres etapas temporales —planificación, ejecución y cierre— y siguió un enfoque participativo de tipo investigación-acción, en el que los propios participantes tuvieron un rol activo en todo el proceso. Se llevó a cabo un estudio situado que abarcó la primera mitad del proyecto, de carácter exploratorio y descriptivo, con orientación cualitativa, cuyo objetivo fue identificar las problemáticas específicas de cada eje temático: infraestructura, deporte adaptado, discapacidad, género y gestión institucional. Para enriquecer el análisis desde múltiples perspectivas, en cada una de las etapas temporales, se emplearon grupos focales, entrevistas semiestructuradas, encuestas y talleres.

Durante el trabajo de campo que se desarrolló entre el segundo y cuarto mes del proyecto, se coordinó un relevamiento integral mediante encuentros sistemáticos entre los docentes especialistas y las autoridades institucionales. En estos espacios, se llevaron a cabo tanto entrevistas individuales como grupales para profundizar en las percepciones y experiencias de cada actor. Paralelamente, los grupos de trabajo correspondientes a cada eje temático funcionaron de manera autónoma, adaptando sus propias dinámicas internas a la limitada disponibilidad horaria característica de las actividades de vinculación. A continuación, se presenta una descripción detallada de las tareas realizadas en cada etapa temporal y los principales hallazgos obtenidos en cada área.

2.1 Eje Discapacidad y Deporte

Según el Banco Mundial, se estima que un 15% de la población global (aproximadamente 1000 millones de personas) posee algún tipo de discapacidad[3]. Los fundamentos de dicha campaña se basan en la Agenda

3. Esto se puso de manifiesto en los Juegos Paralímpicos de Tokio 2020 bajo el lema *We are fifteen*, movimiento para la defensa de los derechos de personas con discapacidades, con representación a nivel mundial, lanzado por el Comité Paralímpico Internacional y la Alianza Internacional de Discapacidades.

2030 de la ONU para el Desarrollo Sostenible y la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidades. A nivel local, según el Censo Nacional de Población 2022, en el Partido de La Matanza residen 1.841.247 personas. Durante 2023, el Registro Nacional de Personas con Discapacidad otorgó 29.895 nuevos Certificados Únicos de Discapacidad (CUD), lo que equivale a un aumento de 1,6 % en la proporción de habitantes con discapacidad certificada, sumándose a los casos ya existentes. La distribución por tipo de discapacidad se muestra en la Figura 3.

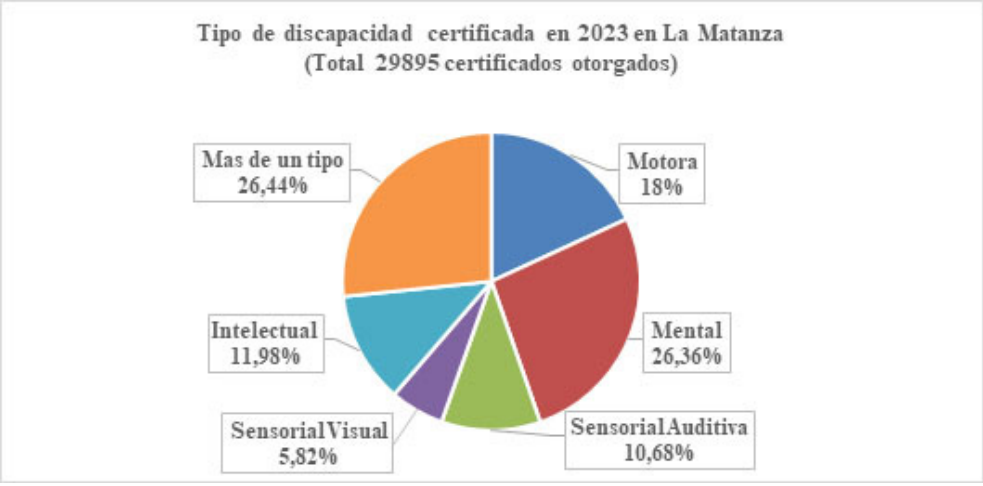


Figura 3: *Distribución de los CUD otorgados en 2023 en el distrito según el tipo de discapacidad. Elaboración propia*

Vale decir que estas cifras no representan al total de personas con alguna situación de discapacidad, ya que muchas no poseen el certificado aunque les corresponda, más bien permiten establecer un marco del contexto local sobre el tema.

2.1.1 Análisis situacional

El relevamiento y diagnóstico iniciales en Ce.Di.Ma. se plantearon desde una mirada interdisciplinaria orientada al encuentro real con el trabajo institucional, tendiendo hacia una "autodescripción" profunda de su cotidianeidad, mediante testimonios que permitieron conocer tanto la realidad actual como su historia. Esta propuesta es congruente con la metodología participativa como dinámica pertinente para los proyectos de vinculación.

La asociación cuenta con diferentes ambientes dedicados al entrenamiento de las disciplinas ofrecidas, más un Multiespacio para eventos y prácticas deportivas eventuales y un gimnasio de musculación con equipamiento básico. En cuanto a recursos humanos con capacidades técnicas, varias actividades cuentan con entrenadores profesionales aunque en algunos casos está coordinada por miembros de la comunidad que no cuentan con formación específica.

Todas las actividades se sostienen con fondos institucionales y aportes municipales además de los ingresos provenientes de los deportistas, en forma de cuota social de bajo costo. Como caso particular, Gimnasia deportiva (es competitiva como la gimnasia olímpica) está a cargo de los Centros de Educación Física (CEF) dependientes del Municipio, tanto en su designación de referentes como en el origen de los recursos económicos.

En este marco, se elaboró un registro de las actividades deportivas que allí se realizan, cómo se organizan y qué actores intervienen en cada una de ellas.

Como resumen pueden verse en el Cuadro 1 los deportes que se practican en Ce.Di.Ma., la dedicación horaria en cada uno y sus particularidades.

Cuadro 1: *Actividades deportivas y sus principales características. Elaboración propia.*

Actividad deportiva	Hs. Sem.	Espacio	Características
Básquet en silla de ruedas	13hs.	Alterna con Fútbol	Entrenadores profesionales a cargo y voluntarios sin formación específica.
Fútbol para personas con discapacidad intelectual	13hs.	Alterna con Básquet	Entrenadores voluntarios sin formación específica
Gimnasia inclusiva	10hs.	Alterna con Judo	Administrada desde los CEF
Judo inclusivo	10hs.	Alterna con Gimnasia	Entrenadores profesionales a cargo y voluntarios.
Tenis de Mesa inclusivo	20 hs.	5 mesas en espacio exclusivo	Fines recreativos y competitivos para individualidades que participan en juegos paralímpicos y otros internacionales. Entrenadores profesionales a cargo. Para personas con y sin discapacidad
Patín	Según demanda	Multiespacio (se alquila)	Abierto a la comunidad
Vóley	Según demanda	Multiespacio (se alquila)	Abierto a la comunidad

En los registros de CE.Di.Ma. se contabilizaron un total de 141 personas inscriptas para la práctica de deportes de manera regular, y su distribución por actividad puede verse en la Figura 4.

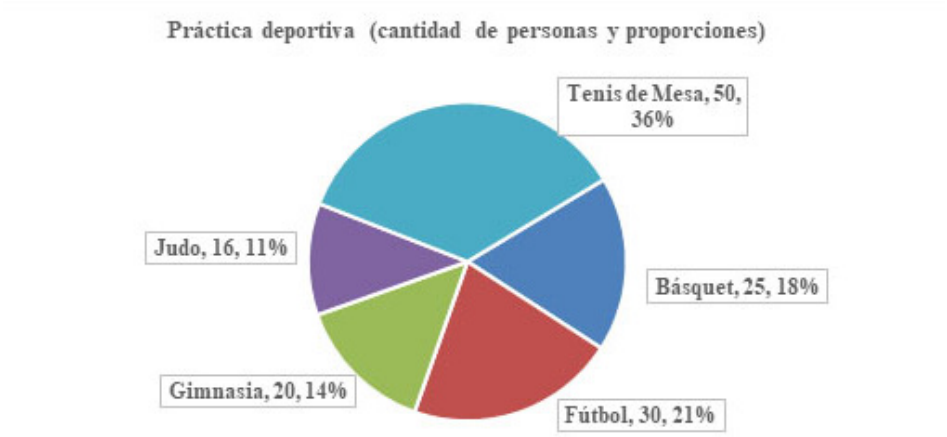


Figura 4: *Distribución de los deportistas en las actividades deportivas. Elaboración propia*

Con el relevamiento también se observaron las diferentes condiciones de discapacidad presentes en los deportistas, como se visualiza en la Figura 5.

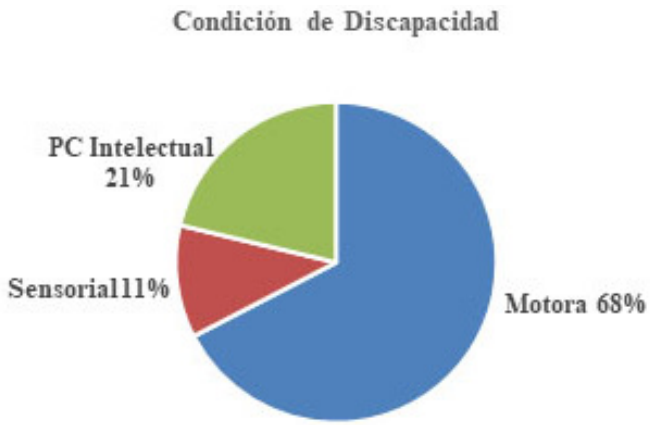


Figura 5: *Condiciones de discapacidad relevadas en los deportistas. Elaboración propia*

Al finalizar el trabajo de campo, donde además de los datos resumidos en el Cuadro 1 y la Figura 4, se estableció un orden de prioridad para las acciones demandadas para este eje, destacándose las tendientes a incrementar la cantidad de deportistas por actividad, poniendo el foco en la optimización de la organización para cada disciplina. Ce.Di.Ma. es un lugar de referencia para la comunidad, allí se generan vínculos, se atraviesan desafíos concernientes a las particularidades que cada deportista afronta, se proyectan carreras de desarrollo competitivo pero además es un punto de encuentro con familias que acompañan y comparten distintos procesos, en función de lograr una mayor calidad de vida para sus integrantes. Historias personales se entrelazan en el deporte y lo trascienden. Al atender esta diversidad de opciones, lo destacable del trabajo que allí se realiza, excede lo meramente competitivo y requiere de acciones que permitan generar estrategias de trabajo con la comunidad, capacitaciones del personal en el trabajo con la especificidad de cada problemática de salud, coordinación de espacios de formación y reflexión sobre las prácticas que se realizan.

La accesibilidad, en general, queda supeditada a distintas realidades sociales, económicas, culturales y ambientales que hacen que las personas a las que están destinadas las actividades, no siempre puedan acercarse al Centro o no puedan sostenerlo en el tiempo, según lo expresaron los coordinadores deportivos y las autoridades de Ce.Di.Ma.

El deporte forma parte de la cultura manifestándose de diferentes modos según el contexto histórico, social, económico y cultural del que se trate. Hoy existe mayor consciencia de los beneficios que la práctica deportiva aporta al bienestar físico y emocional, especialmente luego de las circunstancias epidemiológicas atravesadas a nivel global, tal como lo expresa Dunn et al. (2001) al concluir desde sus estudios que el ejercicio físico regular puede reducir los síntomas de depresión y ansiedad, mejorando la calidad de vida.



Figura 6: *Deportistas que entrenan en la institución. Fuente: Ce.Di.Ma*

Ce.Di.Ma tiene una trayectoria de 55 años trabajando en el desarrollo del deporte adaptado, allí se formaron deportistas que representan al país en competencias tanto nacionales como internacionales, como fue en Juegos Paralímpicos Sídney 2000, Atenas 2004, Beijing 2008, Londres 2012, Río 2016, Tokio 2020 y París 2024.

En la sede, además de la práctica y entrenamiento cotidiano, entrenan las selecciones de básquet en silla de ruedas, tanto femenino como masculino. Todos estos datos fueron reseñados por los entrenadores y autoridades consultados.



Figura 7: *Deportistas de alta competición internacional. Fuente: Ce.Di.Ma.*

La Selección Femenina U15 Argentina también realiza la concentración en la sede de Ce.Di.Ma.



Figura 8: *Deportes sin distinción de género de alta competición. Fuente: Ce.Di.Ma.*

La práctica inclusiva les brinda a los deportistas la oportunidad de desarrollar y mejorar sus habilidades y destrezas motrices ya que proporciona nuevas experiencias corporales, realza la percepción de sus logros físicos, redefine sus capacidades físicas e incrementa su confianza para la realización de nuevas actividades físicas (Blinde & McClung, 1997). Además, se debe destacar el efecto que ejerce en la dimensión psicológica (Martin et al., 2016). Un aspecto determinante es que la importancia no radica únicamente en el aprendizaje deportivo y sus efectos, sino en la significatividad que tiene a nivel social para las personas con discapacidad (Wickman, Nordlund, & Holm, 2018). Por este motivo, este proceso de inclusión deportiva se considera clave para completar el proceso de inclusión social de personas con discapacidad (Brasile,1990). El fin último de los procesos de inclusión es generar oportunidades de práctica deportiva para que las personas con discapacidad tengan opciones de elegir en función de los distintos tipos de factores (etapa evolutiva, edad, gustos, intereses y necesidades, lugar de residencia, disponibilidad, etc.) y por supuesto, en igualdad de condiciones que las personas sin discapacidad.

2.1.2 Resultados obtenidos

Modelo Ce.Di.Ma.: **Transferencia de la práctica de deporte adaptado a otras instituciones de la sociedad civil**

Se entiende el deporte adaptado como aquella modalidad deportiva que se adapta al colectivo de personas con discapacidad o condición especial de salud, ya sea porque se han realizado una serie de adaptaciones y/o modificaciones para facilitar la práctica de aquellos, o porque la propia estructura del deporte permite su práctica (Reina, 2010).

De esta manera se reconocen dos orígenes de la modalidad adaptada, una que surge del deporte convencional (por ejemplo, el voleibol sentado o el baloncesto en silla de ruedas) y el que se ha creado como una modalidad deportiva nueva a partir de las características específicas de un determinado colectivo de personas con discapacidad.

Desde una perspectiva que concibe al deporte como un factor que propicia la inclusión, su práctica no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para conseguirla. El proceso de accesibilidad con inclusión debe contemplar las instancias que se incluyen en la Figura 9.



Figura 9: *Elementos esenciales para la práctica deportiva adaptada. Elaboración propia.*

La modalidad de trabajo para concretar y garantizar la accesibilidad debe estructurarse en función del potencial impacto de acciones que conforman una *cadena de valor,* tal como puede verse en la Figura 10.



Figura 10: *Elementos requeridos para la implementación. Elaboración propia*

- ***Información:*** El primer eslabón de este proceso contempla no solo la aproximación teórica sobre los diferentes tipos de discapacidad, sino también las situaciones particulares que las personas atraviesan en la cotidianeidad, niveles de autonomía, apoyos familiares, condición de salud, nivel de estudios alcanzados.

- ***Formación:*** El conocimiento y clasificación de los diferentes tipos de discapacidad es fundamental para la implementación de un proyecto deportivo inclusivo. Los modos de comunicarse, las posibilidades de representación cognitiva, el control motor son algunos de los ejes esenciales para poder planificar actividades físicas y deportivas, conformar equipos de entrenamiento y elaborar planes de desarrollo.

- ***Apoyos externos**:* Además del deportista, se debe conocer los soportes afectivos con los que cuenta, disponibilidad de recursos para abordar las prácticas deportivas y qué adecuaciones deben realizarse para sostenerla

- ***Asesoramiento Externo**:* La práctica deportiva y el desarrollo de una actividad física requiere de un trabajo interdisciplinario que evalúe la condición de salud actual y la mejora en la calidad de vida. La intervención de nutricionistas, psicólogos deportivos, fisiatras tanto en los procesos de evaluación inicial como en el desarrollo progresivo de la actividad son esenciales para la concreción de prácticas profesionales.

Como recursos que potencien la organización y sistematización de las tareas, se elaboraron en base a las necesidades expresadas, los siguientes instrumentos de trabajo para los coordinadores de las actividades deportivas:

- ***Instrumento 1: Recurso para el registro inicial institucional***

Cuadro 2: *Modelo de Ficha de registro inicial institucional. Elaboración propia.*

Apellido y Nombre:
Edad:
Domicilio:
Contacto:
Nivel de estudios alcanzado:
Lesión (desarrollar ampliamente Diagnóstico y evolución)
Profesionales que lo asisten:
Grupo soporte: (Familia, amigos)
Grupo familiar:
Deporte:

- ***Instrumento 2: Recurso para la planificación deportiva destinado a entrenadores***

Primer Paso. Chequear: ¿Quiénes conforman el equipo de trabajo? ¿Trabajan exclusivamente en un deporte o es compartido con otras disciplinas?

-Planificación

Dado que el recorrido deportivo contempla desde la iniciación hasta el alto rendimiento, es necesario contar con instrumentos que permitan organizar la práctica y contemplen la posibilidad de realizar trayectorias que impliquen diferentes niveles de dificultad.

-Planteo de Objetivos de Entrenamiento

Los objetivos son intentos de acción para lograr un determinado nivel de competencia en una tarea, estableciendo un período de tiempo determinado.

Se deben plantear dos tipos de objetivos:

a- *Objetivos de resultado: Son planteados a largo plazo. Esos resultados deben contemplarse grupalmente como individualmente.*

b- *Objetivos de realización: Estos objetivos están relacionados con los primeros, pero deben ser eslabones que conduzcan a la consecución de estos. Deben ser específicos, observables y medibles.*

Cuadro 3: *Modelo de registro de objetivos de entrenamiento. Elaboración propia.*

Objetivos	Objetivo de realización	Objetivo de resultado	Periodo de tiempo estimado para conseguirlo
A corto plazo			
A mediano plazo			
A largo plazo			

-Características del Entrenamiento

Todo entrenamiento debe realizarse con un propósito, pero el mismo es mucho más abarcador que las destrezas técnicas, por lo que se sugiere realizar un plan de trabajo que contemple los siguientes ítems:

a- *Características básicas*

b- *Características técnico-tácticas*

c- *Características emocionales: manifestaciones de ansiedad, control del error, trabajo en equipo, liderazgo, adhesión al entrenamiento*

d- *Contenido del entrenamiento*

e- *Rutinas específicas.*

f- *Plan nutricional precompetitivo, competitivo y pos competitivo.*

g- *Evaluación de procesos.*

Implementar nuevas ofertas implica coordinar acciones para las que la Universidad Nacional de la Matanza a través de sus diferentes unidades académicas, está en condiciones de aportar recursos académicos como soporte para la organización, gestión y puesta en marcha de diferentes proyectos desde una mirada interdisciplinaria.

Este sería un potencial punto de partida de un proceso de transformación que, con el compromiso y la aplicación de estrategias adecuadas, contribuya al crecimiento y consolidación de Ce.Di.Ma. como una institución mejor organizada, más eficiente y preparada para afrontar los desafíos del futuro y que a su vez, se potencie como referente regional por su impacto en la atención de las necesidades de su comunidad.

2.2 Eje de Problemáticas de Género

Desde la perspectiva de género las actividades se centraron en reflexionar y hacer visible la situación que atraviesan las personas con discapacidad y en particular, a quienes concurren a realizar deportes adaptados en asociaciones civiles.

En la sociedad actual se perciben por ejemplo, en las redes sociales o en espacios de comunicación pública, comportamientos prejuiciosos o discriminatorios sin interpelarlos, siendo sostenidos por creencias sociales que impiden empatizar con las personas con discapacidad, respecto a sus problemas, su vida cotidiana, sus vínculos o qué apoyos tienen y cuáles no (Palacios, 2008).

Las instituciones adaptadas a integrar social y deportivamente a personas con discapacidad no abundan y las políticas públicas no son suficientes sobre estas problemáticas, por lo que acentúa la tendencia hacia la apatía o indiferencia respecto a sus realidades.

Estas experiencias de vida tan complejas implican un abordaje multisectorial donde la educación es la clave, ya que tiene un papel fundamental para el fortalecimiento de creencias, hábitos y especialmente, el respeto de la otredad. Generar conciencia de que todas las personas somos distintas y que nos reconocemos con otras, colabora con las perspectivas de inclusión.

Desde esa idea de promover el bien común y estar al servicio de la comunidad, entidades como Ce.Di.Ma se alinean a la visión de la UNLaM, que desde el ejercicio de la Responsabilidad Social Universitaria (RSU) fortalece su compromiso con el desarrollo territorial, por tener la capacidad de generar herramientas y estrategias pertinentes y situadas.

Carlevaro (2008: 33) afirma "Sin la activa participación de las universidades las necesarias transformaciones sociales tendrán, siempre, menor alcance y calidad". Es así como lo expresa la UNLaM en su visión de *Ser una respuesta a las demandas concretas de la comunidad local*[4], por lo tanto, trabajar con el entorno y sus organizaciones no es solo cooperar sino vincular la universidad desde su capacidad de crear conocimiento con la sociedad, para producir soluciones concretas a problemas reales.

2.2.1 Análisis situacional

En visitas coordinadas con las autoridades y referentes institucionales donde predominó el diálogo abierto, se pudo observar desde sus relatos, prácticamente una ausencia de conocimientos sobre perspectiva de género, expresando allí una demanda directa y franca de información y capacitación acerca de cómo proceder ante situaciones de violencia o acoso, esperando poder disponer de un *protocolo de acción* para poder responder y actuar ante tales eventos, tanto para los asistentes al establecimiento, como también para quienes requieran asesoramiento sobre el tema en la comunidad de cercanía.

En este marco, la institución adoptante, como otras asociaciones civiles, desempeñan un papel esencial en el desarrollo social, económico y comunitario, al generar espacios de participación, acceso a servicios y promoción de derechos.

- ***Actividades participativas realizadas sobre Género y problemáticas conexas***

4. https://www.unlam.edu.ar/index.php?seccion=2

Desde el equipo de género se organizaron encuentros dirigidos a directivos, docentes, alumnos y miembros de Ce.Di.Ma., así como a otras ONG y asociaciones civiles, como sociedades de fomento. Estos espacios, de carácter participativo, se realizaron tanto en Ce.Di.Ma. como en otras instituciones interesadas.

En cada encuentro, se expuso sobre situaciones de violencia, sus modalidades y el marco legal vigente, evidenciando la necesidad de elaborar un protocolo de acción. Luego, se abordaron temas como el abuso infantil desde una perspectiva integral. En el primer taller, "Cuerpos libres", se trabajó la violencia hacia personas con discapacidad (PCD), promoviendo vínculos libres de discriminación por género y discapacidad. Se destacó el rol de las instituciones en la promoción de la autonomía y la inclusión de las PCD.

También se profundizó en la discriminación por motivos de discapacidad según se expresa en la Convención sobre los Derechos de las PCD (Art. 16), resaltando la obligación del Estado de protegerlas ante situaciones de abuso. Finalmente, se identificó la violencia institucional como aquella ejercida por organismos públicos que obstaculizan el acceso a derechos de las PCD.

Por último, se hizo referencia a la "Recomendación General del Comité de Expertas del MESECVI[5] (N°4): Violencia de género contra las niñas y mujeres con discapacidad (CIM, 2022) que dispone que las violencias contra las mujeres que tienen su origen en el género y la discapacidad siguen patrones que permiten reconocerlas y decidir las medidas para abordarlas. Contar con información valiosa a fin de otorgar una mayor atención al factor de discapacidad permite ir más allá en la labor de promover el derecho de las mujeres a estar libres de violencia, al incorporar este asunto como factor agravante.

Estas citas sobre declaraciones de derechos específicos fueron incluidas como forma de crear conciencia del respaldo que tiene la defensa de los mismos y de los recursos disponibles amparados en ellas.

Desde dicho marco se entregaron a los presentes, tarjetas con datos sobre canales de asistencia y denuncia de violencia de género, doméstica e institucional, como la Secretaría de las Mujeres, Políticas de Género y

5. El MESECVI es el Mecanismo de Seguimiento a la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará".

Diversidades de la Municipalidad de la Matanza y de la posibilidad de contar con acompañamiento luego de radicar la denuncia.

Cuadro 4: *Datos acerca de dónde denunciar la violencia institucional. Elaboración propia.*

1. Hacer la denuncia llamando al 0800-122-5878 línea gratuita de la Secretaría de Derechos Humanos.

2. También puedes hacerlo vía WhatsApp al (54-11) 4091-7352

3. O bien, enviando un correo electrónico a: denuncias@jus.gob.ar

Como corolario del taller, se clarificaron los mecanismos para realizar una denuncia sobre alguna violación de derechos humanos pueden presentarse personas individuales, ONGs reconocidas por el Estado y la CIDH (Comision Interamericana de Derechos Humanos). No se exige un interés legítimo del denunciante y se permite que sea una persona distinta a la víctima de la violación, sin exiguas formalidades.

En lo referente al acceso a la Justicia, se compartió información relevante sobre cómo se recomienda el especial cuidado en el acceso a la justicia de las personas en condiciones de *vulnerabilidad*[6] en las *Cien Reglas de Brasilia* quedando definitivamente aprobadas en la Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en Brasilia en 2008. Allí se establecieron líneas de actuación obligatorias para los órganos judiciales de los Estados Parte con el objeto de que las personas vulnerables no sean revictimizadas, destacándose el acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población, incluyendo recomendaciones para operadores jurídicos y agentes judiciales a los fines de garantizar la tutela judicial efectiva (CJI, 2008).

Por otro lado, la Ley Provincial de Víctimas Nº 15.232[7] (Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 2021) reconoce y garantiza a las personas

6. Aprobado por nuestro país a través de la Ley 25632 (HCNA, 2002).
7. https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-15232-123456789-0abc-defg-232-5100bvorpyel

víctimas de presuntos delitos, sus derechos en todas las etapas del proceso penal, brindando asesoramiento, asistencia jurídica, representación y protección personal. Esta ley tiene varios elementos importantes desde el punto de vista de género, pero también ha incluido en su Art. 9, las situaciones de vulnerabilidad en la víctima. En este sentido, dispone que cuando la víctima se encuentre en situación de vulnerabilidad, en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad o cualquier otra análoga, las autoridades deberán dispensarle atención especializada, adoptando de inmediato medidas tendientes a proteger a las víctimas y testigos, frente a eventuales peligros.

Como parte de la concientización se habló también acerca de los ámbitos donde se puede manifestar la violencia, que son tres: 1) en la *vida privada* siendo ejercida en el *ámbito doméstico o familia u otra relación interpersonal; 2) en la comunidad* cuando cualquier persona ejerce violencia contra la víctima, comprendiendo la tortura, abuso sexual, trata de persona, abuso, prostitución, acoso sexual en el lugar de trabajo o establecimientos de salud, educativos o cualquier otro y 3) la *perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes* donde quiera que ocurra. (OEA, 1994, Art. 2).

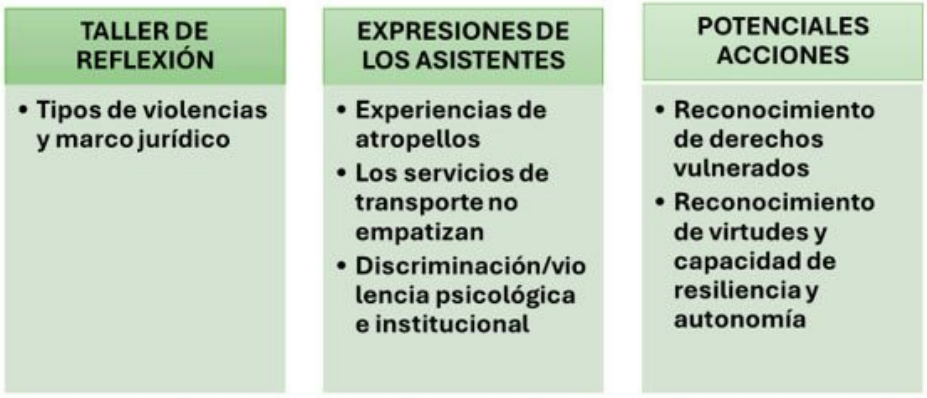


Figura 11: *La actividad del taller y sus resultados. Elaboración propia*

Con toda la información brindada, surgieron múltiples aportes por parte de los asistentes como se resume en la ilustación anterior.

Al cierre del encuentro, surgió una reflexión colectiva que reivindica el derecho de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad (PCD), a vivir libres de violencia, con respeto y protección. Bajo el lema *#Sin barreras #Sin brechas #Sin violencia*, se promovió una convivencia inclusiva y segura.

Los talleres siguientes, bajo el título *"Creando conciencia y sensibilidad sobre discapacidad. Haciendo visible lo invisible"*, invitaron a reflexionar sobre el poder del lenguaje y la importancia de hablar con respeto. Se destacó que la discapacidad no define a la persona y que la verdadera barrera es la discriminación. Se cuestionaron estereotipos persistentes, como la infantilización o la romantización de las PCD (Isaias et al., 2023), y se remarcó que la mayoría de las discapacidades son adquiridas, no congénitas. También se visibilizó que las PCD pueden vivir todo tipo de violencias, incluyendo abuso y violencia de género, y que muchas veces estos sufrimientos se silencian, afectando su salud emocional.

El enfoque propuesto promueve un cambio de paradigma: dejar de lado visiones asistencialistas y excluyentes, y construir una sociedad empática, inclusiva y comprometida con el respeto, la equidad y los derechos humanos (Blanco Pighi, 2022). Se llamó a actuar colectivamente para derribar prejuicios, brindar oportunidades reales y generar redes de apoyo activas y sostenidas.

2.2.2 Resultados obtenidos

Luego de las reflexiones y presentaciones compartidas se generaron preguntas y actividades que propiciaron la libre expresión en el taller, generándose un clima de confianza y seguridad para hablar sobre temas muy sensibles, como experiencias de vida en un ambiente seguro y respetuoso. Como modo de preservación personal de identidad se reservaron los relatos, ya que en muchos casos era la primera vez que los compartían. Toda esta información permitió tomar dimensión de las problemáticas vividas por personas que necesitan orientación y amparo urgente.

Como resumen y cierre de las actividades de cada jornada, se compartió información acerca de instituciones que trabajan con problemáticas de discriminación, atención a víctimas de violencia y abuso infantil y de atención al suicida, acordando de manera unánime la importancia de establecer vínculos de contención a través de redes como primer acceso a amparo y acompañamiento, reconociendo que hay mucho trabajo por hacer.

2.3 Eje transversal de infraestructura como factor de accesibilidad

La mejora de la infraestructura es una necesidad urgente en muchas organizaciones sociales que, pese a su valioso aporte comunitario, carecen de recursos y asistencia técnica para evaluar y mejorar sus espacios. Esto limita su funcionamiento y proyección a futuro, ya que suelen operar en instalaciones deterioradas o inadecuadas. Para revertir esta situación, es fundamental promover políticas públicas y alianzas con universidades, gobiernos y profesionales que brinden apoyo técnico y financiero. Contar con espacios seguros y adecuados no solo mejora la calidad de las actividades, sino que fortalece el rol transformador de estas organizaciones en sus comunidades (Soriano, 2023).

2.3.1 Análisis situacional

El equipo de infraestructura realizó un relevamiento técnico edilicio que incluyó visitas, entrevistas, registros fotográficos y planos. Se evaluaron aspectos como estructura, instalaciones, accesibilidad, ventilación, iluminación, higiene y seguridad. A partir del diagnóstico, se elaboró un informe con propuestas de mejora priorizadas según urgencia e impacto, abarcando desde reparaciones menores hasta proyectos de refuncionalización y ampliación. Se destacó la importancia de la accesibilidad universal, proponiendo soluciones de bajo costo y alta efectividad, en línea con normativas vigentes. El relevamiento se centró en las dos naves principales del edificio, donde se desarrollan la mayoría de las actividades.



Figura 12: *Fotografía tomada en octubre del 2015. Fuente: Ce.Di.Ma.*

La nave lateral izquierda, de estructura de hormigón armado con muros de ladrillo cerámico y cubierta metálica, se destina a actividades recreativas, eventos y deportes, incluyendo espacios de servicios como cocina, sanitarios y entrepiso. En el sector derecho se ubican los dormitorios de deportistas, y en el fondo del predio una nave metálica con cancha de básquet, tribunas y vestuarios, donde también se desarrollan otros deportes.

Pudieron observarse los daños sufridos a raíz de un incendio ocurrido en octubre de 2017 en una fábrica vecina, que afectó gravemente las estructuras e instalaciones del centro. Se identificaron problemas estructurales críticos en la nave lateral, deficiencias en las instalaciones eléctricas como circuitos mal aislados, trazados incorrectos y riesgo de accidentes y fallas en las instalaciones sanitarias, incluyendo cañerías dañadas, ventilaciones incorrectas y falta de dispositivos adaptados para personas con discapacidad. El detalle del relevamiento se encuentra accesible en el Anexo al que se accede desde el siguiente LINK.

2.3.2 Resultados obtenidos

Como respuesta a las necesidades detectadas, se elaboró un plan de acción integral orientado a la mejora progresiva de la infraestructura, priorizando la seguridad, la habitabilidad y la proyección a futuro del espacio. El plan se estructuró en tres etapas escalonadas:

- ***Etapa 1***: Intervenciones urgentes en estructura, instalaciones eléctricas y sanitarias para garantizar la seguridad. Incluye el reemplazo de elementos estructurales comprometidos, corrección de trazados eléctricos, aislamiento adecuado y regularización de la ventilación y desagües.

- ***Etapa 2***: Mejoras en la habitabilidad, accesibilidad y confort de los espacios. Se contempla la adecuación de sanitarios para personas con discapacidad, la instalación de circuitos de emergencia, el reacondicionamiento de carpinterías y ajustes en escaleras, pisos y cerramientos.

- ***Etapa 3***: Proyección de una nueva nave metálica paralela a la actual para ampliar la capacidad de uso simultáneo del centro. Además, se prevé la renovación del pavimento de acceso, estacionamiento y vereda.

2.4 Eje Gestión Institucional

Las asociaciones civiles cumplen un rol fundamental en la promoción del bienestar social y la consolidación de comunidades más justas e inclusivas. No obstante, muchas de estas organizaciones enfrentan serias dificultades en su gestión institucional, lo cual compromete su sostenibilidad y el impacto de sus iniciativas. En este marco, la vinculación entre una adecuada administración y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adquiere una relevancia estratégica[8]. Un abordaje integral de la operatoria diaria de estas entidades permite identificar desafíos estructurales y operativos que obstaculizan su accionar. En este contexto, la experiencia de trabajo con la asociación Ce.Di.Ma. permite visibilizar problemáticas concretas en distintas áreas de gestión, al tiempo que abre oportunidades para fortalecer sus capacidades institucionales en función de un desarrollo más equitativo y sostenible.

2.4.1 Análisis situacional

El diagnóstico permitió detectar desafíos estructurales que afectan la eficiencia operativa y la proyección estratégica de la organización. A partir de encuentros con el equipo directivo, se relevaron problemáticas en administración, planificación, comunicación interna y articulación externa, destacando también fortalezas y oportunidades de mejora. Una de las principales demandas fue la necesidad de un sistema ágil y accesible para ordenar las operaciones diarias. Las autoridades señalaron dificultades en la gestión financiera, lo que impacta en la disponibilidad de recursos. En respuesta, se propuso una herramienta para mejorar el control presupuestario, optimizar recursos y facilitar una planificación estratégica más efectiva.

Desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), estas carencias en la gestión representan una barrera para avanzar en metas como la reducción de desigualdades (ODS 10), la educación de calidad (ODS 4), el trabajo decente (ODS 8) y la construcción de instituciones sólidas (ODS 16). A través de encuentros con docentes y miembros de la comisión directiva, se relevó no solo la presencia de necesidades puntuales, sino también la ausencia de una planificación estratégica que alinee objetivos operativos con una visión de largo plazo.

8. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

La organización cuenta con fortalezas como el compromiso de sus miembros, su presencia territorial y la diversidad de sus actividades. Estas, junto a su apertura a integrar los ODS, conforman una base sólida para su desarrollo. El entorno ofrece oportunidades valiosas (programas de apoyo, alianzas y tecnologías), aunque también enfrenta amenazas como la inestabilidad económica y la falta de políticas específicas. En este contexto, es clave fortalecer lo interno, aprovechar lo externo y usar los ODS como guía para una gestión más inclusiva y sostenible.

2.4.2 Resultados obtenidos

Como resultado del trabajo del equipo especializado, se logró implementar un sistema de gestión integral que transformó significativamente el funcionamiento interno de la institución. Esta solución tecnológica permitió optimizar los procesos administrativos, organizativos y financieros, promoviendo una gestión más ágil, transparente y eficiente, adaptada a las particularidades de una organización dedicada a la integración de personas con discapacidad mediante el deporte y la vida social.

Uno de los principales avances fue superar las limitaciones estructurales en la gestión. Antes, los procesos eran manuales y desorganizados, generando errores y retrabajos. Con la implementación del nuevo sistema, se logró centralizar datos, automatizar tareas y mejorar la toma de decisiones. Esto profesionalizó la administración general, redujo fallas y fortaleció la sostenibilidad operativa. Además, el enfoque participativo facilitó la apropiación del sistema por parte del equipo.

Se optó por una solución basada en Microsoft Access, integrable con herramientas de uso frecuente como MS Office, lo que facilitó su adopción sin requerir una infraestructura costosa; incorpora un conjunto amplio de funcionalidades orientadas a centralizar y optimizar la gestión institucional de Ce.Di.Ma. Entre sus principales componentes se encuentran módulos específicos para el manejo integral de socios (registro, seguimiento y estado de membresía), la asignación y control de profesores y actividades, y la administración financiera, incluyendo el control de ingresos, egresos y liquidaciones. Además, el sistema permite generar reportes automáticos que facilitan el monitoreo y la evaluación de las tareas desarrolladas. Los detalles de la herramienta pueden consultarse en el repositorio institucional, accediendo desde AQUÍ.

Fue diseñado con una estructura flexible y escalable, que permite adaptarlo a nuevas necesidades, integrar tecnologías complementarias (como

almacenamiento en la nube o bases de datos externas) e incorporar funcionalidades adicionales como formularios dinámicos o protocolos avanzados de seguridad. Este desarrollo se enmarca en una lógica de cooperación entre la universidad y las organizaciones sociales, promovida por el Programa Vincular. En este contexto, la intervención no solo respondió a una demanda concreta, sino que generó una experiencia de aprendizaje mutuo, transferencia de conocimientos y fortalecimiento de capacidades locales con impacto real y sostenido.

Uno de los principales logros del proceso fue la generación de un espacio de diálogo honesto y colaborativo, que favoreció la identificación de oportunidades de cambio y fortaleció la confianza entre las partes involucradas. La escucha activa y la retroalimentación permanente permitieron ajustar la propuesta tecnológica a las particularidades de Ce.Di.Ma., asegurando su viabilidad y sostenibilidad a futuro.

III. Actividad de cierre de la vinculación "Encuentro OID: Ofertas Innovadoras ante Demandas directas del territorio" realizado en la UNLaM.

Para finalizar este proyecto se realizó un encuentro en la universidad donde todos los grupos de trabajo presentaron ante la comunidad local representada por miembros de Ce.Di.Ma., de sociedades de fomento y otras asociaciones civiles, escuelas, organizaciones en general y ante la comunidad académica, un resumen de la experiencia realizada desde el primer contacto con la institución hasta las actividades desarrolladas, en función de las necesidades que ellos mismos expresaron durante todo el proceso compartido.

En este evento se comunicaron los resultados reseñados en este informe y se generó un espacio de expresión para que los asistentes puedan canalizar sus preocupaciones en general, para que la dinámica de elaboración de *Ofertas Innovadoras ante Demandas Directas (OID)* de la comunidad continúe produciendo resultados a través de actividades de investigación, vinculación y extensión que respondan a situaciones reales por resolver.

IV. Conclusiones

Promover la equidad en el deporte exige un enfoque integral que contemple activamente las desigualdades estructurales que enfrentan tanto las personas con discapacidad como aquellas que sufren discriminación por razones de género. El deporte, más allá de ser una práctica recreativa o competitiva, constituye un espacio privilegiado para el desarrollo de la autonomía, la pertenencia y la autoestima (Cid Expósito, 2017). Sin embargo, su acceso no siempre es equitativo ni está garantizado para todos los cuerpos y subjetividades. Es imprescindible repensar las políticas deportivas desde una perspectiva inclusiva, que rompa con los modelos tradicionales excluyentes y se base en el reconocimiento de las diversidades. Las barreras físicas, sociales y culturales que históricamente han limitado la participación de mujeres, identidades disidentes y personas con discapacidad deben ser visibilizadas y superadas mediante acciones concretas que incluyan adaptaciones, formación específica, sensibilización y cambios institucionales sostenidos. En este sentido, la gestión eficiente y transparente de los recursos humanos, económicos y materiales cobra un rol central. Garantizar la equidad en el deporte implica no solo buenas intenciones, sino también planificar y administrar recursos de forma estratégica para asegurar la disponibilidad de infraestructura accesible, equipamiento adaptado, programas formativos y personal capacitado. Un enfoque de gestión con perspectiva inclusiva permite optimizar los esfuerzos, ampliar el impacto y sostener las transformaciones a largo plazo.

El trabajo articulado entre universidades y organizaciones comunitarias resulta clave para generar transformaciones reales. La investigación, el acompañamiento técnico y la generación de espacios deportivos accesibles e inclusivos no solo mejoran la calidad de vida de las personas, sino que también fomentan una cultura del respeto, la igualdad y la participación colectiva.

Lograr la equidad en el deporte no es una meta aislada, sino un paso esencial hacia una sociedad más justa y diversa, donde cada persona pueda ejercer plenamente su derecho a jugar, competir y compartir desde su singularidad.

V. Proyecciones de la experiencia

Luego de poner en palabras e imágenes todo el trabajo realizado durante este proyecto, cada equipo propuso una serie de acciones que excedían el marco de esta vinculación y que representan oportunidades para iniciar nuevos proyectos de investigación, vinculación o extensión desde la universidad, en muchos casos contemplando la participación de alumnos para que enriquezcan su proceso formativo desde lo profesional como también, y especialmente, desde lo humano.

Desde todas las áreas se han generado recomendaciones y proyecciones para mejorar cuestiones propias de Ce.Di.Ma. aunque en general las propuestas son de carácter transferible. Todos los participantes coinciden en que se pueden implementar diversas estrategias que optimicen la sostenibilidad y el impacto de la organización, desde la superación de limitaciones con el apoyo profesional pertinente y adecuado.

La tarea realizada por esta entidad nos invita a pensar que nos encontramos en un escenario particular: los valores, las profesiones, las formas de trabajar e interactuar se redefinen, pero la práctica deportiva seguirá siendo un sostén para alcanzar el bienestar psicofísico como componente fundamental de la calidad de vida de las sociedades. Al derecho reconocido por las Naciones Unidas (2018) de garantizar la igualdad de acceso de las personas con discapacidad para participar en juegos, actividades, recreación y deportes, se deben sumar los beneficios asociados.

Como muestra de la fertilidad de la vinculación realizada se enuncian a continuación algunas de las sugerencias elaboradas:

- La vinculación del deporte con el sistema educativo es una arista por analizar en general y en particular, para el trabajo con personas en situación de discapacidad. Se percibe un avance a nivel educativo contemplando dispositivos escolares que permitan el acceso a los contenidos curriculares a personas con diferentes condiciones de discapacidad, el trabajo con maestros especializados que articulan, realizan adaptaciones curriculares y de actividades de manera conjunta con los docentes a cargo, permite continuar trayectorias formativas que hace tiempo atrás eran impensadas. Pero en lo referido a Educación Física en su versión adaptada, se deben profundizar los modos y estilos de abordaje de la disciplina, dada la baja incidencia que tiene esta modalidad en la formación docente de esta área.

- En cuanto a esto, se indican a continuación una serie de deportes adaptados que también podrían proponerse como para renovar sus ofertas sin que esto represente costosas inversiones monetarias: atletismo, tiro con arco, *parabadminton*, fútbol para ciegos, boccia, canotaje, paraciclismo, ecuestre, goalball, levantamiento de pesas, remo, tiro, vóley sentado, natación, taekwondo, triatlón, esgrima, quad rugby y tenis sobre silla de ruedas. Si bien cada disciplina deportiva requiere para su práctica determinadas condiciones de infraestructura, muchas de ellas pueden ser incorporadas a la oferta institucional de las diferentes organizaciones de la sociedad civil de la región.

- La propuesta es hablar de deporte sin adjetivarlo, para lo cual es necesario plantear escenarios de inclusión reales que contemplen los diferentes contextos deportivos ya que éstos pueden adecuarse para fomentar la inclusión de personas con discapacidad, permitiendo su uso y aplicación en diferentes deportes.

- Organizar con las instituciones referentes y la comunidad estudiantil de la Universidad Nacional de La Matanza jornadas de intercambio y difusión de las actividades de Ce.Di.Ma. y el modo de trabajo con personas con discapacidad, para brindar herramientas formativas a los futuros profesionales.

- Gestionar y promover vínculos con otras organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas para difundir las actividades que realiza la institución y concientizar el aporte que el deporte genera en la salud integral de las personas.

- Recopilar la experiencia, puesta en marcha y proceso de desarrollo deportivo de la Institución Ce.Di.Ma. en colaboración con el equipo interdisciplinario de vinculación en la producción de materiales, documentos o publicaciones en diferentes formatos.

- La práctica deportiva requiere la intervención de diferentes profesionales que atiendan específicamente las cuestiones técnicas como también de aquellos que aporten herramientas para el cuidado de la salud integral de las personas: nutrición, trabajo emocional, recuperación de lesiones, entrenamiento físico específico son algunas de las áreas que debieran incluirse en la planificación de los entrenamientos. Brindar capacitaciones en cada una de ellas es una posibilidad real con la que la Universidad Nacional de La Matanza cuenta.

- Colaborar en el seguimiento de las trayectorias deportivas y el acompañamiento a los referentes familiares como grupo de apoyo fundamental. Trabajar en talleres participativos y abiertos coordinados por profesionales de las diferentes áreas disciplinares es también una de las misiones a ser desarrollada.

- Desarrollo de un Plan Estratégico Integral para asociaciones civiles en general, permitiendo definir objetivos claros, establecer prioridades y garantizar el uso eficiente de los recursos, asegurando la continuidad de las organizaciones a lo largo del tiempo.

- Profesionalización de la Gestión Administrativa, Contable y Financiera el cual implica la implementación de herramientas, metodologías y buenas prácticas que optimicen el funcionamiento interno de la organización. Esto no solo mejora la transparencia y la sostenibilidad económica, sino que también permite que la asociación cumpla sus objetivos con mayor eficacia.

- Fortalecimiento del Capital Humano, que no solo representa el talento y la capacidad de trabajo de los miembros, sino también su compromiso, conocimientos y habilidades para cumplir los objetivos de la organización. Muchas asociaciones enfrentan desafíos en la gestión de sus equipos, como la falta de formación, la rotación constante de voluntarios o la falta de un liderazgo claro. Para ello, es necesario invertir en la capacitación, la motivación y la retención del talento, así como en la creación de un entorno organizativo saludable y colaborativo.

- Estrategias de Comunicación y Visibilidad: Una asociación civil necesita una comunicación efectiva para fortalecer su impacto, atraer aliados y consolidar su identidad. Para lograrlo, es clave desarrollar una estrategia integral que abarque tanto la comunicación interna como la externa.

- Adopción de prácticas de Contabilidad Social, es una estrategia clave para las organizaciones que buscan fortalecer su sostenibilidad y responsabilidad social en el contexto del desarrollo sostenible. Esta herramienta permite a las organizaciones no solo reportar su desempeño económico, sino también considerar y medir los impactos sociales, ambientales y económicos de sus actividades, proporcionando una visión más completa y responsable de su gestión.

- Desde una visión más macro, Ce.Di.Ma. podría establecer vinculaciones con el sistema educativo a través del trabajo conjunto con los organismos dependientes de la Dirección de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y sus diferentes estamentos: Jefaturas de Inspección regionales, Inspectores de Educación Física y las instituciones educativas que tienen a su cargo. Este vínculo permitiría gestionar acciones concretas en el territorio que tengan impacto en la comunidad. El objeto de esta vinculación tendría como punto de relevancia la difusión de la actividad deportiva realizada en la institución, pero también presentar a la comunidad educativa la posibilidad de practicar distintos tipos de deporte adaptado. Para la comunidad de profesores del área, es también una oportunidad para adquirir herramientas de trabajo que tiendan a la inclusión y/o participación real de personas con discapacidad dentro del espacio curricular.

- Desde el área de infraestructura se proponen soluciones simples, de bajo costo, que se puede ver en el Anexo ya citado para mejorar la habitabilidad del establecimiento, con perspectivas de elaborar materiales de instrucción en acciones básicas para solucionar problemáticas de los espacios con que cuentan las instituciones deportivas y en particular, para practicar deporte adaptado.

- Los alumnos que se encuentran en la última etapa de la carrera de Ingeniería Civil podrían elaborar proyectos como parte de sus evaluaciones finales sobre la infraestructura de las asociaciones civiles del distrito.

- Sobre las temáticas de género, queda como tarea pendiente la elaboración del *protocolo de acción para la protección y orientación a las víctimas de violencia* en cualquiera de sus formas. Desde las cátedras de la carrera de Derecho se podrían plantear proyectos para abordar estas demandas concretas y urgentes como forma de articular respuestas desde la universidad.

Bibliografía

Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. Revista Theomai, núm. 27-28, 2013, pp. 64-79.

Banco Mundial Web oficial accesible en https://www.bancomundial.org/es/topic/disability#:~:text=El%2015%20%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n,que%20las%20personas%20sin%20discapacidad

Blanco Pighi, M.F. (2022) El cambio de paradigma en torno a la capacidad en Argentina. Artículo publicado en Revista Derecho y Salud, Vol. 6 Núm. 7 (2022): Universidad Nacional de Córdoba. DOI: https://doi.org/10.37767/2591-3476(2022)16.

Carlevaro, P.V. (2008). Universidad y sociedad: proyección y vínculos. *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios,* (52), pp. 19-37

Camas Baena V. (2022) Función social de la vinculación con la sociedad en el sistema de educación superior de Ecuador. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico 75 (1) pp 73-94.

Cid Expósito, V. (2017). Procesos de inclusión de personas con discapacidad en espacios de ocio y tiempo libre. Editorial CEP, S.L. Madrid.

Comité de Expertas. Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Organización de Estados Americanos (OEA) , Accesible en: https://www.oas.org/es/mesecvi/Expertas.asp

Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). Preámbulo. Accesible en www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer Convención de Belem Do Para. (1994) Tratado Multilateral. Accesible en

https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento humano*. México: McGraw-Hill.

Dunn, A. L., Trivedi, M. H., & O'Neal, H. A. (2001). Physical activity dose-response effects on outcomes of depression and anxiety. Medicine and Science in Sports and Exercise, 33(6), S587-S597.

González Bombal, I y Villar, R. (2005). Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC (2022). Indicadores sociales. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-48

Kotler, P., & Lee, N. R. (2008**).** *Marketing social: Influyendo en comportamientos para el bien.* Sage Publications.

Ley de Identidad de Género N° 26.743. Mayo 2012. Accesible en https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm

Miranda Torrez, J., (2015). El Modelo de las Capacidades Dinámicas en las Organizaciones. Investigación Administrativa, 44 (116), 81-93

Palacios, A. (2008) El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 1° ed.: octubre 2008. Grupo editorial CINCA. Disponibles en:

https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/colecciones/Elmodelosocialdediscapacidad.pd

Paura, V. y Zibecchi, C. (2010). Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina. En Laura Pautassi (comp) Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires.

Plan Nacional de México 2007-2012. Accesible en: https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf

XIV Cumbre Iberoamericana de Brasilia (2008). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Accesible en:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf

Sancci, A. y otros (2023) El rol de las Sociedades de Fomento en el acceso al deporte y la cultura. Propuesta de un mapa referencial interac-

tivo en el Partido de La Matanza. Proyecto de investigación C2-ECO-085.

Accesible en http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/2282.

Soriano, J. (2023, septiembre 29). ¿Qué son los Espacios Seguros? Portal Psicología y Mente. https://psicologiaymente.com/social/espacios-seguros

https://www.olimpiadasespeciales.org/es/blog/que-estereotipos-frenan-la-inclusion-de-las-personas-con-discapacidad-intelectual

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/05/guia_genero_lenguaje-claro-mmgyd.pdf

Revista Digital Perspectiva Discapacidad y Derechos. Año II. Nº 2, Noviembre de 2023. Edición de la Dirección Ejecutiva de la Agencia Nacional de Discapacidad. ISSN 2953-5735. Accesible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/revista_digital_segunda_edicion_2023.pdf

https://www.cin.edu.ar/descargas/revistas/revista_94.pdf

Moragues, E. La discapacidad cobra sentido en una sociedad incapacitante

https://catalejo.facso.unsj.edu.ar/?p=1689

Isaias, A. C.; Di, E.; Campra, M. (2023) Debates y tensiones en el campo de la discapacidad, desde una perspectiva social. 1a ed. compendiada. Compilación que surge a partir del Curso de Posgrado "Abordaje interdisciplinario de la discapacidad. Intervenciones posibles para la inclusión" realizado en la Escuela de Fonoaudiología, Facultad de Ciencias Médicas, Universidad Nacional de Rosario.

Accesible en: https://fcm.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2024/03/LIBRO-Discapacidad-Completo.pdf

CAPÍTULO 12

Calidad del aire a bajo costo en el noroeste del conurbano bonaerense

Ariel F. Scagliotti[1,2,*], David H. Margarit[3,4], Marcela V. Reale[3,4], Guillermo A. Jorge[3,4]

[1] Gerencia Química, Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
[2] Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEN), Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo)
[3] Instituto de Ciencias (ICI), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
[4] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
*afscaglio@gmail.com

Palabras clave: *aerosoles, fotómetro solar, bajo costo, meteorología, mapas auto-organizados .*

Keywords: *aerosols, solar photometer, low-cost, meteorology, self-organizing maps.*

Resumen ejecutivo

Este trabajo presenta un estudio de calidad del aire en la zona noroeste del conurbano bonaerense. Se han llevado a cabo mediciones sistemáticas de las propiedades ópticas de aerosoles con un instrumento de bajo costo, y se analizaron implementando técnicas de inteligencia artificial. Se pudieron determinar las concentraciones verticales de aerosoles y tipos de partículas típicas, como así también se caracterizaron escenarios de calidad del aire en función de las condiciones meteorológicas.

I. Introducción

La calidad del aire (CA) es uno de los mayores problemas mundiales de la actualidad, pues su empobrecimiento está ligado a mortalidad prematura y alteraciones en el clima (Tames et al., 2024; Peralta et al., 2023). La mayoría de las grandes ciudades no cumplen con los estándares de CA de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (WHO global air quality guidelines, 2021). Es por esta razón que resulta imprescindible avanzar en la comprensión de los procesos de contaminación del aire y en el desarrollo de modelos que los caractericen, con el fin de implementar políticas de gestión que protejan a la población.

El conurbano bonaerense no posee un conglomerado urbano continuo, sino que se extiende de forma "tentacular" en torno a las principales vías de conectividad y accesibilidad (vías férreas, autopistas, etc.). Esto produce una diversidad en la densidad poblacional, infraestructura y dotación de servicios esenciales que delinea las diferentes realidades socio-económicas de la región. Muchos sectores de la población se encuentran particularmente vulnerables a las problemáticas ambientales centradas en la calidad del agua y del aire. Existen preocupaciones, pero sin confirmaciones definitivas, vinculadas a la contaminación aérea en el noroeste del conurbano bonaerense: crecimiento del parque automotor, gestión inadecuada de residuos y quema de biomasa como práctica común en diferentes épocas del año (Miño & Alsina, 2006). Es por ello que resulta sumamente importante desarrollar nuevos conocimientos acerca de la CA en estos sitios, contrastando estas preocupaciones con datos reales en pos de mejorar la calidad de vida de la población.

Uno de los principales indicadores de la CA son los aerosoles, partículas sólidas o líquidas que permanecen suspendidas en la atmósfera desde varias horas hasta algunas semanas. Pueden ser de origen natural o liberadas por actividades humanas, así primarias o directas emitidas desde la superficie del planeta o secundarias producto de transformaciones químicas (Liu & Yi, 2022). Por otro lado, esas partículas pueden ser medidas en superficie como material particulado (masa de partículas por unidad de volumen) o como la carga total de aerosoles en la columna atmosférica representada por el espesor óptico de aerosoles (AOD, por sus siglas en inglés). El AOD es una medida de la atenuación de la luz solar incidente debido a la presencia de aerosoles en la atmósfera y se registra utilizando instrumentos ópticos. Uno de los instrumentos más frecuentes para registrar esa atenuación son los fotómetros solares que miden la intensidad de la luz (ver Figura 1), los cuales son desplegados en

la superficie de la tierra y/o en plataformas satelitales (Scagliotti et al., 2024). Este AOD se suele medir en diferentes longitudes de onda (cada color distinto que podemos ver pertenece a una longitud específica) para evaluar así qué tipo de aerosol está presente en el aire.

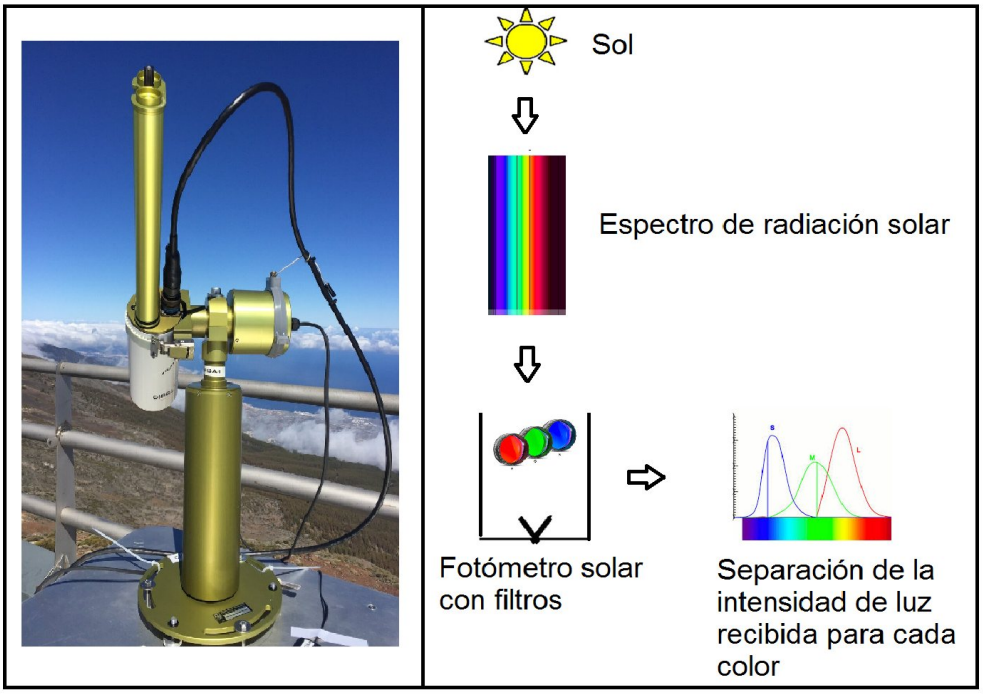


Figura 1: *A la izquierda, fotómetro solar de referencia funcionando en una estación de monitoreo. A la derecha, esquema de funcionamiento de un fotómetro solar. El instrumento posee filtros interferenciales o detectores con mayor potencia de captación centrada en una longitud de onda determinada, que es lo que indican los segmentos verticales en las curvas de sensibilidad.*

Los sensores o equipos calibrados y enmarcados en protocolos oficiales poseen un coste elevado de adquisición y operación, pero en los últimos años ha crecido en el mercado la oferta de sensores de bajo costo para el monitoreo de la calidad del aire por iniciativas de ciencia ciudadana, investigación científica, organismos gubernamentales y fabricantes privados. Conocidas sus limitaciones y con una adecuada calibración, es decir que puedan medir correctamente, estos sensores pueden proporcionar mediciones útiles en tiempo real cuando no se cuenta con instrumentos

de referencia (GAW report No. 293). Por ejemplo, los fotómetros solares manuales de bajo costo son una alternativa viable para medir propiedades ópticas de aerosoles en lugares sin estaciones oficiales (Alfano et al., 2020). Estos instrumentos pueden ser fácilmente calibrados con instrumentos de referencia, y su costo es alcanzable para muchas instituciones de investigación con recursos limitados (Papandrea et .al, 2015).

Un enfoque innovador para modelar computacionalmente la CA es el uso de minería de datos (procesamiento y exploración de grandes volúmenes de información) con el aporte de inteligencia artificial. Esta metodología maximiza la extracción de información útil, potenciando la utilidad de los datos capturados por sensores de bajo costo. Estos métodos pueden encontrar patrones ocultos en datos complicados, son rápidos, funcionan bien incluso con información imperfecta, y no se confunden fácilmente (Basheer & Hajmeer, 2000). Diferentes métodos de aprendizaje automático, como las redes neuronales artificiales o los mapas auto-organizados, pueden encontrar patrones ocultos en datos nada fáciles de analizar. Son eficaces en velocidad computacional y funcionan bien con información imperfecta o defectuosa (Basheer & Hajmeer, 2000). Además, estos modelos tienen una facultad asombrosa, que es la predicción de valores para organizar la información y anticiparse a eventos ambientales no deseados. Su apreciable potencia puede permitir extraer nueva información acerca de la CA en regiones sin antecedentes, mientras se cuente una cantidad de mediciones adecuada.

Este trabajo resume los métodos y principales descubrimientos de una campaña de medición realizada con un fotómetro solar de bajo costo entre noviembre de 2018 y febrero de 2020 en el partido de Malvinas Argentinas, centrada en el campus de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Se clasificaron por primera vez los aerosoles presentes en la zona y se identificaron diferentes escenarios que describen las características de los aerosoles mayoritarios en relación a diferentes condiciones meteorológicas.

II. Metodología

2..1 Mediciones fotométricas

Se llevaron a cabo mediciones manuales de AOD en el campus de la UNGS, ubicada en Los Polvorines, partido de Malvinas Argentinas, con un fotómetro solar manual de bajo costo CALITOO del programa GLOBE (Figura

2). El instrumento se apunta directamente al Sol y entrega un valor proporcional a la intensidad de luz recibida en base a tres canales de referencia (los colores rojo, verde y azul) que luego son convertidos en valores de AOD (para mayores detalles consultar Scagliotti & Jorge, 2020). Este fotómetro solar está calibrado con instrumentos de la red AERONET de NASA (Dubovik et al., 2000). El 30 de junio de 2017 fue parte de una campaña de calibración de un conjunto de fotómetros en el sitio AERONET Izaña en Tenerife, España. Para la misma, los fotómetros de bajo costo y de referencia siguieron al Sol durante todo el día obteniendo espesores ópticos bajo diferentes valores de masa relativa del aire. Posteriormente, se ajustan los datos linealmente para obtener los parámetros de calibración de cada fotómetro (constante extraterrestre en las tres longitudes de onda, constantes de absorción de ozono y de Rayleigh), en lo que se llama el método de Langley (para mayor detalle sobre el método consultar Abbott & Fowle, 1908).

La metodología para la toma de mediciones en la UNGS constó de apuntar el fotómetro al Sol, asegurarse de que esté recibiendo luz directa y que no haya obstrucciones o nubosidades alrededor del disco solar (para ello se tomaron fotografías con un filtro rojo para evaluar la cantidad de vapor de agua). Al ser un fotómetro manual, no es posible conseguir una toma continua de datos, pero se registraron 226 mediciones homogéneamente distribuidas en los meses que llevó la campaña. Estos valores se correlacionaron luego con otras fuentes de información, y se trabajó en base horaria.



Figura 2: *Fotómetro solar CALITOO utilizado en la campaña*

Longitudes de onda
Las longitudes de onda (λ) son una característica física que determina el color en el rango del espectro solar recibido. Por ejemplo, el fotómetro solar CALITOO usa un diodo emisor RGB como detector. Puede medir el AOD a las longitudes de onda de 465 nm (canal azul), 540 nm (canal verde) y 619 nm (canal rojo). Más información disponible en la página web de CALITOO.

Se utilizó como referencia de AOD los datos correspondientes al canal azul del fotómetro, por estar centrado en el rango de colores de la luz solar y ser el más utilizado en la literatura (Holben et al., 2001). Luego, con los valores de AOD medidos en diferentes colores se calcularon los valores de un parámetro que responde al tamaño de partículas, que llamaremos coeficiente de Ångström, α (Ångström, 1929).

Coeficiente de Angstrom (α)
El coeficiente de Angstrom, que aquí llamamos α, se define como la dependencia espectral del AOD en un espacio logarítmico. Para su cálculo, se utiliza el AOD medido en dos longitudes de onda diferentes. En el caso de los datos medidos con el fotómetro CALITOO, se utilizaron los valores medidos en los canales azul y verde. Los valores que pueden estar en el rango entre 0 (partículas pequeñas) y 4 (partículas más pequeñas).

Para clasificar los aerosoles en base a los datos medidos, se utilizó un método desarrollado por Otero et al. (2006) (Otero et al., 2006). Este método utiliza los valores de AOD medidos por el canal azul del fotómetro y el parámetro α, calculado con cada medición en un gráfico que determina los tipos de aerosoles presentes. Esta metodología proporciona pistas sobre el origen de los aerosoles presentes en la atmósfera. Contempla ocho clases de aerosoles diferentes: “Continental Limpio” (prácticamente sin contaminantes de importancia), “Continental Promedio” (con una contaminación leve), “Continental Contaminado” (contaminación moderada), “Urbano/Industrial” (contaminación severa), “Desértico” (presencia de polvo), “Marítimo” (presencia de sales y partículas del océano), “Quema

de biomasa" (presencia de humo) y "Antártico" (presencia de partículas polares).

Con el propósito de contar con una visión más amplia y comparar las mediciones en la UNGS con otra fuente, se descargaron y analizaron datos satelitales de AOD procesados por el algoritmo MAIAC descargados de la página EARTHDATA de NASA (NASA EARTH web page). Este algoritmo procesa imágenes del instrumento MODIS capturadas desde los satélites Terra y Aqua.

2.2. Meteorología

Se realizó una búsqueda y exploración de la meteorología de la zona en torno a la UNGS con el fin de comprender sus principales características y usarla en el posterior modelado de los escenarios junto con las propiedades ópticas de aerosoles.

Los parámetros meteorológicos de superficie medidos en la zona fueron proporcionados por el Servicio Meteorológico Nacional (SMN). Estos datos se registraron en la estación Campo de Mayo (WMO 87570, 34.53S, 58.67W), ubicada aproximadamente a 3,8 km de la universidad. Los datos del (SMN) tienen una resolución horaria, por lo que se utilizó el registro más cercano en el tiempo con cada medición de AOD en UNGS.

Se utilizaron también meteorología archivada del Sistema Global de Asimilación de Datos (GDAS) de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos (NOAA) (NOAA READY web page), identificada como NOAA en la Tabla 1. De esta misma fuente, se obtuvieron datos de sondeos simulados en altura que permiten obtener información vertical de la atmósfera (Gu et al., 2018). Al igual que con los datos del SMN, se buscaron los registros más cercanos en tiempo a cada medición de AOD en UNGS.

Datos de NOAA
El GDAS de NOAA ofrece productos meteorológicos de asimilación en una cuadrícula tridimensional. Es decir, posee una resolución espacial en superficie y en altura. La asimilación se refiere a la interpolación de datos provenientes de diferentes fuentes de observación. En superficie, se pueden descargar datos de magnitudes como temperatura, humedad relativa, presión atmosférica, entre otras. Por otro lado, a través de los sondeos, se pueden conseguir datos de velocidad del viento en altura e información de capas de inversión térmica (como altura, temperatura diferencial y punto de rocío). Una capa de inversión térmica se identifica como una porción vertical de la atmósfera en la que la temperatura asciende con la altura. También se puede obtener la altura de la capa mezclada que, por sus propiedades térmicas, mantiene a las partículas confinadas entre sus límites. Mayores detalles de estas variables se pueden consultar en Gu et. al (2018).

Los datos de viento en altura de los sondeos se utilizaron para calcular la componente zonal (este-oeste) y la meridional (norte-sur) del viento, denominadas u850 y v850, respectivamente. El 850 se refiere a la presión en hectopascales (hPa) de la atmósfera, que corresponde a una determinada altitud donde el sistema GDAS del NOAA calcula dichas velocidades del viento.

La humedad relativa del SMN se usó para calcular un coeficiente que representa el crecimiento de las partículas en el aire al absorber agua, f(HR) (Lin et al., 2015).

Factor de crecimiento higroscópico de partículas (f(HR))
f(HR) se refiere a la relación de tamaños de una partícula antes y después de estar expuesta a una humedad relativa específica, debido a la absorción de moléculas de agua presentes en el aire. A mayor humedad relativa, mayor crecimiento presenta la partícula.

2.3. Cálculo de trayectorias de masas de aire

Como complemento para el estudio de escenarios de propiedades ópticas, se caracterizó el origen y trayectoria de las masas de aire (retro-trayectorias) en la región. Para ello, se utilizó

el modelo NOAA HYSPLIT disponible en línea (HYSPLIT web page). Las retro-trayectorias se calcularon hasta 7 días antes de cada tiempo de medición de AOD en UNGS, y con destino final en esas coordenadas. En total, se calcularon 678 retro-trayectorias (226 en tres alturas distintas, coincidentes en tiempo final con las mediciones del fotómetro solar) para rastrear fuentes de aerosoles y relacionarlas con las clases de aerosoles estimadas y el comportamiento de las variables meteorológicas.

Modelo HYSPLIT
HYSPLIT es un modelo de trayectoria integrada lagrangiana de partícula única híbrida. Esencialmente, se utiliza para calcular trayectorias de parcelas de aire con el propósito de establecer qué distancia y en qué dirección se moverán las masas de aire y, en consecuencia, algunos contaminantes del aire. Se pueden seleccionar diferentes tipos de movimientos verticales, siendo el usado en este trabajo el de campo de velocidad vertical. También permite calcular las trayectorias a diferentes alturas y obtener un campo meteorológico a lo largo de cada trazado de trayectoria para, por ejemplo, la temperatura ambiente, la altura dela capa límite y la humedad relativa. En este trabajo hablamos de retro-trayectorias, ya que fueron simuladas desde el destino hacia la fuente (trayectoria inversa en el tiempo).

2.4. Modelo de inteligencia artificial

El modelo utilizado para procesar los datos fue uno de aprendizaje automático organizativo, denominado mapas auto-organizados (SOM, por sus siglas en inglés). Sin entrar en demasiado detalle, se trata de modelos que forman un mapa de neuronas artificiales con la influencia y consideración (peso) de cada una de las variables. El modelo reorganiza la información de entrada, lo que permite identificar zonas del mapa (un mapa virtual, no geográfico) donde ocurren ciertos escenarios distintivos. El desarrollo y correcto funcionamiento del modelo requiere de múltiples pruebas y configuración de numerosos parámetros. En el caso particular de este trabajo, se diseñaron y probaron 32 diferentes modelos SOM. Para mayor información sobre la utilización del modelo SOM en CA se puede consultar Scagliotti et al., 2022. La Tabla 1 especifica las variables utilizadas en el modelo diseñado para este trabajo.

Tabla 1: *Variables seleccionadas de las diferentes fuentes para su utilización en el estudio*

Variable	Nomenclatura	Unidades	Fuente
Espesor óptico de aerosoles	AOD	adimensional	Mediciones en UNGS
Coeficiente de Angstrom	α	adimensional	Cálculo en base al AOD
Clasificación de aerosoles	clases	adimensional	Mediciones en UNGS
Temperatura	T	°C	SMN
Factor de crecimiento higroscópico	f(HR)	adimensional	Calculado en base a la humedad relativa del SMN
Precipitación acumulada	PPT	mm	NOAA
Altura de capa mezclada	BLH	m	NOAA
Diferencia de temperatura de rocío en sondeo	invDp	°C	NOAA
Altura de capa de inversión en sondeo	Hinv	m	NOAA
Componente meridional de la velocidad del viento en altura (850hPa)	v850	ms^{-1}	Calculada a partir de la velocidad del viento en altura del NOAA
Componente zonal de la velocidad del viento en altura (850hPa)	u850	ms^{-1}	Calculada a partir de la velocidad del viento en altura del NOAA

Los resultados del modelado se utilizaron para identificar escenarios típicos de cantidad, tamaño y tipo de aerosoles en función de las condiciones meteorológicas y el rastreo de fuentes a partir de las trayectorias de masas de aire. Esto completa una integración de las herramientas y métodos de bajo costo implementados en este trabajo.

III. Resultados

3.1. Mediciones fotométricas

La Figura 3 muestra las mediciones de AOD realizadas en UNGS en un gráfico con el α calculado para cada una de ellas. A partir de la ubicación de cada punto en el esquema, se llevó a cabo la clasificación de aerosoles. Cada tipo de aerosol está representado por un color, y en el gráfico de barras de la derecha se muestran los porcentajes correspondientes a cada tipo de aerosol. Estos resultados indican que en la región se esperan valores bajos de AOD y condiciones de atmósfera generalmente limpia

con respecto a los aerosoles (los aerosoles CL son mayoritarios). Los valores más frecuentes de α calculados en UNGS se corresponden también a una atmósfera limpia sin intrusión de aerosoles propios de eventos contaminantes de origen natural o antrópico. Aunque una proporción minoritaria de aerosoles se corresponde a valores propios de una zona rural con intrusión de aerosoles típicos de actividades industriales. Las características de la zona de medición se condicen con estas observaciones, dado que los centros urbanos más importantes se encuentran aproximadamente a 2,5 km del sitio de medición y existen varias industrias aisladas a distancias menores.

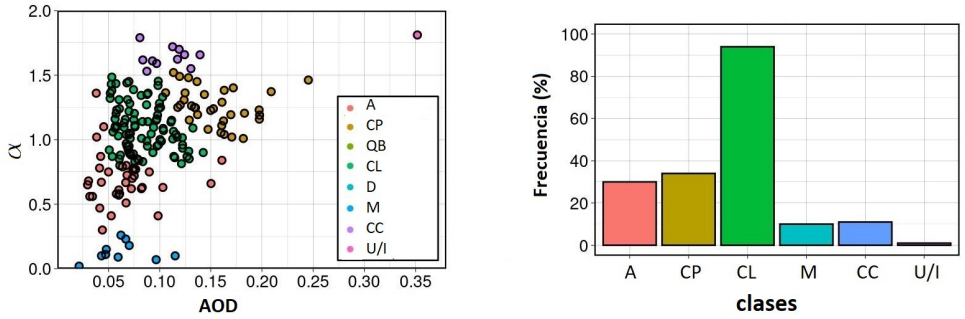


Figura 3: *Clasificación de aerosoles con datos medidos en UNGS. A la izquierda, gráfico α vs AOD con los tipos de aerosoles clasificados diferenciados por colores. A la derecha, distribución de frecuencias por tipos de aerosoles. A: Antártico; CP: Continental Promedio; QB: Quema de Biomasa; CL: Continental Limpio; D: Desértico; M: Marítimo; CC: Continental Contaminado; U/I: Urbano/Industrial.*

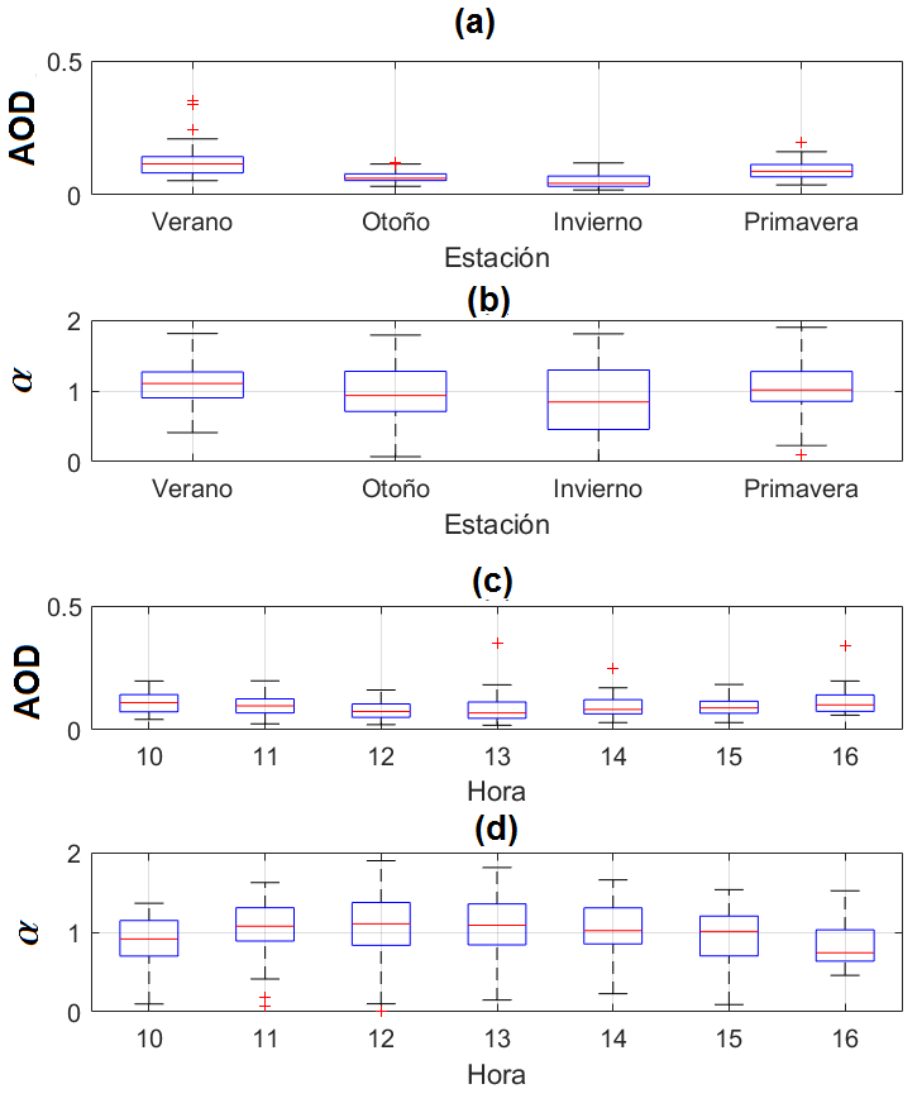


Figura 4: *Tendencias medias para los datos medidos. (a) AOD estacional, (b) α estacional (c) AOD horario, (d) α horario.*

Estacionalmente, los valores más bajos de AOD se registran durante el invierno y los valores más altos en verano (Figura 4a). Durante los meses cálidos es posible que ocurra una mayor quema de biomasa luego de las cosechas y quemas en basurales, aunque no hay información de este tipo disponible en la zona como para confirmarlo taxativamente. También en

la misma Figura 4, podemos observar un ciclo diario con valores de AOD más altos durante las primeras horas de la mañana y últimas horas de la tarde para ambos sitios. El perfil horario para α muestra los valores más altos (tamaños de partícula más pequeños) registrados cerca del mediodía, coincidiendo con valores bajos de AOD.

La mayor proporción de aerosoles de tipo CL se encuentra en primavera, mientras que la clase CP es más frecuente en verano, la clase A es proporcionalmente mayor en otoño e invierno, así como la clase M. La mayor ocurrencia de aerosoles de tipo CP en verano tiene que ver con una atmósfera ligeramente más contaminada debido a las condiciones de inestabilidad atmosférica propias de esa estación, y la ocurrencia de clase A está relacionada con la llegada de masas de aire frío originadas en la Antártida, que es más frecuente en los meses fríos.

En otro orden de análisis, la Figura 5 muestra en mapas los resultados de las medias de AOD satelitales. Así como se concluyó a partir de las mediciones con el fotómetro solar CALITOO, los mayores valores de AOD, es decir mayor cantidad de partículas en el aire, se observan en verano. De igual manera, se pueden observar focos de mayor concentración de aerosoles en las ubicaciones de las ciudades más cercanas a la UNGS (San Miguel, J.C.Paz y Los Polvorines), contrastando con el gran espacio verde de Campo de Mayo al Sudeste.

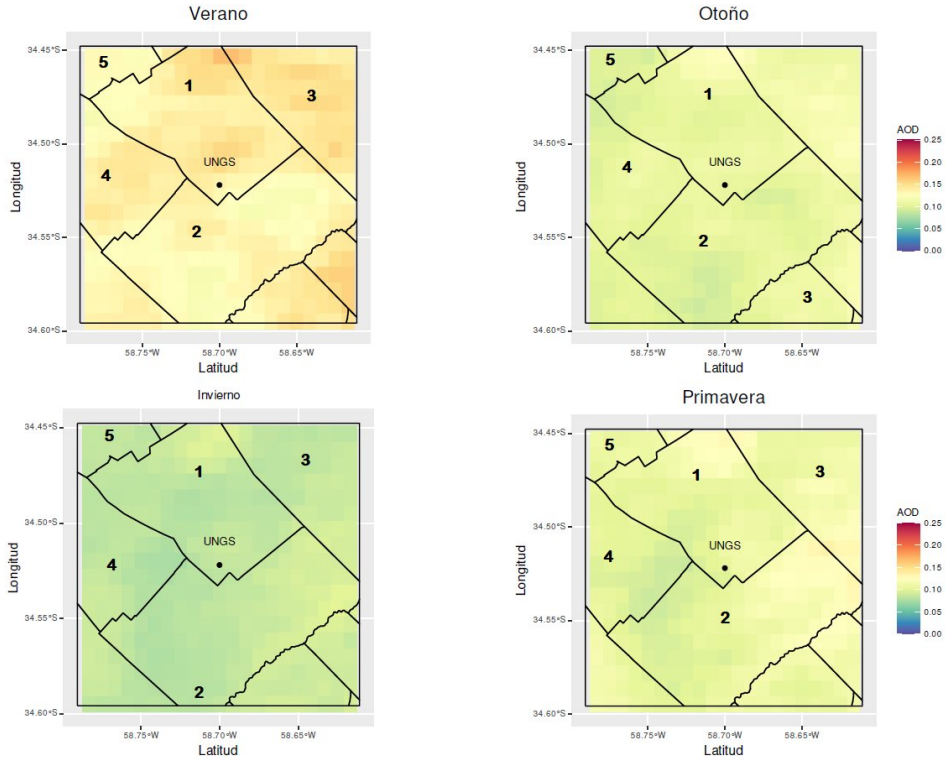


Figura 5: *Mapa con píxeles coloreados en función del AOD medio para las estaciones del año adquirido de imágenes satelitales. La visualización se centra en la UNGS, mostrando las divisiones de partidos (1- Malvinas Argentinas, 2- San Miguel, 3- Tigre, 4- J. C. Paz, 5- Pilar) y los focos en las ciudades más cercanas.*

3.2. Modelo SOM

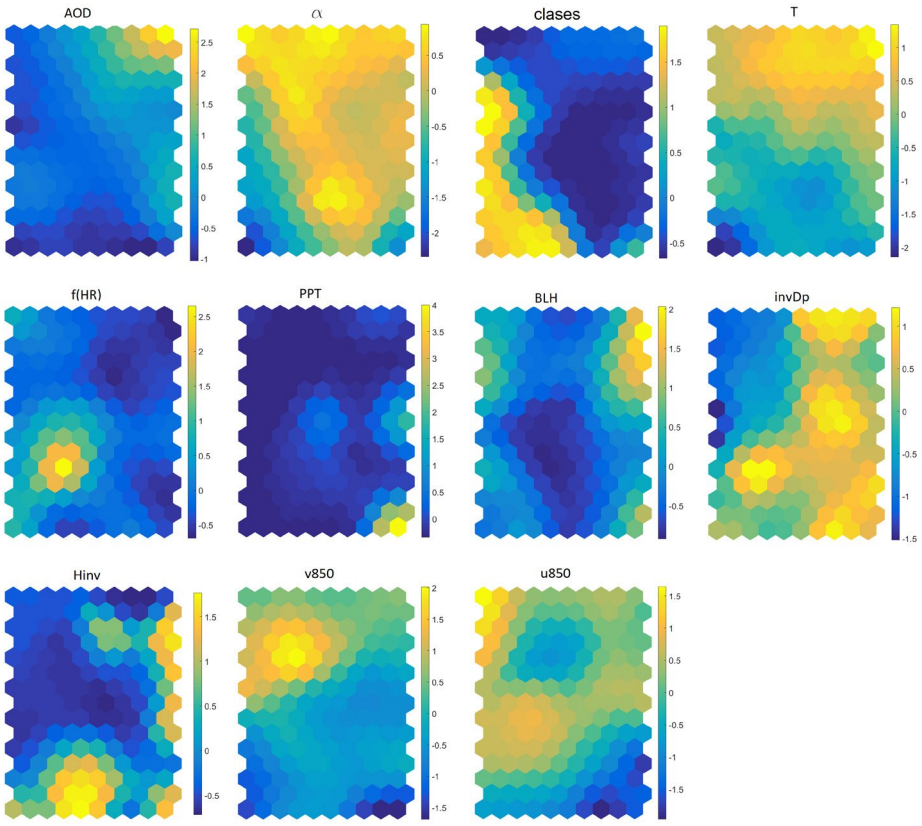


Figura 6: *Salida final del modelo SOM. En colores se puede ver la influencia de cada variable dentro de los límites del mapa final. El color azul fuerte implica valores de influencia bajos, mientras que el amarillo intenso implica influencias elevadas.*

El modelo produjo resultados interesantes. Analizando los pesos de cada variable en el mapa final (Figura 6), se encontraron diferentes patrones. Respecto a las clases de aerosoles continentales, el tipo CL se presenta generalmente con valores altos de precipitaciones, lo que es razonable debido a que una atmósfera limpia está relacionada con las lluvias debido al efecto de "barrido" que tienen sobre los aerosoles. La clase CP es consistente con una atmósfera ligeramente contaminada, y los resultados indican que coincide con valores altos de temperatura y valores bajos de velocidad del viento, lo que puede estar asociado a débiles condiciones

de dispersión. Los casos de CC se corresponden principalmente con altas velocidades de viento proveniente de los sectores Norte y Oeste (donde se ubican las industrias y el conglomerado urbano más poblado en torno a la UNGS, que es San Miguel), bajas temperaturas y una capa mezclada poco profunda, es decir un confinamiento mayor de los aerosoles cerca de la superficie. Los mapas mostrados en la Figura 5 también muestran mayor cantidad de partículas en esas direcciones respecto a la UNGS. Además, la ocurrencia de esta clase de aerosol coincide con trayectorias de masas de aire con largas distancias dadas sobre el continente, como muestra la Figura 7a.

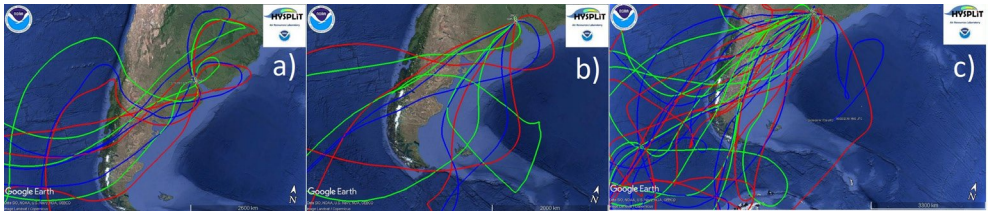


Figura 7: *Vistas del Google Earth con una capa geo-referencial de trayectorias de masas de aire desde UNGS computadas con el modelo HYSPLIT de NOAA. El tiempo final de las simulaciones se eligió en base a la ocurrencia de las clases de aerosoles que mostraron mayor influencia regional: (a) Continental Promedio, (b) Marítimo, (c) Antártico. Las trayectorias en verde comienzan a los 2500 m sobre el nivel del mar, las azules a 1500 m y las rojas a 500 m.*

Valores bajos de temperatura, niveles medios de precipitaciones y grandes alturas de capa de inversión acompañan a la clase de aerosoles M. Estas partículas parecen ser transportadas por masas de aire frío que atraviesan el Océano Atlántico con el viento proveniente del sector Suroeste (Figura 7b), provocando algunas lluvias y la formación de una capa de inversión a gran altura. Estas características son comunes durante el invierno, cuando se puede encontrar una mayor proporción de aerosoles de la clase mencionada.

Los aerosoles de tipo A pueden ser transportados al sitio de medición por masas de aire polar. Los resultados indican que esta clase se encuentra mayormente con valores elevados de altura de capa de mezcla, valores bajos del factor de crecimiento por humedad f(RH) y alturas de capa de inversión, además de valores absolutos altos de punto de rocío (tempe-

ratura a la que el vapor de agua se transforma en líquido por condensación), sin precipitaciones registradas. Esto parece coincidir con masas de aire de origen antártico que ingresan al continente atravesando la cordillera de los Andes (Figura 7c), donde pierden su contenido de humedad. Cabe aclarar que, aunque el invierno presenta una proporción mayor de aerosoles de clase A, su ocurrencia es alta en número de casos durante el otoño y la primavera.

3.3. Escenarios de aerosoles en el noroeste del conurbano bonaerense

En el mapa final del modelo se identificaron algunas regiones de interés, donde se observa una influencia de algunas variables en AOD y α. De esta manera se identificaron 6 escenarios que se explican a continuación.

Escenario I: elevada cantidad de partículas junto con los valores más altos de temperatura y altura de capa mezclada, además de los valores más bajos de f(HR) (correspondientes a humedades relativas bajas). Este escenario puede describirse como condiciones de clima cálido y seco, con una atmósfera inestable. Características meteorológicas que tienden a ocurrir principalmente en verano. Los efectos de la temperatura sobre los valores de AOD no son simples de interpretar, pero se puede afirmar que una temperatura más alta favorece la generación y el crecimiento de aerosoles secundarios. Asimismo, un aumento de la temperatura implica un crecimiento en los procesos que forman nubosidad, lo que aumenta la carga de aerosoles y facilita la inclusión de otros más en la columna atmosférica [22]. Las condiciones del "Escenario I" son consistentes con la presencia de aerosoles de tipo CP.

Escenario II: una menor cantidad de partículas está representada en este escenario. En este contexto, se dan los valores más altos de precipitaciones y altas velocidades del viento. Se puede encontrar evidencia contrastante en la literatura sobre la relación entre la abundancia de aerosoles y la cantidad de lluvia [22], pero este "escenario" muestra que la lluvia tiene un efecto de remoción de aerosoles atmosféricos en el noroeste del conurbano según los datos analizados. La disminución del AOD con el viento responde a una influencia en los fenómenos de transporte y dispersión de aerosoles. En este escenario se esperan aerosoles de tipo CL.

Escenario III: se caracteriza por baja cantidad de partículas y coincide con los valores más bajos de temperatura. Esto es consistente con los hallazgos mostrados en la Figura 4, donde se observan valores bajos de

AOD en invierno. Esto podría explicarse a través de las condiciones atmosféricas estables que se dan durante los meses más fríos.

Escenario IV: muestra concentraciones de aerosoles muy bajas junto con los valores relativos más altos para el punto de rocío de las capas de inversión. Este escenario se atribuye a una fuerte capa de inversión que se opone a la mezcla vertical y confina los aerosoles cerca de la superficie terrestre (Banerjee & Srivastava, 2011). Este escenario está relacionado con las características encontradas para el tipo de aerosoles CL.

Escenario V: identificado con los valores más bajos de α (partículas grandes) en coincidencia con los valores más bajos de temperatura. En otras palabras, parece que se pueden encontrar partículas más grandes en días fríos. Además, una temperatura superficial más baja puede alcanzar con mayor frecuencia el nivel del punto de rocío aumentando el contenido de humedad en el aire, lo que lleva a un crecimiento higroscópico en los aerosoles (crecimiento por absorción de agua). Este es un escenario que parece ser más probable en invierno, junto con el "Escenario III".

Escenario VI: presenta los valores más altos de α (partículas pequeñas) y de velocidad del viento. Los vientos intensos pueden transportar y re-suspender (mover desde el suelo al aire) pequeñas partículas. Además, este escenario parece coincidir con el "Escenario II", en el cual los valores más bajos de AOD se relacionan con las precipitaciones.

IV. Conclusiones

Las mediciones de propiedades ópticas de aerosoles con el fotómetro solar de bajo costo en el sitio de la UNGS son un primer antecedente de caracterización de la calidad del aire en la región noroeste del conurbano bonaerense. Este trabajo propone una nueva metodología de análisis a partir de un método de aprendizaje automático tipo SOM, con el fin de procesar los datos medidos y las variables meteorológicas obtenidas del SMN y de NOAA READY. La interpretación de los resultados se complementó con la simulación de trayectorias de masas de aire del modelo HYSPLIT, que ayudó a explicar algunos vínculos entre las condiciones meteorológicas y los tipos de aerosoles.

No se han encontrado casos de elevada contaminación. Además, se encontró una baja carga de aerosoles durante el invierno y un alza durante el verano y la primavera, como lo han reportado otros estudios para dife-

rentes lugares de Argentina. Los datos satelitales muestran mayor carga de aerosoles en las zonas altamente urbanizadas en torno a la UNGS. A pesar de que los aerosoles marítimos y antárticos suelen descartarse y tratarse como escenarios de aerosoles "mixtos" en las latitudes medias del país, resultan ser los tipos más frecuentes después de los continentales (limpio y promedio), además de encontrase algunas características generales en las condiciones meteorológicas relacionadas con ellos. Aún queda por analizar la elevada ocurrencia de partículas antárticas en estas latitudes, pero estos resultados pueden ayudar a explorar con más detalle en el futuro la presencia de estos aerosoles en el centro y norte del país. Una primera interpretación es que la incidencia de masas de aire es frecuente desde latitudes bajas y que domina, al menos como propiedad de fondo, sobre aerosoles locales como CC y UI.

Gracias al estudio realizado, se lograron identificar diferentes escenarios a considerar respecto a los aerosoles en la zona. Estos escenarios permiten predecir los tipos y cantidades de aerosoles esperados en verano (escenario I), en época de lluvia (escenarios II y VI), en época invernal (escenarios III y V), en situaciones atmosféricas muy inestables (escenario IV).

Metodológicamente, se ha verificado que la implementación de SOM ha potenciado la capacidad de interpretación e integración entre los datos meteorológicos y las mediciones de bajo costo. Este enfoque proporciona más información de la que pueden proporcionar las regresiones lineales o los métodos estadísticos tradicionales. Como limitación se puede mencionar que las mediciones de bajo costo poseen un nivel de incerteza superior a las realizadas por instrumentos de referencia y que los resultados numéricos son valores promediados de variables en diferentes agrupamientos del SOM, por lo que el modelo final no es una regresión que pueda dar valores absolutos para la predicción. Para un modelo más refinado y completo, se requiere de una mayor cantidad de mediciones en la zona. Sin embargo, el método resulta muy robusto y eficiente, por lo que puede replicarse en otras partes de Argentina y el mundo.

Resulta importante aclarar que las inversiones en materia de monitoreo ambiental son fundamentales, independientemente de los esfuerzos que realizan los grupos de investigación avocados al estudio de contaminantes en el conurbano bonaerense. Las mediciones in situ son una herramienta valiosa y la única forma de contar con datos reales y confiables para generar conocimiento y conciencia acerca de la realidad ambiental. Argentina posee escasas estaciones e instrumentos oficiales operativos, además de vastos territorios sin cobertura y con desconocimiento absoluto acerca de la CA.

En definitiva, esta línea de trabajo posee gran potencial para continuarse, y con mayores datos y análisis se podrán separar las contribuciones locales de las regionales en la carga de aerosoles del área y recopilar más información y evidencia sobre la presencia de diferentes clases de aerosoles y sus impactos.

V. Bibliografía

Abbott, C. G., & Fowle Jr, F. E. (1908). Recent determination of the solar constant of radiation. Terrestrial Magnetism and Atmospheric Electricity, 13(2), 79-82.

Alfano, B., Barretta, L., Del Giudice, A., De Vito, S., Di Francia, G., Esposito, E., ... & Polichetti, T. (2020). A review of low-cost particulate matter sensors from the developers' perspectives. *Sensors*, *20*(23), 6819.

Ali, G., Bao, Y., Ullah, W., Ullah, S., Guan, Q., Liu, X., ... & Ma, J. (2020). Spatiotemporal trends of aerosols over urban regions in Pakistan and their possible links to meteorological parameters. *Atmosphere*, *11*(3), 306.

Ångström, A. (1929). On the atmospheric transmission of sun radiation and on dust in the air. *Geografiska Annaler*, *11*(2), 156-166.

Banerjee, T., & Srivastava, R. K. (2011). Evaluation of environmental impacts of Integrated Industrial Estate—Pantnagar through application of air and water quality indices. *Environmental monitoring and assessment*, *172*, 547-560.

Basheer, I. A., & Hajmeer, M. (2000). Artificial neural networks: fundamentals, computing, design, and application. *Journal of microbiological methods*, *43*(1), 3-31.

CALITOO. Calitoo Web page: https://www.calitoo.fr (ultimo acceso el 30/04/2025).

Dubovik, O., Smirnov, A., Holben, B. N., King, M. D., Kaufman, Y. J., Eck, T. F., & Slutsker, I. (2000). Accuracy assessments of aerosol optical properties retrieved from Aerosol Robotic Network (AERONET) Sun and sky radiance measurements. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, *105*(D8), 9791-9806.

G Miño ML & Alsina. (2006). Diagnóstico Ambiental del Partido de San Miguel. UNGS Ediciones.

Gu, X., Bao, F., Cheng, T., Chen, H., Wang, Y., & Guo, H. (2018). The impacts of regional transport and meteorological factors on aerosol optical depth over Beijing, 1980–2014. *Scientific Reports*, *8*(1), 5113.

Holben, B. N., Tanré, D., Smirnov, A., Eck, T. F., Slutsker, I., Abuhassan, N., ... & Zibordi, G. (2001). An emerging ground-based aerosol climatology: Aerosol optical depth from AERONET. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, *106*(D11), 12067-12097.

HYSPLIT web page: https://www.ready.noaa.gov/HYSPLIT.php (último acceso el 30/04/2025)

Integrating Low-cost Sensor Systems and Networks to Enhance Air Quality Applications (2024). GAW report No. 293.

Lin, C., Gillespie, J., Schuder, M. D., Duberstein, W., Beverland, I. J., & Heal, M. R. (2015). Evaluation and calibration of Aeroqual series 500 portable gas sensors for accurate measurement of ambient ozone and nitrogen dioxide. *Atmospheric Environment*, *100*, 111-116.

Liu, Y. and Yi, B. (2022) 'Aerosols over East and South Asia: Type Identification, Optical Properties, and Implications for Radiative Forcing', *Remote Sensing*, 14(9). doi: 10.3390/rs14092058

NASA EARTH web page: https://search.earthdata.nasa.gov (ultimo acceso el 30/04/2025)

NOAA READY web page: https://www.ready.noaa.gov/READYcmet.php (último acceso el 30/04/2025)

Otero, L. A., Ristori, P. R., Holben, B., & Quel, E. (2006). Espesor óptico de aerosoles durante el año 2002 para diez estaciones pertenecientes a la red AERONET NASA. Óptica pura y aplicada, *39*(4), 355-364.

Papandrea, S., Repetto, C., Junod, G., Vilar, O., Dworniczak, J.C., Raponi, M. (2015). Design and development of a solar photometer based on LED technology. Anales AFA. 26(2), 65–69

Peralta, O., Crawford, J., Murphy, J., Rojas, N. Y., Huneeus, N., Dawidowski, L., & Hoelzemann, J. (2023). Regional and urban air quality in the Americas. In Handbook of Air Quality and Climate Change (pp. 1-43). Springer Nature.

SEGUNDA PARTE:
Educación

CAPÍTULO 13

Escuela y universidad en acción por la salud ambiental del territorio

Carolina Aronzon[1,2]*, Julieta Peluso[1,2], María Victoria Cardo[1,2], Alejandra Rubio[1,2]

[1] IIIA (CONICET-UNSAM) - Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Escuela de Hábitat y Sostenibilidad, Universidad Nacional de San Martín, Gral San Martín
[2] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CABA
* Autora de correspondencia: Carolina Aronzon, caronzon@unsam.edu.ar

Palabras clave: *educación ambiental, articulación universidad-escuela, contaminación del agua, mosquitos vectores, vulnerabilidad socioambiental.*

Keywords: *environmental education, university-school articulation, water pollution, mosquito vectors, socio-environmental vulnerability.*

Resumen ejecutivo

Este trabajo cuenta una experiencia de extensión, resaltando desafíos, aprendizajes y potencialidades entre escuela secundaria y universidad pública en la construcción de una educación ambiental significativa con sentido territorial, en un área donde el reemplazo de humedales por urbanización no planificada y basurales deterioró la calidad ambiental. Se promovió la construcción de saberes críticos y la realización de talleres, integrando la ciencia con la educación media en un proceso colaborativo.

I. La escuela en el corazón del territorio

El sonido de los autos sobre el Camino del Buen Ayre se mezcla con el murmullo del agua de zanjas y arroyos cercanos, mientras las voces de

adolescentes de la Escuela Secundaria Técnica (EST) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) resuenan entre gritos y risas, ajenas, por un momento, al entorno que los rodea. A pocos metros, el Río Reconquista arrastra consigo el impacto de décadas de contaminación, mientras hectáreas de residuos se imponen en el paisaje de José León Suárez. En este escenario conviven miles de estudiantes, docentes y familias que, a diario, enfrentan los desafíos de habitar un territorio atravesado por problemáticas ambientales críticas.

Dentro del entramado de conflictos ambientales, el agua, como elemento esencial para la vida, entendida tanto como recurso natural en humedales, arroyos y ríos, como en su dimensión de servicio básico para la vida cotidiana y en su papel como espacio de apropiación y fuente de contribuciones no materiales, ha sido profundamente transformada en este rincón del conurbano debido a la urbanización no planificada y la contaminación. La calidad del agua es entendida como medida de sus características químicas, físicas y biológicas, que determinan su aptitud para distintos usos, desde el consumo humano, la recreación hasta la industria o la agricultura (du Plessis, 2022), pero también como la capacidad de sostener contribuciones materiales y no materiales vinculadas al disfrute, la recreación, el valor estético, simbólico y cultural del entorno acuático. En ese sentido, se ha observado a lo largo de los años una importante pérdida de calidad del agua debido a los desechos domésticos e industriales, la falta de redes cloacales y sistemas de tratamiento adecuados, y la presencia de basurales y rellenos sanitarios (Castañé y col., 1998; García y col., 1996). La proliferación de mosquitos transmisores de dengue y la pérdida de la calidad del agua configuran una amenaza constante para la salud de la población. La acumulación de residuos en espacios públicos de áreas vulnerables y la falta de acceso al agua segura favorecen la reproducción del *Aedes aegypti*, vector del virus del dengue, mientras que la contaminación del agua plantea riesgos adicionales que afectan tanto la biodiversidad como a los pobladores locales. Frente a esta realidad, resulta fundamental generar estrategias de monitoreo y control que se basen en la construcción colectiva de saberes, articulando conocimientos científicos y saberes comunitarios, y promoviendo acciones que permitan identificar riesgos y construir soluciones sostenibles, respondiendo a la necesidad colectiva de mejorar la calidad ambiental y garantizar condiciones de vida más saludables (Curuchet y col., 2012).

II. Entre el río y la basura

La urbanización del Partido de General San Martín ha sido un proceso complejo que ha transformado significativamente su paisaje, incluyendo áreas que originalmente eran humedales naturales. Un hito importante en el proceso de ocupación de la Cuenca Media del Río Reconquista, el segundo curso de agua más contaminado de Argentina, fue la creación del relleno sanitario Complejo Ambiental Norte III en la localidad de José León Suárez, ubicado junto a la autopista Camino del Buen Ayre. Este relleno, gestionado por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), comenzó a operar durante la última dictadura militar. La gran extensión de tierras ribereñas del Río Reconquista cedidas al CEAMSE resultó en la pérdida de acceso público al río y la transformación de espacios naturales por áreas destinadas al tratamiento de residuos (Álvarez, 2010).

Sin embargo, el proceso de ocupación de esta porción de la cuenca data de comienzos del siglo XX, cuando la urbanización fue desplazando progresivamente las zonas rurales de producción agropecuaria, conformando un paisaje profundamente transformado por el crecimiento desordenado de viviendas e industrias (Rodríguez Morán, 2016). Este proceso, intensificado por la ausencia de planificación territorial y el desarrollo de enclaves industriales sin controles ambientales adecuados, ha generado una carga contaminante persistente sobre el río, producto del vertido de efluentes con poco o nulo tratamiento, residuos domiciliarios y aguas servidas. Como consecuencia, los ecosistemas ribereños han sufrido una degradación severa y pérdida de biodiversidad. Al mismo tiempo, las comunidades que habitan en sus márgenes se enfrentan a los efectos perjudiciales sobre la salud y el bienestar. Por un lado, una exposición crónica a contaminantes que afectan la calidad del aire, el agua y el suelo, tiene implicancias directas e indirectas para la salud humana, desde afecciones dérmicas y respiratorias hasta el aumento de enfermedades relacionadas con la presencia de metales y compuestos orgánicos persistentes en el ambiente. Por otra parte, estas comunidades también experimentan un profundo impacto en las contribuciones de la naturaleza al bienestar de las personas, incluso aquéllas de carácter no material, como el sentido de pertenencia, la identidad territorial con el río, los espacios de recreación y encuentro comunitario.

A lo largo de las décadas, y fuertemente golpeado por el proceso de desindustrialización, pérdida salarial y precariedad laboral de los años ’90 (Prévôt Schapira, 2002), el Partido de General San Martín —en

particular en sus zonas bajas próximas al Río Reconquista— experimentó un crecimiento poblacional en el marco de un proceso de urbanización marcado por la ausencia del Estado. Esta falta de intervención pública se tradujo en una profunda deficiencia en el tendido de servicios sanitarios básicos, como el acceso al agua potable, el saneamiento y la recolección sistemática de residuos (Girono y Dadon, 2016). Ante estas carencias estructurales, muchas familias se ven obligadas a almacenar agua en tachos o bidones para su consumo y aseo diario, y a desechar los residuos en espacios públicos, donde se forman microbasurales que acumulan agua de lluvia. Estas condiciones crean un ambiente altamente favorable para la proliferación de mosquitos, especialmente de *Ae. aegypti*, vector responsable de la transmisión de enfermedades como el dengue, Zika y chikungunya (Gómez-Cerquera y Méndez-Betancurt, 2017). En este contexto, resulta clave comprender el rol que juegan los vectores en la dinámica sanitaria: se trata de organismos vivos —frecuentemente insectos hematófagos— que, al alimentarse de la sangre de un hospedador infectado, ingieren patógenos que luego transmiten a nuevos hospedadores, perpetuando el ciclo infeccioso. Una vez que el patógeno se ha replicado en su organismo, el vector puede contagiar a otras personas a través de nuevas picaduras durante el resto de su vida (OMS, 2017). Así, la precariedad ambiental y la exclusión social no sólo afectan la calidad de vida cotidiana, sino que también amplifican riesgos epidemiológicos concretos para la salud pública, generando un ciclo de vulnerabilidad tanto para el ecosistema como para la salud humana.

III. Encuentro de saberes para la transformación local

Las experiencias, saberes y formas de habitar el territorio de las/los estudiantes fueron el punto de partida para una serie de acciones que buscaron integrar herramientas científicas a la comprensión de las problemáticas ambientales locales. En este contexto, investigadoras/es y docentes del Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (3iA), perteneciente a la Escuela de Hábitat y Sostenibilidad de la UNSAM, junto con docentes de la EST, han construido una colaboración sostenida en el tiempo, con el objetivo de explorar, de manera conjunta, formas de construir y poner en diálogo saberes y herramientas científicas en las aulas, fortaleciendo la educación ambiental desde una perspectiva contextualizada en el territorio.

A través de actividades experimentales y talleres participativos, se abordaron problemáticas ambientales y de salud vinculadas a la

contaminación del agua y la proliferación de enfermedades transmitidas por vectores. En este proceso, el uso compartido de herramientas científicas facilitó la producción colectiva de conocimiento aplicado y habilitó reflexiones críticas en torno a las condiciones ambientales del territorio y su posible transformación.

Este trabajo da cuenta de esa experiencia, resaltando los desafíos, aprendizajes y potencialidades de la articulación entre la universidad pública y la escuela secundaria en la construcción de una educación ambiental significativa con sentido territorial. El análisis de esta iniciativa abre nuevas puertas para su posible escalabilidad y aplicación en otros contextos socioambientales del conurbano, considerando su potencial para enriquecer futuras interacciones de vinculación y formación en el territorio y aportar a la construcción colectiva del conurbano en el que queremos vivir.

IV. Articulación interinstitucional: desafíos y potencialidades en la educación ambiental

El vínculo entre instituciones y los intercambios de saberes resultan fundamentales para una planificación educativa que integre el conocimiento académico con las realidades y necesidades del territorio (Melfi y col., 2025). Sin embargo, la articulación entre la universidad y la escuela secundaria presenta una relación compleja, con un gran potencial, pero también con desafíos derivados de sus diferencias estructurales y dinámicas organizacionales.

En este contexto, la interacción entre ambas instituciones implica la necesidad de reducir las brechas existentes sin que esto signifique una pérdida de sus respectivas identidades. Para lograrlo, es fundamental desarrollar una red de acciones que fomenten el diálogo, la reflexión y la colaboración conjunta, permitiendo la construcción de un espacio de intercambio que fortalezca el aprendizaje mutuo y la construcción de saberes vinculados al territorio.

La colaboración entre investigadoras/es-docentes del 3iA y docentes de la EST se consolidó como un ejemplo concreto de articulación, evidenciando tanto los desafíos como las oportunidades que surgen de este trabajo conjunto. Uno de los principales retos radica en la integración de contenidos científicos en la currícula escolar, lo cual no es sencillo, ya que cada institución tiene sus propios tiempos y estructuras de planificación

educativa. Sin embargo, cuando estos contenidos se logran incorporar de manera efectiva, el trabajo adquiere una dimensión enriquecedora. Las/los estudiantes acceden a una enseñanza contextualizada y aplicada, mientras que las/los docentes amplían sus enfoques pedagógicos y fortalecen el vínculo con el entorno social y ambiental. Esta articulación no sólo estrecha la relación entre la academia y la escuela, sino que también abre nuevas posibilidades para desarrollar proyectos educativos significativos y situados, promoviendo un aprendizaje activo que tiene un impacto directo en las comunidades y en el desarrollo de habilidades críticas entre las/los jóvenes.

La EST fue creada en 2014 en el marco del Programa Nuevas Escuelas Secundarias Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. Esta iniciativa impulsó la creación de escuelas secundarias universitarias, especialmente en barrios atravesados por profundas desigualdades sociales, con el fin de garantizar a las/los jóvenes de estos territorios condiciones pedagógicas, didácticas y materiales que favorezcan su derecho a una educación de calidad. Esta escuela se ubica en José León Suárez que, como ya se ha mencionado, es una zona del Partido de San Martín atravesada por problemáticas socioambientales complejas. En respuesta a este contexto, la escuela ha desarrollado una propuesta educativa con un fuerte compromiso territorial, estructurada en torno a dos trayectorias: Técnica en Industria de Procesos, con especialización en reciclado de plásticos, y Bachiller en Ciencias Naturales, con énfasis en experiencias ambientales y de salud. Dentro de este último, se han impulsado proyectos interdisciplinarios centrados en problemáticas ambientales como la calidad del agua, la gestión de residuos y la biodiversidad local.

Por su parte, el 3iA lleva adelante actividades de docencia, investigación, desarrollo tecnológico, gestión y extensión, con el objetivo de dar respuesta a las problemáticas ambientales que enfrenta la sociedad y contribuir al desarrollo sostenible. En este marco, las investigadoras y docentes del 3iA que llevaron adelante este trabajo se especializan en dos grandes áreas del conocimiento conducidas por un mismo eje, el agua. Por un lado, el análisis de la calidad del agua, mediante la determinación de parámetros fisicoquímicos y ecotoxicológicos para abordar los problemas ambientales y, por otro lado, el estudio de la ecología y control de mosquitos transmisores de enfermedades, promoviendo metodologías para su monitoreo y prevención. Ambas líneas de investigación buscan generar resultados empíricos que no sólo contribuyan al conocimiento científico, sino que también sean transferidos a la comunidad, fomentando

la generación de soluciones prácticas y sostenibles para los desafíos ambientales y de salud pública que enfrentan.

La relación entre ambas instituciones se inició con la presentación de un proyecto de extensión universitaria financiado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. Este proyecto no sólo se concretó, sino que sentó las bases para una articulación que trascendió su ejecución. A partir de este primer acercamiento, se estableció un vínculo que se fortaleció a través de espacios de diálogo y cooperación sostenidos en el tiempo. Esta construcción conjunta permitió el desarrollo de talleres y actividades experimentales en los que se abordaron problemáticas ambientales y de salud relacionadas con la contaminación del agua y la proliferación de enfermedades transmitidas por vectores.

El trabajo conjunto no se limitó a la implementación de actividades puntuales, sino que implicó una planificación estratégica a través de reuniones generales donde se delinearon las bases de la vinculación e integración. En estos encuentros, se articularon los saberes de las investigadoras con los contenidos curriculares, los conocimientos previos del estudiantado y el contexto socioambiental, con el objetivo de generar una experiencia de enseñanza significativa y situada.

Esta experiencia resalta la importancia de la articulación interinstitucional como una herramienta clave para fortalecer la educación ambiental, mediante la construcción colectiva del conocimiento que enriquecen tanto la formación académica como los procesos participativos de reflexión y acción territorial para transformar el entorno desde saberes compartidos y situados. En este marco institucional y pedagógico se implementaron dos experiencias educativas centradas en la aplicación de metodologías científicas para el abordaje de dos problemáticas socioambientales específicas, enmarcadas en las especialidades de las investigadoras participantes, la ecotoxicología y la ecoepidemiología.

V. La calidad del agua: Ensayos ecotoxicológicos y parámetros fisicoquímicos

Las aguas superficiales, aquéllas como ríos, arroyos, lagunas y humedales, son la fuente de agua dulce más accesible y utilizada en todo el mundo, pero se encuentran cada vez más afectadas por diversas actividades antrópicas como la urbanización, la industria y la agricultura. En la cuenca

del Río Reconquista, estas presiones generan una compleja combinación de contaminantes, incluyendo metales, carga orgánica y nutrientes que alteran las condiciones fisicoquímicas del agua, reducen la biodiversidad y comprometen el equilibrio de los ecosistemas acuáticos (Basílico, 2021). Frente a este panorama, el monitoreo continuo y multidimensional de la calidad del agua se vuelve indispensable para detectar cambios en el ambiente y comprender sus implicancias ecológicas.

Tradicionalmente, la evaluación de la calidad del agua se ha basado en parámetros fisicoquímicos, pero en los últimos años se ha promovido el uso complementario de bioensayos ecotoxicológicos y biomarcadores, que permiten detectar los efectos letales y subletales de los contaminantes sobre la biota. Estas herramientas, cuando se integran adecuadamente, ofrecen un diagnóstico más preciso de los impactos ambientales. En este contexto, los anfibios han demostrado ser modelos bioindicadores especialmente sensibles a los cambios ambientales y se utilizan ampliamente en estudios de toxicidad (Peluso y col., 2025). Particularmente, *Rhinella arenarum* (sapo común), es una especie ampliamente distribuida en Buenos Aires, que se reproduce en charcas poco profundas en ambientes urbanos y rurales.

Con base en estas consideraciones, se planteó como objetivo realizar una evaluación exploratoria de la calidad de cuerpos de agua circundantes a la EST, integrando la medición de parámetros fisicoquímicos y ecotoxicológicos. La experiencia se desarrolló a lo largo de tres ciclos lectivos consecutivos, con la participación de distintas grupalidades de estudiantes. La integración y articulación de esta actividad con el trabajo previo y posterior en el aula fue un factor clave para su impacto educativo. La docente abordó previamente los temas relevantes en clase, lo que permitió que el taller no fuera una experiencia aislada, sino una oportunidad para profundizar y aplicar los conocimientos adquiridos. Esta integración curricular favoreció una inserción fluida del taller en el proceso de aprendizaje, promoviendo una construcción de conocimiento más significativo.

El análisis de la calidad del agua y los bioensayos con muestras ambientales se llevó a cabo en tres sitios cercanos a la EST (Figura 1). El Sitio 1 se localizó sobre un canal que se origina en la laguna 8 de Mayo, situada en una zona urbana. El Sitio 2 fue seleccionado en el canal José Ingenieros, que atraviesa zonas urbanizadas, mientras que el Sitio 3 se localizó en un canal situado detrás de la escuela. Esta elección no sólo facilitó la logística para la toma de muestras, sino que también permitió

que la experiencia fuera verdaderamente situada, anclada en el territorio y en las realidades locales, reflejando así la calidad del agua de los cuerpos hídricos que rodean la escuela y las zonas próximas a las viviendas del estudiantado. Junto con la docente, que conocía en profundidad las distintas grupalidades y los conocimientos previos de las mismas, se definieron los parámetros fisicoquímicos a evaluar.



Figura 1: *Mapa de los puntos de muestreo (A), con la ubicación de los Sitios 1 (B), 2 (C) y 3 (D) seleccionados en las cercanías de la Escuela Secundaria Técnica UNSAM.*

Las actividades comenzaron con una charla teórica que cubrió conceptos fundamentales sobre la calidad del agua, su relevancia para la salud y el ambiente, el papel de los anfibios como bioindicadores, y la aplicación de bioensayos de toxicidad. Un aspecto crucial de la actividad fue vincular estos temas con las problemáticas locales y las experiencias personales

del estudiantado. Se generaron debates sobre la percepción del agua en la zona, los mitos en torno a los anfibios y las historias personales sobre su presencia en el territorio. Esta conexión con su propia realidad despertó interés y entusiasmo, y facilitó una apropiación significativa del conocimiento.

Luego, se realizaron salidas a campo, donde las/los estudiantes tomaron muestras de agua en los tres sitios cercanos a la escuela. En cada punto, las/los estudiantes midieron parámetros fisicoquímicos *in situ* (oxígeno disuelto, conductividad, pH y turbidez) utilizando una sonda multiparamétrica (HORIBA U50). Se explicó cómo calibrar el equipo, la importancia de esta calibración, y cómo leer los parámetros y comprender su significado. Las/los estudiantes fueron organizados en tres grupos, cada uno trabajando con las muestras de un sitio, lo que permitió que todos participaran en todas las tareas. En cada sitio, se llevaron a cabo actividades de muestreo de agua, manipulación del muestreador, lavado de equipos y toma por triplicado de los parámetros fisicoquímicos, destacando la importancia de tener varias mediciones para obtener datos representativos. También se documentaron las características del lugar con fotografías y notas sobre flora, fauna, contaminación, olor y color del agua, reflexionando sobre la relevancia de un buen registro de campo para interpretar los resultados (Figura 2).



Figura 2: *Fotografía de la toma de muestra (A), la calibración de la sonda multiparamétrica HORIBA U50 (B), la determinación de los parámetros fisicoquímicos con la sonda (C) y las muestras de agua obtenidas (D).*

Las muestras de agua fueron luego llevadas al laboratorio para realizar bioensayos de toxicidad con larvas de *R. arenarum*. Las larvas fueron obtenidas por fecundación *in vitro* en los laboratorios del 3iA y transportadas en condiciones controladas a la escuela. Los bioensayos se hicieron por triplicado en placas de Petri, con dos tratamientos diferentes: agua del sitio sin diluir y diluida al 50%, así como controles negativos en una solución salina suave. Se hizo foco en las buenas prácticas de la ecotoxicología como la planificación y diseño experimental apropiados, la importancia de definir adecuadamente controles, tratamientos, exposiciones y en la preparación de diluciones (Cuzziol Boccioni y col., 2024). Durante los ensayos, las/los estudiantes adquirieron experiencia en el manejo de instrumentos de laboratorio (probeta, vaso de precipitados, pipetas Pasteur) y en el manejo de organismos en condiciones controladas. Se explicó detalladamente la relevancia de las mediciones y el seguimiento durante las 96 h del ensayo, asegurando que las/los estudiantes, guiados por la docente, evaluaran la sobrevida de las larvas cada 24 h y realizaran el recambio de las soluciones a las 48 h. Se contabilizó la mortalidad en cada tratamiento, lo que permitió la recopilación de datos sobre los efectos de los distintos tratamientos (Figura 3).

Pasadas las 96 h, se finalizó el ensayo y se discutieron los resultados obtenidos, comparando los datos de los parámetros fisicoquímicos y las tasas de sobrevida en cada sitio. Se reflexionó sobre la importancia de medir parámetros como oxígeno disuelto, conductividad y turbidez, y su impacto en la salud de los organismos. También se discutieron las variaciones observadas en la mortalidad entre los sitios, relacionándolas con los parámetros medidos y destacando los cambios temporales entre los diferentes años de realización del proyecto (Figura 4).



Figura 3: *Imágenes de la realización del bioensayo: selección de individuos (A), preparación de soluciones (B), colocación de individuos en placas de Petri (C) y bioensayo finalizado (D).*



Figura 4: *Imágenes de la finalización del bioensayo (A y B) y de los momentos de debate sobre los resultados (C y D).*

Las/los estudiantes realizaron un informe detallado, en el que describieron el marco teórico, las actividades realizadas, los materiales utilizados y el seguimiento de las larvas expuestas, documentando la mortalidad y los cambios observados, así como las conclusiones finales. En los ensayos se observó una mortalidad significativa de las larvas de anfibio expuestas, la cual fue vinculada a la degradación de la calidad del agua en los cuerpos analizados. Asimismo, se registraron niveles bajos de oxígeno disuelto, lo que refuerza la hipótesis de un ambiente acuático impactado que puede causar efectos negativos en los organismos. Estos resultados evidencian la importancia de incorporar herramientas de evaluación biológica para complementar los análisis fisicoquímicos y fortalecer el monitoreo ambiental en contextos locales.

La apropiación de los bioensayos por parte de los estudiantes fue evidente en diversas instancias. Algunas alumnas participaron en un streaming donde compartieron su experiencia sobre el proyecto, destacando los

aprendizajes adquiridos durante las actividades. Al final del año, en la Feria de Saberes de la EST, las/los estudiantes presentaron el proyecto, llevando consigo algunas larvas de los controles que continuaron cuidando, con el fin de observar su metamorfosis. Esta continuidad demostró el interés sostenido y el sentido de pertenencia generado a través del proyecto.

VI. Prevención del dengue y otras arbovirosis: Estrategias de monitoreo y control de mosquitos

Las enfermedades transmitidas por mosquitos, como el dengue, el Zika y la chikungunya, representan un problema creciente de salud pública en toda América Latina (Espinal y col., 2019). En este contexto, la prevención y el control del mosquito *Ae. aegypti*, principal vector de estas arbovirosis, requieren de un abordaje integral que combine estrategias de monitoreo entomológico, control ambiental y participación comunitaria. Dado que este mosquito cría en ambientes urbanos y en recipientes artificiales (ej. tachos, baldes, portamacetas, rejillas, botellas, neumáticos), su control depende en gran medida del conocimiento y la acción de las comunidades afectadas.

Un aspecto central en la proliferación del *Ae. aegypti* es su estrecha relación con la urbanización no planificada y las deficiencias en la infraestructura básica. En muchas ciudades y periferias urbanas, la precariedad o la falta de servicios sanitarios, el acceso limitado al agua potable, la inadecuada recolección de residuos y la acumulación de desechos en el espacio público generan condiciones óptimas para la reproducción del mosquito (Lindsay y col., 2017). El almacenamiento de agua en recipientes abiertos debido a la falta de acceso continuo al servicio, la acumulación de objetos descartados que pueden retener agua de lluvia y la deficiente gestión de residuos sólidos son factores clave que contribuyen a la formación de criaderos. Estos problemas, lejos de ser meramente entomológicos, reflejan desigualdades estructurales en el acceso a condiciones de vida dignas y deben abordarse desde un enfoque interdisciplinario que integre aspectos ambientales, sociales y sanitarios.

Teniendo en cuenta que la EST y las viviendas de la mayoría de sus estudiantes se encuentran en áreas de humedales urbanos con acceso irregular a servicios básicos, el módulo de prevención del dengue y otras arbovirosis tuvo como objetivo acercar a las/los estudiantes a la comprensión de la biología de los mosquitos vectores, sus ciclos de vida y su relación con la transmisión de enfermedades, pero también

reflexionar sobre cómo las condiciones socioambientales pueden condicionar la proliferación del vector. Sin embargo, la propuesta no se limitó a la transferencia de conocimientos desde las investigadoras hacia las/los estudiantes, sino que se concibió como un proceso de aprendizaje mutuo. A lo largo del módulo, las/los estudiantes no sólo incorporaron herramientas científicas y metodológicas, sino que también aportaron información valiosa sobre sus propias experiencias y las estrategias comunitarias de prevención que han observado o implementado en sus barrios. En este proceso, los conocimientos previos de las/los estudiantes y las experiencias propias que compartieron en clase fueron insumos fundamentales para pensar y plantear posibles alternativas de manejo y control adaptadas a esas circunstancias particulares. Estas reflexiones permitieron una discusión conjunta entre el estudiantado, docentes e investigadoras, que dio lugar a nuevas estrategias contextualizadas y a una comprensión más profunda del problema. Se buscó que las/los estudiantes adquirieran herramientas prácticas para el monitoreo y la identificación de criaderos, promoviendo su rol como actores clave en la prevención de estas enfermedades en sus comunidades.

El módulo se estructuró en dos encuentros en los que se combinaron exposiciones teóricas, actividades experimentales y metodologías participativas. En la primera jornada, se llevó a cabo una introducción interactiva sobre la biología y ecología de *Ae. aegypti*, destacando su capacidad de adaptación a entornos urbanos y su estrecha relación con la actividad humana. Se abordaron temas clave como la diferenciación entre especies de mosquitos, sus hábitats de cría y las características que los convierten en vectores de enfermedades. También se discutieron las principales estrategias de monitoreo entomológico, haciendo énfasis en la importancia de herramientas como los sensores de oviposición, también llamados ovitrampas (los cuales detectan la actividad reproductiva de mosquitos adultos a partir de la presencia de huevos en la trampa) para la detección temprana de la presencia de *Ae. aegypti* en un área determinada (Figura 5).



Figura 5: *Introducción participativa a conceptos clave sobre la ecología y el control de mosquitos vectores.*

A continuación, las/los estudiantes participaron en la confección de ovitrampas, dispositivos sencillos pero altamente eficaces para el monitoreo de huevos de *Ae. aegypti*. Cada estudiante armó dos ovitrampas, para colocar una en su hogar y otra en un espacio cercano (vivienda de un familiar, espacio comunitario o público). Además, se instalaron ovitrampas en la EST para obtener un panorama más amplio de la distribución del mosquito en la zona. Se resaltó la importancia de esta acción no sólo como un ejercicio científico, sino como una oportunidad para generar conciencia en sus familias y vecinos/vecinas sobre la relevancia del monitoreo de mosquitos. Para reforzar la participación y el rol activo de las/los estudiantes, se realizaron representaciones teatrales en las que estudiantes voluntarios asumieron el rol de promotores de salud, a quienes les tocaba concientizar a un vecino sobre la problemática y obtener permiso para colocar una ovitrampa en su vivienda. Este ejercicio les permitió adquirir confianza en la práctica de explicar el tema, qué información proporcionar y cómo abordar a personas que no conocieran sobre el tema, lo cual fortaleció sus habilidades comunicativas.

Durante la actividad, se compartieron ampliamente los conocimientos previos y las experiencias personales de las/los estudiantes sobre el dengue, lo que permitió una rica interacción en la que relataron casos de familiares o vecinos afectados, describieron las estrategias de control que habían implementado en sus hogares y ofrecieron sus percepciones sobre la efectividad de diversas medidas preventivas. Este intercambio fue fundamental, ya que permitió identificar cómo los conocimientos sobre el dengue se construyen en el contexto de sus comunidades y cómo las experiencias vividas influyen en las actitudes hacia la prevención. Además,

se pudo observar qué factores sociales, culturales y económicos juegan un papel crucial en la disposición de los individuos a adoptar prácticas preventivas. Así, se comprendió que la resistencia o adherencia a ciertas medidas de prevención y control no sólo está vinculada al conocimiento sobre el mosquito y sus riesgos, sino también a la realidad social y ambiental en la que las/los estudiantes y sus familias se desarrollan. Este ejercicio de reflexión conjunta permitió un análisis profundo de las barreras y facilitadores que existen en la implementación de estrategias de control, y abrió un espacio para repensar intervenciones adaptadas a las condiciones específicas de cada barrio.

Además, se abordó en profundidad el impacto del uso indiscriminado de insecticidas en el desarrollo de resistencia en las poblaciones de mosquitos, lo que representa un desafío creciente en el control del dengue y otras arbovirosis. A través de una actividad lúdica y experimental, las/los estudiantes participaron activamente en una simulación del proceso de selección natural, representando el ciclo en el que los insecticidas eliminan sólo a los individuos susceptibles y permiten la supervivencia y proliferación de aquéllos que poseen genes de resistencia. En esta dinámica, las/los estudiantes fueron divididos en dos grupos, identificados con vinchas de friselina de distinto color: uno representando a los mosquitos susceptibles y el otro a los resistentes. Se simuló el uso de insecticidas utilizando serpentina en aerosol y se observó cómo, al eliminar sólo a los mosquitos susceptibles, la población resistente aumentaba progresivamente, mientras que los mosquitos susceptibles disminuían. Este ejercicio permitió visualizar de manera concreta cómo el abuso de métodos químicos puede generar un ciclo de resistencia que reduce la efectividad de las estrategias de control a largo plazo. Las/los estudiantes pudieron reflexionar sobre cómo, si bien los insecticidas pueden ser efectivos en el corto plazo, su uso continuado y sin alternativas sostenibles puede contribuir al aumento de poblaciones de mosquitos cada vez más resistentes, lo que dificulta el control de enfermedades como el dengue. Además, la actividad generó un espacio para discutir sobre la importancia de buscar soluciones más integrales y sostenibles, como el control biológico y la educación comunitaria, en lugar de depender únicamente de medidas químicas, las cuales deben ser reservadas para aplicarse en situaciones de brote o epidemia. Esta reflexión permitió resaltar la relevancia de la gestión integrada de mosquitos, que combina diversas herramientas adaptadas al contexto local. Se discutieron opciones de bajo costo, como la eliminación mecánica de criaderos y la educación comunitaria, junto con estrategias más sofisticadas, como la aplicación focalizada de larvicidas biológicos y el uso de dispositivos de atracción y captura para la reducción de las

poblaciones de mosquitos. Finalmente, se destacó que estas acciones deben implementarse en diferentes escalas de organización social: desde la participación de vecinas y vecinos en sus hogares, la responsabilidad de instituciones y empresas en la gestión de sus entornos, hasta las políticas públicas impulsadas por los gobiernos locales y nacionales. Se concluyó que la efectividad de estas acciones a largo plazo depende de reducir la dependencia exclusiva de insecticidas, incorporando enfoques complementarios que promuevan la corresponsabilidad y la adaptación a cada realidad epidemiológica y socioeconómica.

En el segundo encuentro, realizado una semana después del primero para permitir la exposición de los sensores de oviposición al territorio, las/los estudiantes llevaron sus ovitrampas de regreso a la escuela para analizar los resultados del monitoreo. Se utilizó una estrategia progresiva de observación, comenzando con una inspección visual a simple vista, seguida de un análisis con la cámara de sus celulares y, finalmente, la observación detallada mediante lupas digitales (Figura 6).

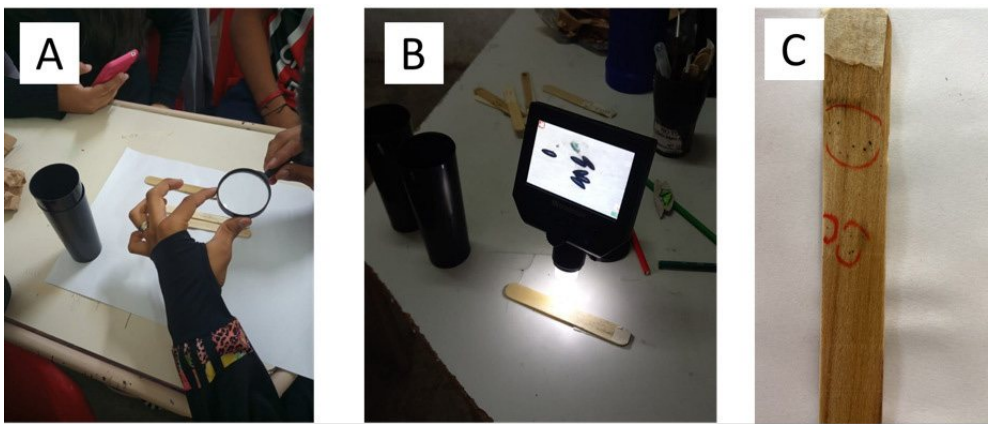


Figura 6: *Observación de sensores de ovipostura (ovitrampas) con lupas de mano y cámaras de celulares (A) y lupas digitales (B). Bajalenguas con huevos de Ae. aegypti (C).*

Los resultados obtenidos en cada ciclo escolar reflejaron las condiciones propias del momento del año en que se realizó la experiencia, habiendo mayor cantidad de ovitrampas positivas en marzo y muy escasas en noviembre, esperable según la estacionalidad natural de *Ae. aegypti* en

zonas templadas. En algunos casos, las ovitrampas fueron colocadas durante muy poco tiempo como para detectar actividad de ovipostura (idealmente deben permanecer 5-7 días), lo que dio lugar a la discusión sobre la necesidad de la estandarización del tiempo de monitoreo a fin de obtener datos comparables entre sitios (Figura 7). No obstante, el problema principal que se identificó en cada una de las experiencias fue que muchos estudiantes se olvidaban de traer el material de vuelta a la escuela una vez finalizado el periodo de monitoreo. Esta falta de seguimiento por parte de algunos estudiantes impidió una evaluación más completa del éxito de la actividad y la recolección de datos. A pesar de ello, la actividad permitió generar una reflexión colectiva sobre la importancia del monitoreo constante y la responsabilidad en el proceso, y puso de manifiesto cómo las dinámicas cotidianas de las/los estudiantes y sus rutinas pueden influir en la implementación de estrategias de control y prevención de enfermedades.

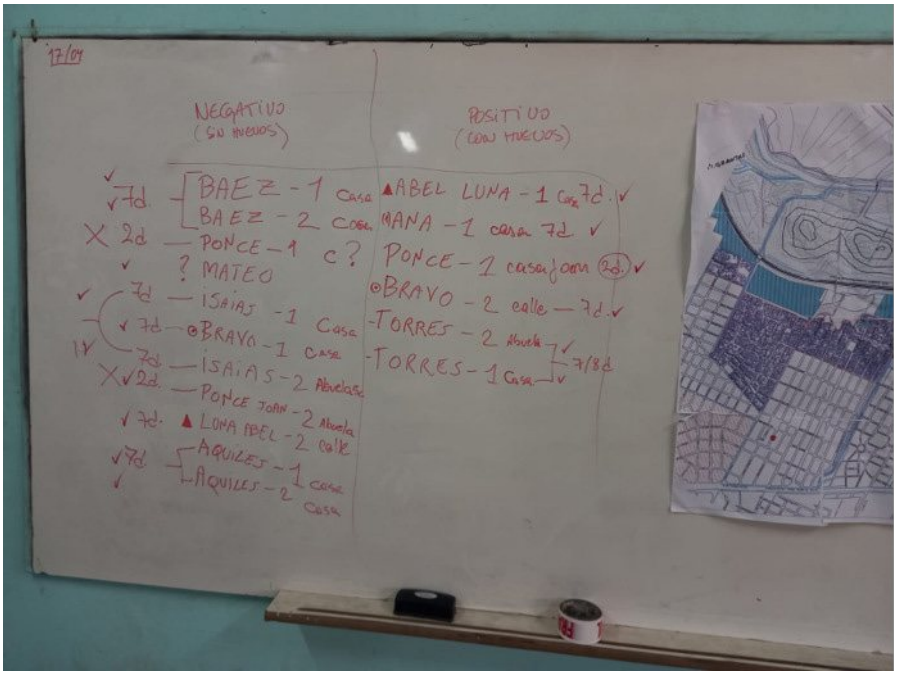


Figura 7: *Registro de los resultados de ovitrampas.*

Los datos obtenidos fueron georreferenciados en un mapa colaborativo de la zona, permitiendo a las/los estudiantes visualizar la distribución

espacial de sus trampas y discutir la posible influencia de factores ambientales y sociales en la presencia o ausencia de *Ae. aegypti* en los barrios monitoreados (Figura 8). En este paso, también se evidenció la importancia de contar con datos completos para poder interpretar correctamente los resultados. La falta de información debido a que algunos estudiantes no trajeron sus ovitrampas de vuelta impidió realizar un análisis más exhaustivo, lo que nuevamente remarcó la necesidad de ser cautelosos y metódicos en la recolección de datos. Esta experiencia resaltó la importancia de la consistencia en el monitoreo y de seguir procedimientos rigurosos para obtener resultados confiables, fundamentales para tomar decisiones informadas en el control y prevención de enfermedades.



Figura 8: *Actividad de georeferenciación de los resultados de ovitrampas.*

El papel de las/los docentes resultó crucial para facilitar la articulación entre el ámbito académico y el escolar, asegurando que las/los estudiantes se interioricen en la relevancia de los temas a abordar antes de participar en las actividades del proyecto. Además, al incorporar los contenidos relacionados con el dengue y los mosquitos en sus clases previas, las/los docentes proporcionaron a las/los estudiantes un marco conceptual

que enriqueció las discusiones y permitió una mayor comprensión de los objetivos del proyecto. Esta colaboración estrecha entre la comunidad educativa y las investigadoras participantes fue esencial para que el proyecto tuviera un impacto real en las/los estudiantes, contribuyendo al aprendizaje mutuo entre los distintos actores involucrados y asegurando que los conocimientos adquiridos fueran contextualizados y aplicados de manera adecuada.

Por su parte, el acompañamiento docente resultó clave para fomentar el interés y la apropiación del conocimiento por parte de las/los estudiantes, estimulando la reflexión crítica sobre la importancia del monitoreo entomológico y su potencial para mejorar la prevención del dengue en sus comunidades. Al integrar estos temas en la currícula escolar y darles un espacio en la planificación anual, el plantel docente contribuye a que la prevención del dengue no sea vista como un problema externo a la escuela, sino como un eje transversal que puede abordarse desde múltiples disciplinas.

El módulo demostró que la educación y la participación comunitaria son pilares fundamentales en la lucha contra el dengue. Más aún, evidenció que el aprendizaje es un proceso bidireccional: así como las/los estudiantes se beneficiaron de los conocimientos científicos aportados por las investigadoras, éstas también enriquecieron su mirada a partir de los saberes locales y las experiencias comunitarias compartidas por las/los estudiantes en clase.

Además, quedó en evidencia que el control de *Ae. aegypti* no puede entenderse sin considerar las condiciones socioambientales que favorecen su proliferación. La articulación entre investigadores, docentes y estudiantes es una herramienta clave para fortalecer la educación en salud y generar estrategias de prevención más efectivas y sostenibles.

VII. Logros alcanzados e indicadores de una experiencia transformadora

Los resultados obtenidos permiten identificar una serie de logros que ilustran el valor formativo, científico y social del proyecto. Entre ellos se destacan:

-La integración exitosa de metodologías científicas en el aprendizaje escolar, que permitió a las/los estudiantes no sólo aplicar sus

conocimientos en ecotoxicología y ecoepidemiología, sino también reflexionar sobre la relación entre los aspectos teóricos y las realidades socioambientales locales.

-El desarrollo de capacidades críticas para analizar y monitorear la calidad del agua y los riesgos asociados con la contaminación y la proliferación de mosquitos vectores.

-La consolidación del vínculo interinstitucional entre la universidad y la escuela secundaria, facilitando una transferencia de saberes multidireccional.

-La participación activa de las/los estudiantes en la difusión del proyecto, mediante la Feria de Saberes, un streaming y la comunicación con vecinos, lo cual refleja una apropiación profunda de los contenidos abordados.

-La sensibilización de la comunidad educativa sobre los problemas socioambientales locales y la importancia de la generación de evidencia empírica como base de procesos participativos orientados a la mejora de la calidad ambiental y la salud comunitaria.

-La comunicación de los resultados de las distintas experiencias, materializadas en diversas publicaciones científicas realizadas conjuntamente por docentes de la escuela, estudiantes universitarios e investigadores.

Esta experiencia educativa demuestra cómo la articulación entre universidad y escuela secundaria, cuando se basa en la resolución de problemas reales y la integración de metodologías científicas, puede fortalecer el pensamiento crítico, promover la participación activa y generar un impacto significativo en la comunidad escolar.

VIII. Saberes en práctica, límites en juego

La implementación de experiencias científicas situadas en la escuela secundaria pone de manifiesto un conjunto de limitaciones que atraviesan distintos niveles: desde aspectos logístico-técnicos hasta cuestiones pedagógicas y de articulación interinstitucional. Estas tensiones, lejos de deslegitimar las iniciativas, permiten visibilizar las condiciones materiales y simbólicas necesarias para sostener propuestas significativas. A continuación, se detallan algunas de las principales:

-Limitaciones logístico-técnicas: Ambas experiencias, evaluación de parámetros fisicoquímicos y bioensayos de toxicidad con anfibios, y monitoreo de mosquitos mediante sensores de oviposición, requieren el uso de material biológico cuya disponibilidad está sujeta a ciclos naturales específicos. En este contexto, la estacionalidad constituye un desafío clave, dado que condiciona la posibilidad de obtener el material biológico, larvas de anfibio, ya sea de manera natural o a través de fecundación *in vitro,* requerido para llevar a cabo los bioensayos. Del mismo modo, colocar ovitrampas hacia fin de año (por ejemplo, en noviembre) reduce significativamente las chances de capturar huevos y obtener resultados relevantes. Esta dimensión biológica impone un desafío extra a la planificación escolar: se vuelve fundamental alinear los tiempos pedagógicos con los tiempos ecológicos, algo que no siempre es posible. A esto se suman las dificultades propias de las salidas de campo con estudiantes, ya sea para tomar muestras de agua o para realizar relevamientos entomológicos. Cuestiones como el traslado, los permisos, la disponibilidad de docentes acompañantes, el tiempo escolar asignado o incluso las condiciones climáticas pueden interferir en el desarrollo de las actividades.

-Limitaciones para el equipo de investigación en el aula: Si bien la participación de investigadoras/es en la escuela aporta contenido actualizado y abre nuevas formas de vincular la ciencia con el territorio, no está exenta de desafíos. El rol del docente secundario es clave para garantizar el sentido pedagógico de las actividades, facilitar la apropiación de los contenidos por parte del estudiantado y sostener el vínculo con la cotidianeidad escolar. La articulación efectiva requiere reconocer las particularidades de cada institución, grupalidad y contexto. No se observan los mismos resultados al trabajar con un grupo que ya ha desarrollado saberes previos vinculados a la temática, que cuando se introduce por primera vez. Las trayectorias escolares, los niveles de apropiación conceptual y las posibilidades de establecer aprendizajes significativos varían según el punto de partida de cada grupalidad. A su vez, las condiciones didácticas e institucionales inciden directamente en el desarrollo de las propuestas: la disponibilidad de recursos materiales, equipamientos, la existencia de espacios adecuados para el trabajo experimental, laboratorios, y la organización de los tiempos escolares constituyen factores claves que pueden facilitar o dificultar el proceso de enseñanza-aprendizaje. En muchos casos, estas experiencias se insertan en espacios extracurriculares o de articulación transversal, lo que presenta como desafíos adicionales su continuidad e integración al trabajo de materias específicas.

Como elemento adicional que pone en evidencia el rol fundamental de la participación de las/los docentes durante la realización de las experiencias en el aula a cargo de agentes externos al ámbito educativo de la escuela secundaria, como en este caso los equipos de investigación, se destaca su conocimiento del funcionamiento de la grupalidad y las particularidades de cada uno de las/los estudiantes. Este saber pedagógico y contextual resulta clave para orientar las dinámicas dentro del aula, anticipar posibles conflictos, ajustar las propuestas a los ritmos y necesidades del grupo, y garantizar que las actividades sean realmente significativas. Su participación no sólo facilita la integración de los contenidos, sino que también permite sostener el vínculo entre la propuesta externa y el proyecto educativo institucional.

-Limitaciones para la implementación de experiencias científicas en el ámbito escolar: Aun cuando las actividades están protocolizadas y los procedimientos estandarizados, la implementación de experiencias científicas, como los bioensayos, involucra aspectos técnicos y metodológicos que requieren del acompañamiento de personas con formación específica en investigación. El manejo de sustancias químicas, el análisis de variables sensibles y la toma de decisiones frente a situaciones imprevistas son instancias que exceden, en muchos casos, las prácticas habituales del entorno escolar. Más allá de una capacitación puntual, estas experiencias ponen en evidencia la necesidad de una articulación sostenida entre la escuela y la universidad, que permita construir de manera conjunta saberes, prácticas y capacidades. En este sentido, la participación de equipos de investigación no debería concebirse como una intervención puntual, sino como parte de un proceso de construcción conjunta de saberes que, a largo plazo, permita a los planteles docentes apropiarse de nuevas herramientas, sin quedar solos frente a la complejidad de las experiencias científicas.

IX. De lo situado a lo replicable

Si bien las universidades nacionales que cuentan con escuelas secundarias preuniversitarias (Di Piero, 2017; ESPUNM, 2021) representan una porción menor en términos cuantitativos, su existencia resulta estratégica: permiten articular propuestas pedagógicas con una mirada situada en el territorio, con experiencias educativas que dialogan directamente con los contextos locales y que pueden ofrecerse como referencia para otras universidades del conurbano que aún no desarrollan experiencias de este tipo.

Estas instituciones comienzan a pensar la enseñanza desde una lógica pedagógica que lleva a revisar la trama tradicional para poner en cuestión a los procesos pedagógicos didácticos hacia el interior de las instituciones en la búsqueda de respuestas a la diversidad de trayectorias educativas que tienen lugar en las aulas. Se propicia crear o recrear dispositivos que intentan saber sobre los sujetos que ingresan, a la vez que genera políticas institucionales para garantizar no solo el acceso, sino la permanencia y la terminalidad de las/los estudiantes (espacios de acompañamientos, becas, etc.). Estas instituciones educativas producen una relación con el territorio de cercanía y de implicancia mutua. Aquí, las/los estudiantes que trabajan en proyectos de extensión para la comunidad no son actores externos a la misma, sino parte de ella. Esta situación tiene un doble impacto positivo: por un lado, produce conocimiento al estudiante que participa en los proyectos y, a su vez, su beneficio, crecimiento y desarrollo impacta en la mejora de su comunidad. Esta nueva configuración del vínculo universidad-escuela-comunidad da sentido al término de **territorio** para describir la relación de cercanía, impacto y trabajo colaborativo. La lógica de la extensión universitaria se transforma entonces en una lógica centrada en la vinculación. La universidad no hace una "extensión" de la academia, sino que se "vincula" con las comunidades desde el respeto y el aprendizaje de todos los actores que intervienen (Mosqueira, 2021).

También, estas instituciones facilitan el acceso de las/los estudiantes a la educación terciaria y universitaria, ofreciendo una continuidad educativa que puede ser más accesible para sectores populares. Además, al estar integradas en el ámbito universitario, las escuelas secundarias pueden implementar metodologías innovadoras y recursos educativos avanzados, enriqueciendo la formación de las/los estudiantes. Por último, mencionar que las escuelas secundarias técnicas no sólo enseñan y acompañan a estudiantes, sino que también pueden actuar como centros de apoyo para la comunidad en su conjunto.

En los territorios del conurbano, atravesados por múltiples formas de vulnerabilidad socioambiental, este tipo de articulaciones cobra una relevancia especial. La participación de jóvenes en proyectos de ciencia vinculados a sus entornos permite no sólo enriquecer su formación, sino también fortalecer las capacidades locales para enfrentar problemas urgentes como la gestión del agua, el saneamiento, la contaminación o el acceso a servicios esenciales. Desde esta perspectiva, replicar estas experiencias no es simplemente una política educativa innovadora, sino una estrategia concreta para democratizar el conocimiento y construir justicia socioambiental desde la educación pública.

X. Reflexiones finales: Síntesis de una experiencia compartida

La degradación de los ecosistemas acuáticos y la pérdida progresiva de biodiversidad no sólo comprometen la integridad ambiental, sino que también disminuyen la capacidad del entorno natural para adaptarse y recuperarse. Estos procesos, muchas veces invisibles en el corto plazo, incrementan la vulnerabilidad de las poblaciones humanas, especialmente en contextos urbanos donde el crecimiento desordenado y la ocupación de áreas de riesgo agravan aún más la situación.

Frente a este panorama, se vuelve urgente repensar el modelo de ocupación territorial y fortalecer el ordenamiento ambiental y urbano, con especial atención al manejo de residuos, el saneamiento de espacios públicos y la adecuación de los servicios públicos esenciales. En este sentido, se requieren políticas públicas integrales y sostenidas que aseguren el acceso equitativo y seguro al agua, entendida no sólo como recurso vital, sino como un derecho humano básico (Martin, 2017). La construcción de ciudades resilientes, inclusivas y ambientalmente sostenibles sólo será posible mediante una acción conjunta entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad científica.

En este marco, la articulación entre dos instituciones de la UNSAM, la EST y el 3iA, puede cumplir un rol fundamental: no sólo representa una oportunidad para compartir recursos, conocimientos y capacidades, sino que encarna una apuesta concreta por la construcción colectiva del conocimiento y la transformación del vínculo entre las juventudes, el territorio y la universidad. Lejos de una lógica de transferencia unidireccional, este vínculo promueve una pedagogía del encuentro, en la que los saberes científicos dialogan con los saberes escolares y comunitarios. Las experiencias desarrolladas en conjunto han demostrado que el trabajo en territorio, a partir de problemáticas reales, activa procesos de aprendizaje significativos que fortalecen la comprensión crítica del ambiente y promueven una participación activa y comprometida con el entorno.

En primer lugar, a través de la formación de conciencia ambiental crítica. La currícula puede incluir contenidos sobre ecología, gestión de recursos naturales, y tecnologías ambientales. Además, puede fomentar una actitud proactiva en las/los estudiantes, instándolos a ser agentes de cambio en sus comunidades, educando sobre la importancia de los humedales, el ciclo del agua, y la flora y fauna locales. Esta conciencia ambiental es esencial para la preservación de los ecosistemas y para la formación de

una nueva generación que valore y defienda los recursos naturales. A través de programas de sensibilización y actividades extraescolares, las/los estudiantes pueden involucrarse en proyectos comunitarios, como limpieza de espacios verdes, reforestación de áreas cercanas a cuerpos de agua y campañas de reciclaje.

En segundo lugar, dicha vinculación permite a la EST acceder a recursos, laboratorios y mentores académicos que pueden dirigir proyectos de investigación aplicada en temas socioambientales. Estudiantes de las escuelas secundarias técnicas pueden participar en investigaciones que aborden problemas locales, como la calidad del agua en los cursos hídricos de la zona, el análisis de la biodiversidad de los humedales remanentes, o el estudio de los impactos de la contaminación sobre las especies locales. Esto amplía el horizonte de expectativas de las/los jóvenes, quienes muchas veces descubren nuevas vocaciones, campos de estudio o posibilidades de futuro. En ese sentido, las/los estudiantes se posicionan como actores relevantes en la producción de conocimiento y en la búsqueda de soluciones para los desafíos ambientales que atraviesan su vida cotidiana. Estas experiencias habilitan una apropiación situada de los contenidos curriculares, al tiempo que refuerzan la autonomía, la capacidad de intervención y la sensibilidad frente a los conflictos socioambientales. Por otro lado, la investigación no solo enriquecería el conocimiento local, sino que también brindaría soluciones prácticas que podrían implementarse a nivel municipal o comunitario. En este proceso, la universidad se muestra como un espacio cercano, accesible y transformador, y la escuela técnica como un nodo activo en la construcción de saberes con impacto social y territorial.

Por último, las/los estudiantes también podrían participar en talleres de formación para la comunidad local, compartiendo sus conocimientos sobre el manejo adecuado del agua, cómo evitar la proliferación de mosquitos vectores de enfermedades, y cómo mejorar las condiciones de salud pública relacionadas con el agua.

En síntesis, una vinculación estrecha y sostenida entre la escuela secundaria y la universidad con los espacios de producción de conocimiento científico tecnológico puede ser un motor clave para abordar los desafíos ambientales y sociales que enfrenta la región, transformando subjetividades, prácticas pedagógicas y modos de habitar el territorio. A través de la formación de una conciencia ambiental crítica, la participación en investigaciones locales, el desarrollo de soluciones tecnológicas sostenibles, y la capacitación en la gestión del agua y el

diseño urbano, ambas unidades educativas pueden generar un impacto significativo en la comunidad y también aportar a la restauración ecológica del área. Además, pueden empoderar a las/los jóvenes para que se reconozcan como actores de cambio, ofreciendo herramientas para construir un futuro más sostenible y equitativo.

Agradecimientos

A la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación por el financiamiento para desarrollar el Proyecto "Humedales Urbanos y Ambiente" y a las/los investigadoras/es y becarias del 3iA que participaron del mismo. A las/los estudiantes de la carrera de Ingeniería Ambiental (UNSAM) que participaron. A docentes y autoridades de la EST por abrirnos las puertas de la escuela y por el hermoso intercambio y apoyo constante. A la Escuela de Hábitat y Sostenibilidad (UNSAM) por su apoyo. Las cuatro autoras son investigadoras de la Carrera de Investigador Científico de CONICET.

Bibliografía

Álvarez, R. N. (2010). *Relaciones políticas en el terreno de la basura: el caso de los quemeros y los emprendimientos sociales en el Relleno Norte III del CEAMSE.* Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín. Repositorio Institucional UNSAM. https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/227

Basílico, G. O. (2021). Características de la cuenca del río Reconquista: aspectos geográficos y ambientales. En L. de Cabo & P. L. Marconi (Eds.), *Estrategias de remediación para las cuencas de dos ríos urbanos de llanura: Matanza-Riachuelo y Reconquista* (pp. 279–303). Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Castañé, P.M., López, C.R., Olguín, H.F., Puig, A., Rovedatti, M.G., Topalián, M.L., Salibián, A. (1998). Caracterización y variación espacial de parámetros fisicoquímicos y del plancton en un río urbano contaminado (río Reconquista, Argentina). Revista Internacional de Contaminación Ambiental 14: 69 -77.

Curutchet, G., Grinberg, S., Gutiérrez, R.A. (2012). Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdisciplinario sobre la

contaminación en la región metropolitana de Buenos Aires. Ambiente & Sociedade 15: 173 -194.

Cuzziol Boccioni, A. P., Peltzer, P., Attademo, A. M., Lajmanovich, R. C. (2024). Trabajos prácticos como experiencias educativas de Ecotoxicología en la Licenciatura en Saneamiento Ambiental de la Universidad Nacional del Litoral.

Di Piero, M. (2017). ¿Incluir a todas/os?, ¿seleccionar a las/os mejores?: escuelas secundarias dependientes de universidades nacionales en la Argentina. 4to. Coloquio Internacional sobre Inclusión Educativa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. En: *Los desafíos de la educación inclusiva: Actas del 4to Coloquio Internacional sobre Inclusión Educativa. Octubre de 2017, Buenos Aires, Argentina*. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.15408/ev.15408.pdf

du Plessis, A. (2022). Persistent degradation: Global water quality challenges and required actions. One Earth 5(2): 129-131.

Espinal, M. A., Andrus, J. K., Jauregui, B., Waterman, S. H., Morens, D. M., Santos, J. I., Horstick, O. (2019). Arbovirosis emergentes y reemergentes transmitidas por Aedes en la Región de las Américas: implicaciones para las políticas de salud. Revista Panamericana de Salud Pública, 43, e77. https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.77

ESPUNM (2021) La ESPUNM inauguró sus instalaciones e inició su primer ciclo lectivo. https://www.esp.unm.edu.ar/index.php/institucional/inauguracion

García, M.E., Castañé, P.M., Demichelis, S.O., Ferrari, L., Topalián, M.L. (1996). Indicadores de polución en el agua del río Reconquista. Monitoreo de otoño. Cuencas Hídricas, Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 121 - 123.

Giorno, M.I., Dadon J.R. (2016). Patrones de ocupación informal de la costa del río Reconquista, partido de Gral. San Martín. Gestión de Espacios Costeros. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Universidad de Buenos Aires Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 43pp. https://observatorioamba.org/descargas/adjuntos/trabajo-25.pdf

Gómez Cerquera, J.M., Méndez Betancurt, J.L. (2017). Virus del Zika, chikungunya y dengue: tes enfermedades, un mismo vector. Revista Navarra Médica, 3, 18–26. https://journals.uninavarra.edu.co/index.php/navarramedica/article/view/a3-v3-n1-2017

Lindsay, S. W., Wilson, A., Golding, N., Scott, T. W., Takken, W. (2017). Improving the built environment in urban areas to control *Aedes aegypti*-borne diseases. Bulletin of the World Health Organization 95: 607–608. https://doi.org/10.2471/BLT.16.189688.

Martin, L. A. (2017). Agua y saneamiento como derecho humano y servicio público: Implicancias de su reconocimiento para el caso argentino. En G. Crepaldi (Ed.), *Perfiles de la ordenación jurídica del agua en Italia, España y América Latina* (pp. 61–81). Valencia, Tirant Lo Blanc.

Melfi, G., Gennuso, L., Sala, D., Díaz, C., Cardós, P. (2025). Pensar la formación universitaria en clave de integralidad. Una introducción a las investigaciones, experiencias y reflexiones en desarrollo. Secretaria de Asuntos Académicos, Universidad Nacional de La Plata, 11.

Mosqueira, M. A. (2021). Las universidades del conurbano y el desafío de democratizar el acceso al conocimiento. Revista Pueblo, número 11. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

OMS - Organización Mundial de la Salud (2017). Global vector control response 2017–2030. Geneva: World Health Organization.

Peluso, J., Martínez Chehda, A., Cuzziol Boccioni, A. P., Peltzer, P. M., Lajmanovich, R. C., Olivelli, M. S. E. De Geronimo, V. Aparicio, F. Gonzalez, L. Valenzuela, Aronzon, C. M. (2025). The impact of dairy effluent on water quality and ecotoxicological effects on amphibian larvae. Chemistry and Ecology, 1-21.

Prévôt Schapira, M.-F. (2002) Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. EURE [en linea]. 2002, XXVIII(85). https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608503

Rodríguez Morán, M.J. (2016). *Intervención urbana en la localidad de José León Suárez, Partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires.* Trabajo Integrador Final, Carrera de Especialización en

Proyecto Urbano Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Universidad de Buenos Aires. https://observatorioamba.org/descargas/adjuntos/trabajo-30-copia.pdf

CAPÍTULO 14

Paisajes con(y)urbanos: representaciones sobre el territorio en universidades públicas del conurbano bonaerense

Jimena Bezares*, Ángela Menchón, Mariana Santander

Universidad Nacional de La Matanza
* jimenabezares@hotmail.com

Palabras clave: *universidad, territorio, filosofía, representaciones, conurbano.*

Keywords: *university, territory, philosophy, representations, suburbs.*

Resumen ejecutivo

Partiendo de la articulación entre la enseñanza de la filosofía en universidades públicas del conurbano bonaerense y los territorios en que se enmarca, se propone pensar representaciones que alienten una práctica filosófica situada vinculada con el contexto y la comunidad. En entrevistas a docentes y en producciones de estudiantes realizadas en talleres de collage filosófico se encontró material que permite trabajar desde las distintas representaciones que estos actores tienen sobre aprender, enseñar, vivir y trabajar en este territorio.

Introducción

> Vivimos siempre metidos en un paisaje, aunque no lo querramos. Y el paisaje, ya sea el cotidiano o el del país, no solo es algo que se da afuera y que ven los turistas, sino que es el símbolo más profundo, en el cual hacemos pie, como si fuera una especie de escritura, en la que cada habitante escribe en grande su pequeña vida.
>
> Rodolfo Kusch (1973)

Este escrito se enmarca en el proyecto de investigación "Conocimientos situados: Improntas territoriales en la enseñanza de la filosofía en universidades públicas del conurbano bonaerense", del Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).[1] El proyecto trabaja la articulación entre la enseñanza de la filosofía en universidades públicas del conurbano bonaerense y los territorios en los que dicha práctica se produce, entendiendo el *territorio* en sus múltiples dimensiones tanto materiales como simbólicas, geográficas como institucionales, objetivas y subjetivas con el propósito de explorar las potencias y posibilidades que surjan de esta práctica filosófica vinculada con el contexto y con la comunidad. En el proyecto, nos proponemos pensar de qué manera el territorio atraviesa las prácticas de enseñanza de la filosofía en universidades del conurbano bonaerense y si las propuestas pedagógicas y los conocimientos que allí se transmiten y producen son "conocimientos situados" (Haraway, 1995). Frente a la tradicional alienación de la filosofía respecto a sus contextos, nos interesa investigar las maneras en que esta sale de sus múltiples repliegues y se vuelve permeable a los territorios por los que circula y desde los que se produce o reproduce. Esto constituye un problema relevante para la enseñanza universitaria ya que partimos del supuesto de que una enseñanza situada que tenga en cuenta las problemáticas del estudiantado y de sus contextos vitales, geográficos y culturales, genera mayor compromiso con la materia, motoriza aprendizajes significativos, y otorga a su vez mayor sentido pedagógico y político a la inclusión de la filosofía en los planes de estudio de las carreras.

Asimismo, dentro del mismo marco, exploramos las características que asume la enseñanza de la filosofía en universidades que nacieron con un proyecto político y pedagógico diferente respecto de universidades tradicionales para indagar si en ellas la filosofía transforma su matriz académica eurocéntrica y desterritorializada. En este escrito, que constituye un desprendimiento del proyecto general, nos interesa enfocarnos en las representaciones que sobre el territorio y sobre la tarea docente allí desarrollada tienen los/as docentes de filosofía de estas universidades del conurbano, así como también en la mirada de los/as estudiantes que habitan la universidad y de otros/as integrantes de la comunidad en la que se entrama.

1. Proyecto CYTMA 2 2024-2025. Dirigido por Ángela Menchón y co-dirigido por Andrés Di Leo Razuk, integrado por Sergio Berutti, Jimena Bezares, María Belén Corso, Ignacio Gordillo y Mariana Santander.

Abordamos la noción de *territorio* en tres grandes sentidos: a) el anclaje geográfico de las instituciones (conurbano bonaerense); b) la universidad en general y las carreras en particular pensadas como territorios específicos en un sentido institucional, epistemológico y simbólico; c) la comunidad y el estudiantado como parte de la trama territorial que articula el afuera y el adentro de la universidad.

En este artículo, presentaremos algunos resultados (parciales e incompletos) del trabajo de investigación en curso (2024-2025), en el que entrevistamos a colegas que enseñan filosofía en diversas universidades públicas del conurbano bonaerense para ver los imaginarios sobre el territorio que están implícitos en sus prácticas pedagógicas.[2] Para organizar y analizar los resultados hemos apelado a metáforas construidas a partir de lo relevado en las mencionadas entrevistas.

Por otro lado, para indagar sentidos de la filosofía y del conurbano desde la perspectiva del estudiantado, hemos apelado al dispositivo *collage filosófico*, en tanto técnica que permite poner en imágenes las representaciones y sentidos asociados al territorio. Siguiendo algunas nociones de Levi Strauss (1964) y de Peralta (2021) tomamos la figura del *bricoleur* como aquel personaje que se contrapone al científico en su quehacer arrojado en lo situado, no en un acto de individualidad sino en un evento de producción colectiva a partir de restos y ruinas de los órdenes hegemónicos. El trabajo realizado a partir de imágenes fragmentarias y la conversación colectiva en torno a ellas nos permitió relevar los sentidos que diversas personas que estudian o asisten eventualmente a la universidad encuentran en vivir, trabajar y estudiar en territorios denominados "conurbanos".

I. Universidades y territorios: anclajes y tensiones

Las relaciones entre la universidad y el territorio siempre han sido complejas y se han ido reconfigurando a lo largo de la historia. En las últimas décadas, se ha buscado que las universidades se inserten en el entorno

2. Si bien como indicamos, el proyecto se inició en el año 2024, continúa con las preocupaciones e indagaciones de un proyecto CYTMA 2 anterior: "La filosofía en los primeros años de la Universidad. Sentidos y aportes de la enseñanza de la filosofía a las trayectorias estudiantiles en universidades públicas del conurbano bonaerense", dirigido por Ángela Menchón, codirigido por Andrés Di Leo Razuk, e integrado por Sergio Berutti, Jimena Bezares, Esteban Mizrahi y Mariana Santander (Departamento de Humanidades, UNLaM, 2022-2023).

local, regional y nacional, a saber, el territorio, con aportes específicos y carreras pertinentes para este (González y Schneider, 2019), comprometiéndose con los contextos en los que están entramadas. Este modelo se distingue de uno anterior, el de la Universidad de Buenos Aires (UBA), por ejemplo, que se constituyó desde un formato francés o napoleónico (Poratti, 2007), orientado a la formación de cuadros técnicos y de dirigencia política y no tanto, al menos en principio, a la investigación y a su vinculación con el entorno territorial (González y Schneider, 2019). Este modelo, que podríamos definir como "universalizante" y "desterritorializado", ha marcado la impronta de la educación universitaria nacional y de la academia en general, hasta nuestros días.

En una genealogía de la relación entre universidad y territorio, Pérez Rassetti (2019) le adjudica a la Reforma Universitaria del 18, entre otras, el hecho de haber abierto la discusión por la territorialidad en tres dimensiones específicas: por un lado, apelando a la dimensión americanista que debería asumir una educación situada en contexto latinoamericano; en segundo lugar, apostando a la extensión universitaria como modo de que la universidad pueda tener impacto más allá de sus límites fijos, y en tercer lugar, sacando a la luz la manera en que los/as estudiantes permiten que las transformaciones sociales tanto locales, nacionales e internacionales permeen los muros de las instituciones. Así, indagar en las relaciones entre universidad, filosofía y territorio, deberá asumir una noción ampliada y polisémica de "territorialidad" y "territorio".

La expansión del sistema universitario, que vino de la mano de la creación de las universidades en el conurbano bonaerense, conlleva un cambio de representación respecto a la educación universitaria: esta empezó a dejar de concebirse como una institución minoritaria, elitista, consagrada a formar el grupo selecto de los profesionales del país, para empezar a considerarse un ámbito en el que se garantice plenamente el derecho universal a la educación universitaria (Tonon de Toscano, 2005; Rinesi, 2013; Zangrossi, 2013) para aquellos/as estudiantes que deseen acceder a este nivel educativo. Esta nueva concepción implica a su vez cambios en las prácticas académicas y nuevos desafíos tanto para el cuerpo docente como para quienes diseñan políticas universitarias (Gorostiaga et al., 2012). Como sostienen Otero y Corica (2017), en el conurbano bonaerense la novedad no es que "lleguen los pobres" a los estudios superiores, sino que las universidades se creen dentro de otros marcos políticos/pedagógicos que discutan la selectividad social y se esfuercen por democratizar la educación superior (2017: 7).

Nuestra investigación nos permitió conocer cómo se promueve que tanto docentes como estudiantes puedan deconstruir las representaciones más excluyentes y elitistas que se han asociado tradicionalmente a la universidad, así como también puedan tener en cuenta a los sujetos a los que la enseñanza se dirige. Las lógicas de estas nuevas universidades no apuntan meramente al ingreso/acceso a los estudios universitarios de sectores sociales históricamente excluidos, sino a su inclusión y su incorporación efectiva, mediante prácticas institucionales especialmente orientadas a generar conciencia del derecho a la educación superior, a acompañar la incorporación de herramientas metateóricas necesarias para apropiarse de los saberes, a incluir en la currícula temáticas específicas de la comunidad en los que la universidad se asienta, y a generar lazos con el territorio mediante políticas de extensión. Estas políticas presentan nuevos desafíos a los/as docentes e interpelan a revisar nuestras propias representaciones sobre la universidad, su sentido y nuestro rol en ella. Esto transforma también a la filosofía cuya tradición endogámica, clasista y con pretensión de abstracción y universalidad ha sido preeminente desde el principio de su historia.

II. Conocimientos situados: filosofar desde donde pisamos

2.1. Sobre el concepto de "territorio"

Nuestras preguntas por el anclaje territorial de la enseñanza universitaria de la filosofía, se fundamentan en la epistemología feminista, en la perspectiva decolonial y en los principios de la recientemente sancionada Ley de Educación Ambiental Integral, que asume que la educación no puede abordarse de manera abstracta y desterritorializada. Tomamos de la epistemología feminista la noción de "conocimientos situados", según la cual todo conocimiento se produce desde un lugar y es producido por sujetos específicos con intereses determinados. Esto quiere decir que ningún conocimiento es neutral, universal ni objetivo. Y si bien estas características operan tradicionalmente como ideales regulativos de la objetividad, son, en realidad, pretensiones inalcanzables en casi todas las áreas disciplinares (Maffia, 2007). A partir de esto creemos que una pedagogía feminista no puede dejar de lado las condiciones no neutrales, ni las subjetividades que han generado los saberes que circulan en las aulas. La epistemología feminista advierte que un conocimiento es realmente objetivo cuando asume el lugar desde el cual se produce, cuando ocupa un lugar desde el cual se posiciona para elaborar una versión del mundo (Haraway, 1995). En definitiva, esta crítica sirve no para negar los

significados que se produjeron ocultando su punto de vista, sino para habilitarnos a crear otros y para tratar a aquellos como versiones parciales y en conversación.

Inspiradas en el trabajo de González Terán (2021), buscamos construir, conceptual y metodológicamente, lo que ella llama una "didáctica territorializada de la filosofía". Esto implica que apostamos a que nuestras prácticas filosóficas estén situadas y tengan en cuenta la singularidad del estudiantado y sus territorios de vida, de trabajo, de actividad cotidiana. Los saberes que circulan en el aula no son únicamente los producidos por los padres de la filosofía que el canon occidental ha instalado como fundamentales, sino también los que producen los estudiantes en cooperación con los docentes que se apropian de una manera específica de ese canon y también los que se producen independientemente de él. Para ello, creemos que es importante dar lugar en el aula a una reflexión crítica sobre las representaciones hegemónicas y sobre los sentidos que docentes y estudiantes adjudican al territorio "conurbano bonaerense". Entendido este último tanto en su dimensión geográfica y material –delimitada pero en constante expansión, densa y heterogéneamente poblada, con un lento desarrollo material, considerado como frontera entre el campo y la Capital– como en su dimensión cultural –es decir, como modo heterogéneo y conflictivo de vivir, sentir, hacer, anhelar, pensar, interactuar y organizarse, atravesado por el hecho de estar lejos de los centros de poder–. La cuestión será ampliamente problematizada más adelante, en el apartado 2.2.

El concepto de territorio ha sido abordado por diversas disciplinas y desde distintas miradas teóricas. Podríamos definir "territorio" como el anclaje geográfico y material, pero también temporal, vincular, identitario y simbólico en el que se inserta una praxis. La noción de "geocultura" desarrollada por Kusch (1973) sugiere que el pensamiento se constituye también por la "gravidez del suelo". El suelo es entendido aquí como el "domicilio existencial" que refiere a aquellos lugares de los cuales nos sentimos parte, y que a la vez representan unas formas de estar en el mundo que nos preceden y nos constituyen, sin caer en determinismos rígidos. La filosofía intercultural de Kusch (1973) nos interpela a preguntarnos: ¿desde dónde pensamos?, y en ese sentido abona a la configuración de un pensar filosófico situado en los territorios americanos, argentinos y, en nuestro caso, conurbanos. También tomamos la noción de *territorio* de Despret (2020), como una trama que se construye colectivamente y que permite la asignación de roles, de lugares, de modos de hacer y de sentir, que son múltiples, pero que al estar situados nunca son infinitos

ni universales. Coincidimos con González Terán (2021) en que a menudo la enseñanza institucional de la filosofía se encara desde una visión academicista universalizante del pensamiento que se abre a los problemas comunes del conocimiento y del filosofar, pero que niega y se cierra a su realidad concreta territorializada, por lo que dichos problemas se vuelven ajenos a las experiencias cotidianas de estudiantes y docentes e incapaces de motorizar una práctica reflexiva. "Al priorizar conocimientos no anclados en la experiencia directa, desconectando el saber propio de sus sentidos colectivos, la escuela ha contribuido a una especie de desterritorialización de los cuerpos-mentes" (González Terán, 2021: 6). Desde esta perspectiva, la autora propone desarrollar una enseñanza de la filosofía territorializada que apunte a la *justicia epistémica* y que incorpore a las aulas los distintos modos de enunciar la realidad que vienen con los/las estudiantes e ingresan al espacio del aula, para que puedan reflexionar sobre sus modos de vida y su subjetividad en los territorios concretos en que habitan. Desde las nociones de "espacio vivido", "situación" y "geocultura" la autora aborda la manera en que los territorios constituyen (sin determinarlos) modos de pensar, de hacer, de simbolizar de aquellos que los habitan y que los configuran diariamente, mediante el arraigo cultural y las formas de habitar. "El territorio, de esta manera, se vincula con los aspectos emocionales, con los sentimientos, los símbolos, las experiencias de violencia y conflicto, los anhelos y sueños, lo que hace que el lugar en que se habita y aquellos espacios significativos se conviertan en parte de la propia identidad" (González Terán, 2021: 13).

Siguiendo estas ideas, lo primero que consideramos necesario es empezar por preguntarnos ¿cómo es el paisaje cotidiano que habitan nuestros/as estudiantes de universidades del conurbano bonaerense? ¿En qué medida nuestras prácticas de enseñanza tienen que ver con el paisaje de los/as estudiantes? ¿Cómo vincular la filosofía con el paisaje? Cuando notamos que el estudiantado no se compromete con nuestras propuestas de enseñanza, ¿será porque son ajenas a sus paisajes?

Cuidándonos de no caer en determinismos geográficos ni en esencialismos o romantizaciones, buscamos explorar las maneras en que el paisaje habita en nosotros/as, nos influye y nos transforma, nos atraviesa con sus intensidades y sus posibilidades, así como también en los modos en que somos nosotros/as quienes también hacemos ese paisaje, en un ensamblaje vital que se produce en la misma experiencia del habitar: ¿desde dónde enseñamos?, ¿desde dónde aprendemos?, ¿desde dónde pensamos?, ¿desde dónde filosofamos?, son preguntas que se nos presentan como fundamentales a la hora de pensar en una enseñanza situa-

da. Por otro lado, y siguiendo las huellas de Deleuze y Guattari (2012), nos preguntamos: ¿cómo hacer que un pensamiento situado no devenga un pensamiento limitado, disciplinado, enraizado de modo tal que ya no pueda moverse ni salirse de sí? Buscamos indagar de qué manera el territorio-paisaje permea las prácticas de enseñanza de la filosofía en la universidad, sin encerrar al estudiantado en el imperativo de pensar solo lo local y cercano. Identificamos una cierta tensión allí: situar la filosofía en el paisaje, para no alienarnos de los contextos de vida, y a la vez no limitar los mundos del estudiantado a lo ya conocido y transitado. No queremos romantizar el paisaje conurbano porque puede ser un lugar del cual los/as estudiantes quieran salir; ni tampoco queremos romantizar el conocimiento situado, solo porque asume su lugar de enunciación. Uno de los rasgos más importantes de la filosofía es su capacidad crítica y desde ahí pensamos que el hecho de que un conocimiento se produzca desde un lugar, que sea nuestro, no excluye que esté atravesado por relaciones de poder. Por otro lado, no solo se vuelve pertinente conocer la relación y las representaciones del estudiantado sobre el territorio sino también rastrear las del colectivo docente que se desempeña en estas universidades.

Una de las precauciones en estas indagaciones es la de no caer en definiciones identitarias y monolíticas del conurbano ligadas a expectativas de qué es lo que puede o no puede pasar allí. Asimismo, buscamos ampliar la noción de territorio y de paisaje hacia escenarios urbanos y rurales, saliendo de la idea de que "paisaje" refiere a un trasfondo natural, estático y puramente estético. En orden a tratar críticamente la noción de territorio, retomamos el abordaje de Despret (2022), ya mencionado, a partir del cual el territorio no es pensado como extensión geográfica sino como el conjunto de modos de hacer territorialidad al habitar los espacios y al construir relaciones con ellos y en ellos. En otro texto, Despret (2020) señala la importancia de pensar la investigación como arte de hacer geopolítica rastreando las huellas que dejan los otros. Investigar es, en este sentido, "caminar con", ni al lado, ni al mismo tiempo, dejándose instruir por los signos del deseo del otro. Rastrear un territorio será entonces "aprender a sentir y pensar como otro [...] desprenderse de la propia lógica" (Despret, 2020: 12). Rastrear el territorio es dejar de habitarlo como si estuviéramos solos, en este sentido se sostiene la necesidad de hacer geopolítica, que no es otra cosa que "volver a la tierra" para conocer, ¿cómo cohabitar los territorios compartidos? Rastrear es, necesariamente, transformar las maneras de pensar para encontrar un mundo hecho de cohabitantes en los que podemos reconocernos y convenir para enriquecer nuestros hábitos y nuestras miradas. Finalmente, es la uni-

versidad ese gran territorio compartido donde nuestras territorialidades diversas confluyen para configurar un común.

Discutiendo con teorías de la zoología, particularmente de la ornitología, que asumen los territorios como espacios de competencia y lucha por la supervivencia, Despret propone pensarlos como una "partitura musical" (2022: 147) que reparte funciones, señala límites, distribuye posiciones y genera las condiciones de posibilidad para que quienes lo habitan puedan expresarse, tejer relaciones y lazos afectivos entre sí. En esta perspectiva, los territorios son formas que moldean maneras de ser, de organizarse socialmente, y al mismo tiempo el territorio nos acerca, genera "vecindades" y traza periferias y fronteras (2022: 141).

Resulta importante señalar que ninguna de estas lecturas de "territorio" se sostiene desde una posición determinista ni unilateral. Pensamos con Camblong (2014) que existe una incidencia mutua, un ensamble dinámico, entre el sitio en el que vivimos y los modos específicos de habitarlo. Según esta autora, el territorio puede ser pensado como un lenguaje o un texto que define un suelo delimitado en el que se despliegan nuestras interacciones y se configuran nuestros modos de vivir, nuestros hábitos y prácticas. El lugar que transitamos, en el que trabajamos, estudiamos, nos atraviesa y nosotros lo investimos de significaciones afectivas y valorativas, construimos un imaginario simbólico y una memoria de él. Y esas configuraciones, a su vez, lo conforman y modifican. Existen diversas maneras de estar en el territorio, cada una de las cuales expresan una faceta posible, subjetiva y particular –lo que no quiere decir: deliberada y voluntaria– de estar en él.

2.2. El conurbano como territorio fronterizo

La *territorialidad conurbana* es un concepto que articula nuestras indagaciones y será importante a partir del postulado de Pedro Saborido (2021: 9): "hay demasiados conurbanos": cuidarnos de generalizar una idea de "conurbano" universal y abstracta, porque sabemos que *el conurbano se dice de muchas maneras.*

Desde la perspectiva más literal resulta difícil definir el conurbano como un territorio homogéneo con límites claros. Si bien suele definirse como la extensión territorial formada por los veinticuatro partidos que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, circunscrita por el anillo que describe la avenida General Paz (Programa de Estudios del Conurbano,

2016), resulta fácil notar que se reconoce dónde empieza el conurbano, pero no puede determinarse dónde termina.

A su vez, su base poblacional es heterogénea, pues está hecha de migraciones internas y externas (principalmente de países limítrofes), atraídas primero por las primeras estaciones ferroviarias que el modelo agroexportador exigió, luego por la expulsión de millones de personas de las áreas rurales que la crisis del mismo modelo produjo, más tarde por el proceso de industrialización nacional, y finalmente, la demanda de mano de obra barata para la construcción y las tareas de cuidado. Estos procesos migratorios hacen concluir diversas culturas, idiomas, religiones, costumbres y, también, distintas épocas que se reflejan en su heterogénea arquitectura.

Por su densidad poblacional (el 63% de la población total de la provincia de Buenos Aires) y por su desarrollo más urbano que rural, cabría identificarlo como una ciudad central, pero su lento desarrollo material (falta de redes de agua y cloacales) y los límites institucionalmente establecidos no permiten hacerlo. Por las mismas razones tampoco puede concebirse como un territorio rural, es, por lo tanto, un territorio fronterizo entre la ciudad y el campo: "no somos del interior ni de la capital [...], no estamos adentro ni afuera [...], en la transición [...], en un degradé de la ciudad o del campo" (Saborido, 2021: 70-71).

Desde una perspectiva económica, podría pensarse que mientras la Capital puja por autonomizarse (de todo) mirando hacia afuera y "el interior" del país produce lo que se exporta, también, hacia afuera, el conurbano, responsable de aportar el 18% al producto nacional, mira hacia adentro. Finalmente, puede pensarse también como el desborde (un exceso o resto) que la Capital no puede contener, una proliferación desbocada que rebalsa. Trance entre la civilización y la barbarie, entre la cultura y la naturaleza (Saborido, 2021: 11).

El hecho de ser un territorio fronterizo, de límites móviles y difusos, compuesto por una población social y culturalmente heterogénea, tiene un alcance que va más allá de lo territorial. Retomando la perspectiva geocultural de Kusch, podríamos preguntarnos ¿qué significa pensar desde el conurbano hoy? ¿En qué sentidos afecta nuestra manera de pensar y actuar en el mundo con otros?

Para ensayar una respuesta tomaremos la noción de "semiosferas fronterizas" que, según Camblong (2014: 18), aparecen cuando el borde se

convierte en centro. La frontera se hace centro, en el sentido de que atraviesa a quienes la atraviesan constantemente. El conurbano es frontera y periferia al mismo tiempo, y pensar desde allí, supone pensar lejos de los centros concentrados de poder. Esa lejanía supone una disminución en la legitimidad del pensamiento que allí se produce y, a su vez, mayor laxitud de las normas y las reglas, lo que redunda en una mayor libertad creativa y una apropiación menos controlada de los saberes canónicamente establecidos. Pensar desde el conurbano hoy supone enseñorearse del vértigo turbulento que supone vivir en un suelo moviente, sin límites, hecho de contrastes irreductibles y corrido de todos los centros.

2. 3. El conurbano se dice de muchas maneras

Con el objetivo de rastrear las representaciones sobre la propia práctica y sobre el territorio que tenían los docentes de filosofía que se desempeñaban en los primeros años o en los cursos de ingreso de las universidades públicas del conurbano bonaerense, durante los años 2022 y 2023 realizamos una serie de entrevistas abiertas de carácter exploratorio a diez docentes de la UNLaM, UNLZ, UNPaz, UNM, UNdAV, UNAJ y UNGS, en las que les preguntamos sobre su relación con los/as estudiantes, con el contexto, con el lugar que ocupa y en que está ubicada la filosofía en los planes de estudio, con el territorio y con el canon.[3]

Al analizar las entrevistas notamos que la mayoría utilizaba metáforas e imágenes para representar tanto a la disciplina como al territorio.

A modo de resultados parciales, presentaremos aquí una serie de metáforas heurísticas construidas a partir de los mismos discursos de los/las docentes entrevistados/as. El uso de metáforas ha sido recurrente en la historia de las ciencias sociales (Dussel y Caruso, 1999). La acción metafórica de definir las cosas apelando a otras, nos permite ver los fenómenos bajo perspectivas nuevas, extrayendo supuestos y sentidos ocultos, invisibilizados. Usar metáforas no es una decisión estética, ni una opera-

3. Las preguntas directamente vinculadas al territorio fueron: ¿Cuál es tu relación con el territorio de la universidad? ¿Qué desafíos te presenta la enseñanza de la disciplina en este contexto particular de enseñanza? ¿Tuviste que reconsiderar tus modos de enseñar o tus representaciones de la enseñanza por las características del contexto/alumnado? ¿Crees que el contexto de la universidad y de lxs estudiantes permea los modos de enseñar y aprender filosofía en la universidad? ¿Incorporaste filósofos y filósofas de nuestro territorio argentino y latinoamericano a tu programa? ¿Te parece que es relevante hacerlo? ¿Qué significa/qué sentidos tiene para vos enseñar filosofía en una universidad pública del conurbano bonaerense?

ción ingenua o neutral, es una estrategia epistemológica y metodológica, así como también política, que consiste en "resaltar relaciones y conexiones que pueden no ser evidentes para los otros, y que queremos que lo sean" (Dussel y Caruso, 1999: 81). En ese sentido, la decisión de otorgar un valor cognoscitivo a la metáfora frente al, habitualmente jerarquizado, lenguaje literal, supone dar cuenta que detrás de la descripción objetiva hay un sujeto constructor que significa lo que ve, y propone, en virtud de este hecho unos modos determinados de interpretar el mundo y una precomprensión del mismo (Maffia, 2007).

Construir metáforas a partir de las representaciones surgidas del trabajo de campo permite comprender algunos imaginarios que, sobre el conurbano, forjan los docentes entrevistados que trabajan en estas universidades (y que en una significativa cantidad de casos, no "son de" o no viven allí).[4] Es importante aclarar que, al tratarse de una investigación exploratoria, estos resultados no pretenden ser representativos ni aspiran a una universalidad, pero creemos que tienen un potencial simbólico para reconstruir imaginarios que inciden en nuestras prácticas y en la configuración de una "conciencia territorial".

Frente a la pregunta respecto a cómo el territorio del conurbano permea las prácticas docentes, uno de los entrevistados sostuvo que "cuando se trata del conurbano, aparecen muchos prejuicios, uno de ellos es que los estudiantes tienen realidades socioeconómicas más complejas, pero la realidad es que hay mucha diversidad en las aulas. No es lo mismo un estudiante de Ramos Mejía que uno de González Catán, y así y todo, la situación no es lineal". Este docente dio cuenta de un "doble desafío", que consiste primero en revisar los propios preconceptos que se tienen sobre el conurbano, para luego poder tener en cuenta el contexto de enseñanza. "No hay que ignorar el contexto pero al mismo tiempo hay que cuidarse de guiarse por prejuicios". Este docente se negó a generalizar una idea de "conurbano" universal y abstracta, porque sabemos y ya lo dijimos antes, *el conurbano se dice de muchas maneras.*

4. Algunos de los resultados que se presentan aquí fueron presentados en ponencias anteriores: Menchón, Ángela, Santander, Mariana y Bezares, Jimena, "Conocimientos situados: anclajes territoriales de la enseñanza. La filosofía en universidades públicas del conurbano bonaerense" (Simposio Feminista, FFYL, UBA, 2023) y "Filosofar donde los pies pisan: enseñanza de la filosofía y producción de conocimientos situados en universidades públicas del conurbano bonaerense" (Jornadas CINIIG, UNLP, 2024); Menchón, Ángela y Santander, Mariana, "Las metáforas y el collage como dispositivos de investigación-acción feminista. Un estudio sobre la enseñanza de la filosofía en universidades de los conurbanos" (Jornadas de Sociología, UNLP, 2024).

A partir de estas experiencias presentaremos en profundidad una serie de metáforas elaboradas como categorías analíticas, destinadas a agrupar e interpretar los testimonios. Entre ellas se incluyen: *el conurbano como falta; el conurbano como entrenamiento; el conurbano como lejanía; el conurbano como territorio afectivo; el conurbano como fuera del tupper; el conurbano como territorio que da un sentido político a la tarea de enseñar; el conurbano como estereotipo; el conurbano como espacio de identidad y reivindicación territorial.*

Conurbano como falta

En numerosos testimonios el conurbano aparece representado como un territorio marcado por la precariedad estructural en el que los/as estudiantes "no tienen todos los problemas resueltos": ausencia de luz en las casas, barrios que se inundan cuando llueve, falta de acceso a internet o a dispositivos elementales para llevar adelante tareas más una larga lista de otros problemas. Un docente refiere haberse sorprendido al constatar que un estudiante "estudiaba con la luz de la calle porque no tenía luz en su casa". Notamos cierta concurrencia en la idea inferida por varios docentes de que esta adversidad genera un compromiso "más real" de estos estudiantes con el estudio, hemos registrado voces que hablan de estudiantes "más genuinamente interesados" en lo que hacen y que los comparan con los/las estudiantes que "tienen todos los problemas resueltos".

En estas narraciones de la propia práctica, muchos docentes observan una formación secundaria "frágil" o "pasiva", lo que redunda en falta de habilidades y aptitudes generales que la universidad demanda, específicamente en la lectocomprensión y en la expresión oral y escrita. A esta formación deficitaria, sostienen, se le suma la falta de capital cultural (del valorado en las instituciones) que supone ser, en muchos de los casos, la "primera generación de universitarios", otra de las representaciones características que surgen sobre los/as estudiantes del conurbano (y que se sostiene en una gran base objetiva). Algunos/as docentes insisten en que es importante "principalmente en el primer cuatrimestre de la carrera sentar ciertas bases del compromiso académico" que parecieran no ser conocidas a pesar de haber atravesado las trayectorias educativas que condicionan el acceso a la universidad. Esto se asocia a la clase trabajadora, ya que los/as estudiantes del conurbano están representados como hijos/as de trabajadores/as que, a su vez, son trabajadores/as, muchas veces en condiciones de explotación, lo que redunda, según los/as docentes que entrevistamos, en dificultades económicas y en falta de tiempo.

Finalmente, algunos docentes sostienen que los/as estudiantes tienen la idea de estar recibiendo una educación "de menor calidad", "no prestigiosa", o en una universidad que "no es de élite", porque las universidades del conurbano son "jóvenes" respecto a las del centro que son más "tradicionales". Un docente supone que detrás de este imaginario que jerarquiza unas universidades por sobre otras subyace un "malentendido" por el cual se asocia, injustificadamente, abundancia de recursos o la centralidad a calidad educativa. Ante este imaginario los/as docentes consideran necesario desmontar los prejuicios aclarando que los programas tienen la "misma" calidad que en "las otras" universidades, y que los temas se ven con "la misma" profundidad.

Para agrupar esta serie de testimonios construimos la categoría analítica del *conurbano como falta*. Notamos que esta asociación de la adversidad con el compromiso está presente en las representaciones que los medios hegemónicos de comunicación construyen diariamente sobre el conurbano, en general, como un territorio precario habitado por una clase trabajadora que logra progresar a base de sacrificio y resiliencia. El problema que vemos en estas representaciones es que pueden alimentar un imaginario ligado a la meritocracia o a la romantización de la pobreza.

Saborido plantea que la circunstancia de vivir en zonas adversas, "lejos de donde se supone que están las condiciones para ser feliz" (2021: 74), provoca, más que la sobreadaptación, la capacidad de superarlas creativamente y genera un entrenamiento que redunda en mayor flexibilidad mental (2021: 95). Es interesante observar que este imaginario ligado al conurbano, se replica en el imaginario del estudiante o egresado argentino que viaja a trabajar a algún país del norte global y que, por estar habituado a resolver problemas con recursos escasos, se desempeña de manera sumamente eficaz o creativa en cualquier contexto. La metáfora según la cual los argentinos "lo atamos con alambre" condensa esta representación y da cuenta de que, como Saborido observa, "Argentina es como el conurbano de occidente" (2021: 74), es decir, un territorio periférico.

Creemos que estas representaciones dan cuenta de un sentimiento de inferioridad que los/as docentes atribuyen a sus estudiantes, pero en la aspiración a "los mismos" programas y a "la misma" profundidad se revela que también ellos toman a las otras universidades como modelos ideales de los cuales las del conurbano son copia ("las Manaos de la UBA", como bromea Saborido). Esta representación se alienta desde los medios de comunicación cada vez que se publican *rankings* de las mejores

universidades del mundo, enorgulleciéndose de los puestos que logra, casi únicamente, la Universidad de Buenos Aires (UBA). Y encontró su paroxismo en la intervención que Cristina Fernández de Kirchner hizo en Harvard en 2012. Por omisión o por establecer un contraste ambas intervenciones producen un efecto de descalificación o subestimación que, evidentemente, es absorbida tanto por estudiantes como por docentes.

Además, aparece en las entrevistas, el registro de que la mayoría de docentes vienen de CABA o de La Plata, ante lo cual cabe preguntarse, también, ¿qué impacto tiene en el imaginario social que muchos/as docentes no "sean" del conurbano? ¿Puede reforzar la idea entre estudiantes de que para ser "referente" en alguna disciplina hay que estudiar "lugares en serio" como las universidades del centro? ¿Puede producir un sesgo entre docentes que fueron formados en esas universidades y que atribuyen a los estudiantes prejuicios que, en realidad, son propios?

Conurbano como entrenamiento y lejanía

Otro registro testimonial surge de docentes que hablan de "cursos muy numerosos", de mucho tiempo de viaje y de condiciones de contratación precarias. Esta precariedad laboral se asocia, a su vez, a un trabajo de "fogueo", una actividad que podría asociarse a una suerte de rito de iniciación en la docencia en universidades que por la densidad poblacional que accede a los ingresos y primeros años plantean desafíos concretos en la práctica.

A partir de la gran metáfora construida al principio del *conurbano como falta* elaboramos otras dos que se desprenden de aquella y nos sirven para agrupar estos testimonios: *conurbano como entrenamiento* y la del *conurbano como lejanía.* Creemos que la adversidad, antes mencionada, que se atribuía a las condiciones precarias en las que los/as estudiantes deben afrontar el estudio, se traslada ahora a las condiciones en que los/as docentes deben enseñar. A su vez, observamos que el modo en que antes se caracterizaba a los/as estudiantes que logran estudiar y recibirse en una universidad del conurbano (o argentina), adquiriendo la capacidad de resolver cualquier problema en cualquier parte del mundo, se traslada ahora a los/as docentes que trabajan en estas instituciones, quienes perciben haber desarrollado un entrenamiento que hace que vuelva sencillo el desempeño en otros contextos.

Conurbano como territorio afectivo

Continuando con los testimonios recogidos resulta pertinente destacar que una de las docentes entrevistadas refiere como un gesto de cuidado el hecho de que profesores de secundaria de la zona preparen a sus estudiantes con los mismos materiales que se dan en el ingreso a la universidad.

En esta línea, otra docente cuenta que ante la falta de contención institucional y los problemas específicos que algunos/as estudiantes presentan genera entre compañeras una red de consulta y mutuo apoyo que derivó en la construcción de un grupo de amigas sólido y duradero. Otro docente cuenta que es habitual que sus estudiantes compartan sus cuestiones personales y familiares, ante lo cual es necesario poner en juego la afectividad en la escucha. También es habitual la referencia a "señoras" que van a la universidad, muchas veces sin apuro para recibirse, buscando un espacio de intercambio intelectual que les permita ampliar su conocimiento sobre un determinado campo de saber, y que toman, por costumbre, llevar "cosas ricas" para compartir con el grupo áulico.

Para organizar esta serie, y a partir de la primera categoría analítica construida –el *conurbano como falta*–, presentamos ahora otra que parece contraponerse a ella al revelar una potencia propia del territorio: el *conurbano como territorio afectivo*.

Consideramos que los docentes muestran aquí una disposición a acompañar a sus estudiantes, en orden a reducir las posibilidades de deserción y a evitar el factor sorpresa. Este dejarse afectar por los problemas de los demás, no se limita a los estudiantes, sino que también se extiende a las relaciones entre colegas. En este sentido, el territorio aparece como un lugar que posibilita la construcción de lazos significativos, marcados por la empatía y la cooperación.

Cabe preguntarse si es justo asociar la construcción de estas alianzas, redes de contención y escucha a la condición adversa del territorio o debemos desligar un elemento de otro para pensarlo como un modo de relacionarse propio de este territorio que permea a todos los que en él moran.

Conurbano como fuera del tupper

En otra dimensión de los testimonios, un docente remite que, el hecho de enseñar en un contexto en que la gente no tiene todos los problemas resueltos, "cambió para bien" su percepción de lo que significa enseñar y estudiar filosofía, ya que supone encontrarse con personas "genuinamente interesadas en lo que hacen", en vez de con "una lucha de egos".

Otro docente insiste en la necesidad que tiene el grupo de trabajo de reflexionar constante y colectivamente sobre las formas de dar clases, en orden a desarmar las lógicas elitistas y excluyentes que podrían suponer las clases expositivas basadas en fuentes eruditas.

Para cerrar esta serie, una docente se resiste críticamente a creer que "está haciendo patria" por enseñar en el conurbano y asocia esa posición a algo parecido a "hacer la campaña del desierto".

Con el fin de agrupar estos testimonios y ampliando el conjunto de metáforas que destacan las potencias, más que las carencias, del territorio, elaboramos la del *conurbano como fuera del tupper,* que asociamos a la del conurbano como *territorio que da un sentido político a la tarea de enseñar*. Es interesante señalar que esta perspectiva aparece, mayormente, entre docentes que viven o fueron formados en la Ciudad de Buenos Aires y, fundamentalmente, en contraste con la forma y el sentido de dar clases en universidades del centro (UBA o UNLP). Relacionamos este *afuera del tupper* con "darse cuenta" de las propias condiciones de privilegio y de separación que establecen los discursos tradicionales de las casas de altos estudios consideradas como centrales.

Vemos, en estas representaciones, por un lado, el registro por parte de los/as docentes porteños de pisar un suelo extraño, habitado por lógicas distintas a las conocidas, lo que puede redundar en la sensación de "bajar a tierra", en la reflexión sobre la necesidad de una tarea de traducción, o en la noción de que se está desempeñando una "tarea heroica".

Observamos críticamente que probablemente se vislumbre el supuesto ilustrado que se esconde detrás de esa última posición, que, lejos de conmover los estereotipos refuerza las nociones de centro y periferia.

Conurbano como estereotipo

Al continuar con el análisis de los testimonios, pero ahora ante la pregunta por el modo específico en que el conurbano, entendido como contexto, permea lo que ocurre en las aulas de las universidades, un docente se refirió al prejuicio de la pertenencia de los/as estudiantes a las clases populares, relatando que las realidades socioeconómicas de estos son más complejas y diversas. Otro hizo explícito su propio preconcepto respecto de ciertas disputas políticas en el origen y sentido de la existencia de su universidad, que visibiliza la condena a ser comparadas con las universidades del centro que padecen estas universidades ("En los noventa, cuando se crearon las unis del conurbano, pensaba que se creaban porque Menem quería disputarle poder a la Franja Morada de la UBA"). Y otra, ya citada, se abstuvo de caracterizar su trabajo como "hacer patria" o "hacer la campaña del desierto".

Vemos emerger así algunas de las representaciones antes desarrolladas. Fundamentalmente, la del *conurbano como falta,* que está supuesto en el prejuicio de la precariedad económica de los/as estudiantes y en pensar que los grupos sociales que lo habitan son portadores de una cultura iletrada que el Estado debe compensar ilustrándolos (hacer patria), lo que oculta la negación de sus saberes mediante la colonización territorial y pedagógica (hacer la campaña al desierto). En este sentido, un docente entrevistado habla de un "doble desafío" para quienes enseñan en el conurbano: "no hay que ignorar el contexto", pero hay que "revisar primero los propios preconceptos que se tienen sobre el conurbano".

Con el fin de capturar este nuevo sentido elaboramos una metáfora que refleja un puto de vista autocrítico: el *conurbano como estereotipo.*

Observamos que algunos/as docentes dieron cuenta de los prejuicios que ellos mismos tenían y que se vieron obligados a revisar al habitar realmente el territorio. Nos encontramos aquí con un territorio que se resiste a ser comprendido como una totalidad homogénea o como un cliché e interpela a quienes en él se insertan a revisar y transformar sus preconceptos.

Conurbano como espacio de identidad y reivindicación territorial

Para cerrar la sección dedicada a los testimonios, algunos/as docentes remiten que las universidades del conurbano están "muy situadas en su territorio" y desarrollan políticas para que tanto docentes como estudiantes lo conozcan.

Interpretamos estos testimonios a partir de la categoría del conurbano como *espacio de identidad y reivindicación territorial,* y la ubicamos en tensión con el registro del *conurbano como estereotipo.*

Consideramos que pensar al conurbano como un territorio hecho de singularidades diversas que produce identidades múltiples y, eventualmente, un "orgullo de ser de…", lo hace aparecer como un territorio inclasificable. No es lo mismo dar clases en la Universidad Nacional de La Matanza, que en la de Moreno, en la Jauretche o en la de Quilmes. No es lo mismo el oeste que el sur, y tampoco hay una identidad común entre las idiosincrasias de los distintos municipios que conforman una misma zona.

Esta disposición puede pensarse como una manera de enfrentar las representaciones que descalifican o subestiman al conurbano –como la conocida frase de quien fuera gobernadora de la provincia de Buenos Aires, de que no tiene sentido poblar de universidades la provincia–, aquellas que lo asocian a la ignorancia o la inferioridad cultural. Frente a esto surge un proceso de reapropiación de la injuria, un orgullo de ser del conurbano, aunque esto puede estar asociado también a un discurso de resiliencia. Por otro lado, de lo que dan cuenta estas representaciones es de que "no hay un ser típico del conurbano" (Saborido, 2021: 72), sino identidades múltiples y singularidades irreductibles que producen identidades fuertes pero heterogéneas. Finalmente, las universidades con fuerte sentido territorial se oponen a las universidades del centro (UBA, UNLP), que borran su situación territorial para presentarse como representantes de la nación entera.

III. Imaginarios territoriales a través de imágenes plásticas: el collage filosófico

> "Nuestro barrio matancero que busca la felicidad personal y social, para un futuro nuestro cultural y algo más para nuestra tierra, ¡que así sea!"

"Paisajes con(y)urbanos: otra manera de ver(nos)."

Durante los años 2023 y 2024, desde el equipo de investigación dictamos tres talleres, abiertos al estudiantado y a la comunidad de la UNLaM en general, en los que articulamos la técnica del *collage* colectivo con la indagación filosófica. Los talleres duraron aproximadamente dos horas y

asistieron entre diez y quince personas a cada uno. El primero se dictó en el marco de la Feria Internacional del Libro de Buenos Aires y el segundo en la Feria del Libro de La Matanza, ambos en el stand de la UNLaM. El tercero se realizó en la Bienal de Arte Integral, organizado por y en la misma universidad. En los tres casos propusimos preguntas de indagación que los/as asistentes tenían que responder por medio de imágenes seleccionadas en diarios y revistas dispuestos para recortar y pegar. La experiencia del *collage* nos permitió poner imaginarios hegemónicos y prejuicios acerca del conurbano bonaerense sobre la mesa para empezar a desmantelarlos y cuestionarlos a partir de la producción colectiva; registrar problemáticas ineludibles para una comunidad; construir un nuevo símbolo colectivo, contrahegemónico, a partir del intercambio de representaciones y sentidos. Las preguntas de las que partimos como disparadoras para la actividad de recorte y selección de imágenes fueron: 1) ¿Cómo es el barrio donde vivís? ¿Cómo se lo describirías a alguien que no lo conoce? 2) ¿Qué palabras te resuenan a la hora de pensar el conurbano? 3) ¿Qué significa para vos vivir, trabajar o estudiar en La Matanza?

En las distintas experiencias, la selección arrojó un conjunto de imágenes que fueron acompañadas de palabras que los participantes les atribuyeron. Algunas de ellas fueron: árboles, universidad, estudiantes, compartir, abuela, Gauchito Gil, colibríes, mate, solidaridad, Néstor, comunidad, sol, educación, futuro, ferias, trabajo, potrero, tranquilidad, marginalidad, cultura propia, patria, paisaje, deporte, flores, historia. A la hora de hablar del barrio, muchos participantes dieron cuenta de que si bien el conurbano es un territorio atravesado por la conflictividad (inseguridad, adicciones, falta de servicios) esto no agota lo que es para quienes lo habitan (entendido singularmente como el barrio de cada uno/a). Aparecieron imágenes como la solidaridad, las redes de cooperación, la cercanía, el que todos se conozcan, la afectividad, la vida al aire libre y en el espacio público. Se remarcó mucho el conurbano como un espacio de gente trabajadora, lo que entra en tensión con una representación mediática que los/as mismos/as estudiantes señalan como problemática, la del habitante del conurbano como "planero" o "vago", con connotaciones negativas asociadas a los programas de asistencia social. También pudimos notar que, si bien existe una reivindicación identitaria del barrio, en varias ocasiones el deseo está puesto en irse de ahí. En una reflexión final aparecieron otras palabras significativas asociadas a las imágenes: futuro, deseo de algo más, buscar la felicidad, tener tu propia tierra, realización, satisfacción, lo nuestro, crecimiento. Se notó preocupación de las generaciones más grandes por el futuro de los más jóvenes, por la falta de acceso a la tierra, y apareció la educación, la universidad como una

manera de construir un proyecto de vida, así como también apareció esa posibilidad vinculada al deporte, particularmente al fútbol.

En otra actividad realizada en el marco de la cursada regular de la materia Filosofía –que comparten varias carreras de la UNLaM–, se trabajó con imaginarios sobre el conurbano como parte del abordaje del texto de Pedro Saborido (2021, capítulos "Vectores culturales I" y "Vectores culturales II"). En dos comisiones de alrededor de 40 personas cada una, se les pidió a los/as estudiantes responder estas tres preguntas: 1) ¿Qué se entiende por conurbano? ¿Cómo lo describirías?, 2) ¿Qué prejuicios existen sobre el conurbano? ¿De dónde crees que salen?, 3) ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos del conurbano?

En las respuestas a la primera pregunta encontramos que muchas establecen una relación diferencial o comparativa con la ciudad de Buenos Aires: el lugar geográfico de Buenos Aires que no es Capital Federal; la zona que rodea CABA; la zona no céntrica de la provincia de Buenos Aires que continúa siendo urbana; poco a poco se va urbanizando.

Otras respuestas se refieren a un contraste basado en la amplitud espacial y su densidad demográfica: una de las localidades más grandes de la provincia de Buenos Aires; los negocios, el transporte, estructuras, arquitectura, son amplios, continúa creciendo; campo; gran cantidad poblacional; tren repleto; pesado.

Otras dieron lugar a una concepción no estrictamente espacial y geográfica del conurbano en la que destacaron características culturales, idiomáticas y hasta un modo de ser propio del conurbano: el conurbano no solo es una zona geográfica sino que también influyen otros matices como la cultura, el lenguaje, el esfuerzo, hay mucha gente que trabaja (aparece también la figura del "rebusque"). La imagen del habitante del conurbano como *trabajador* fue recurrente, y parece configurar algo a destacar en tensión con imaginarios mediáticos que se producen desde el centro.

Otras pusieron el foco en su constitución heterogénea y en su particularidad estética: es variado en diferentes aspectos, desde los paisajes, estructuras y culturas o estilos de vida; diverso, bizarro, descontracturado visualmente. Otras más lo definieron de acuerdo al tipo de relación que sus habitantes establecen: comunidad, más unión.

En cuanto a los prejuicios que encuentran sobre el conurbano se señaló: que la población tiene menos nivel adquisitivo que en capital; que es infe-

rior a la capital; que hay mucha inseguridad; que no se vive dignamente, que se roba, se mata, como que vivimos en villas, que somos ignorantes, "negros"; que de acá sale la delincuencia, poca educación, falta de modales, pobreza; Se lo asocia a la delincuencia y marginalidad.

En cuanto a los posibles orígenes de estos prejuicios afirman: muchos de estos prejuicios están preestablecidos y reforzados por los medios de comunicación. Pueden salir de los medios de comunicación, de la ignorancia y el desconocimiento del lugar y las personas. También puede ser la falta de conciencia de clase, consecuencia del menemismo. De la clase media que busca identificarse con la clase alta cuando realmente está más "cerca" de la clase baja. Se consideran superiores y por ello nos desprecian.

En cuanto a los aspectos negativos de vivir en el conurbano destacaron: inseguridad, falta de infraestructura, desigualdad, baja frecuencia del transporte, falta de inversión en seguridad y en urbanización, delincuencia, corrupción, falta de acción política, calles sin asfaltar, sin cloacas, no hay agua potable, escuelas sin atención. También que las distancias son muy largas, hay que hacer varios trasbordos para llegar a la capital y por ende mayor gasto por estar lejos de los puntos céntricos.

En cuanto a los aspectos positivos señalaron que la población es menos prejuiciosa (en comparación a CABA), que hay mayor organización social y más familiaridad con los vecinos, que vivir en zonas de poco tránsito genera mayor tranquilidad, estar alejados del ruido, porque no hay tantos edificios, más casas; hay mucha gente que trabaja, mucha creatividad y gente talentosa. Destacaron el sentido de pertenencia e inclusión, la solidaridad y diversidad.

En estas respuestas puede observarse que varios de los aspectos esbozados en las definiciones del conurbano son tomados como positivos y negativos al mismo tiempo. Por ejemplo: el hecho de no ser capital ni centro redunda en no tener la misma infraestructura lo que puede leerse negativamente como carencia o positivamente como tranquilidad. La desigualdad presentada como un aspecto negativo, parece producir dos *ethos*: el delictivo, que los estudiantes asocian a prejuicios de los medios de comunicación, y el trabajador, que traen como definición propia. Por otro lado, la heterogeneidad cultural y estética del conurbano es enunciada en paralelo a su capacidad organizativa y su conciencia comunitaria. Podría arriesgarse que los/as estudiantes asocian sus definiciones del

conurbano a aspectos que, en su mayoría, juzgan como positivos, mientras vinculan los que juzgan como negativos a prejuicios.

Los epígrafes de este apartado son los títulos de dos de los *collages* colectivos que realizamos en nuestros talleres. Quizás haya algo inaprensible en nuestra relación con los territorios que esos títulos lograron plasmar con precisión y belleza. Como equipo de investigación nos encontramos todavía buscando los dispositivos metodológicos más potentes que nos permitan acceder y darle forma al objeto de estudio, y que habiliten el afloramiento de sus múltiples dimensiones. En un comienzo, apelamos a herramientas más tradicionales de la investigación educativa tales como las entrevistas y las encuestas. En un segundo momento, apelamos a la construcción de metáforas para organizar y condensar sentidos sobre la enseñanza de la filosofía que afloran en los discursos de los/as colegas entrevistados/as, en forma de imágenes poéticas o de usos no literales del lenguaje. Por último, nos propusimos explorar las potencias del *collage* filosófico como dispositivo de indagación y de creación colectiva que, a efectos de nuestros objetivos, resulta más potente que, por ejemplo, la implementación de *focus group*. Todas las posibilidades de la indagación plástica que atraviesan la práctica del *collage* están aún por explorarse, pero las experiencias de las que hemos dado cuenta nos señalan un camino metodológico a seguir, uno que incluye la imaginación, la sensibilidad y la escucha como principios orientadores. Consideramos que tanto las metáforas como el *collage* pueden aportar a la construcción de las bases epistémicas, éticas y afectivas de una pedagogía feminista y de una didáctica de la filosofía atravesada por el paisaje y por los territorios, esos que se ponen en juego, se intersectan y se afectan cuando nos encontramos con otros a aprender y a enseñar en la universidad.

Conclusión. Filosofías conurbanas: desterritorializar la academia, territorializar la enseñanza

Como parte de una investigación más amplia, en proceso abierto, hemos buscado aquí dar cuenta de las representaciones que sobre el "territorio conurbano" poseen tanto algunos/as docentes que trabajan en universidades del conurbano (que en gran parte de los casos seleccionados no son ni viven en el territorio) y algunos/as estudiantes que se forman allí.

En nuestro análisis encontramos que la imagen del *conurbano como falta* se encuentra tanto en docentes como en estudiantes. Los docentes en-

trevistados parecen tomar el centro como ideal y reforzar la dicotomía centro-periferia cuando piensan al territorio conurbano como espacio de fogueo profesional o como cultura iletrada a ser ilustrada y a sus estudiantes como resilientes. Los estudiantes, por su parte, reiteran el motivo de *no ser CABA* en sus definiciones, refieren aspectos negativos asociados a esto como la falta de infraestructura y de inversión en transporte, educación y seguridad, a la vez que caracterizan al habitante típico del territorio como un trabajador. No obstante, parecen ser más enfáticos en la identificación de prejuicios sobre su territorio, habitualmente racializado, inferiorizado y empobrecido desde miradas foráneas y reduccionistas.

La imagen del *conurbano como territorio afectivo* también encuentra continuidad en ambas poblaciones que parecen identificar allí una cualidad propia del territorio vinculada a establecer lazos de solidaridad, cooperación y afectividad entre sus miembros.

El estereotipo de la identidad propia, la *reivindicación territorial* y el *orgullo de ser del conurbano* también se encuentra en los dos grupos, llamativamente enunciada junto con una mirada más crítica que remite a su *heterogeneidad* y su inclasificabilidad.

Por otro lado, encontramos puntos novedosos en la caracterización del territorio por parte de los estudiantes que no fueron mencionados por los docentes cuando remiten a aspectos de la fauna y la flora local (el sol, las flores, los árboles, los colibríes); cuando asocian la amplitud del territorio y la falta de infraestructura a la tranquilidad; y cuando tematizan la relación de los habitantes con el espacio público (la vida al aire libre, las ferias).

Creemos que una primera manera de territorializar la enseñanza de la filosofía es conocer los territorios en los que enseñamos, y al mismo tiempo, revisar y desnaturalizar las representaciones que tenemos sobre él. Es parte de aportar a una enseñanza situada que tenga en cuenta las características y problemáticas del estudiantado y de sus contextos vitales, geográficos y culturales.

Nuestra apuesta es que una filosofía situada genera mayor compromiso con la materia, motoriza aprendizajes significativos, y otorga a su vez mayor sentido pedagógico y político a la inclusión de esta disciplina en los planes de estudio de las carreras. Una enseñanza de la filosofía sensible a las territorialidades es aquella que se aleja de las lógicas académicas

alienadas de su contexto, que considera el momento en que la materia se sitúa en un plan de estudios y las carreras para las cuales los/as estudiantes que llegan a las aulas se están formando; que establece diálogos entre la filosofía extranjera y la producción intelectual y cultural local y nacional; que tiene en cuenta al estudiantado, se deja permear por sus deseos, intereses y preocupaciones, mostrando a la vez saberes novedosos y vinculados con una tradición que excede lo coyuntural, y una que ofrece en las aulas espacios para pensar y problematizar el presente, pero también el pasado que nos ha hecho ser quienes somos, y el futuro, que se presenta hoy como un desafío colectivo local, nacional y planetario.

Bibliografía

Bezares, J., Menchón, A. y Santander, M. (2023). Conocimientos situados: anclajes territoriales de la enseñanza. La filosofía en universidades públicas del conurbano bonaerense (ponencia). XIX Congreso de la IAPh, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Camblong, A. (2014). Habitantes de las fronteras. En *Habitar las fronteras* (pp. 11-32). Posadas: EDUNAM-Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones.

Deleuze, G. y Guattari, F. (2012). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia.* Valencia: Pre-Textos.

Despret, V. (2022). *Habitar como pájaro. Modos de hacer y de pensar los territorios.* Buenos Aires: Cactus.

Despret, V. (2020). Prefacio. En *Tras el rastro animal* (pp. 9-18) (traducido por Francisco Gelman Constantini). Buenos Aires: Ediciones Isla.

Dussel, I. y Carusso, M. (1999). *La invención del aula. Una genealogía de las formas de enseñar*. Buenos Aires: Santillana.

González, G. y Schneider, C. (2020). Más allá de la Torre de Marfil: vinculaciones entre la universidad y sus territorios. *Universia*, XI (31).

González Terán, D. (2021). Didáctica de la filosofía territorializada. Reflexiones psicogeográficas de estudiantes mujeres que habitan

territorios urbanos. Informe de Seminario. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Departamento de Estudios Pedagógicos.

Gorostiaga, J., Arias, M. F., Lastra, K., Italia, P. y Cambours de Donini, A. (2012). El acceso a la universidad en la Argentina y los dilemas de las políticas institucionales (ponencia). Conference Second Isa Forum of Sociology. Buenos Aires.

Haraway, D. J. (1995). Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial. En *Ciencia, cyborgs y mujeres. La invención de la naturaleza* (pp. 313-343). Madrid: Cátedra.

Jauretche, A. (2020). *La colonización pedagógica (la yapa)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE Editorial Universitaria.

Kusch, R. (1973). El estar siendo como estructura existencial y como decisión cultural americana. En *Actas del II Congreso Nacional de Filosofía*. Tomo II. Buenos Aires: Sudamericana.

Lévi-Strauss, C. (1964). La ciencia de lo concreto en *El pensamiento salvaje* (pp. 11-59). México: Fondo de Cultura Económica.

Maffia, D. (2007). Epistemología feminista: La subversión semiótica de las mujeres en la ciencia. *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, *12*(28): 63-98. Recuperado de http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-37012007000100005&lng=es&tlng=es

Otero, A., y Corica, A. (2017). Jóvenes y educación superior en Argentina. Evolución y tendencias. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 39(1): 11-28. Recuperado de: http://www.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2017-1/mirador1.pdf

Peralta, D. (2021). El bricolaje filosófico. En *Tramas de la filosofía: ocho recursos de profesorxs / Filo del cordón. - 1a ed.* - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (pp. 63-69).

Pérez Rasetti, C. (2019). La cuestión del territorio y la creación de nuevas universidades. En Sánchez Martínez, Eduardo et al. *La agenda*

universitaria IV: viejos y nuevos desafíos en la educación superior. CABA: Universidad de Palermo.

Poratti, A. (2007). La comunidad organizada. Texto y contexto. En Di Lorenzo, José Luis (comp.). *La comunidad organizada. Vigencias y herencias, J. D. Perón*. Buenos Aires: Instituto para el Modelo Argentino.

Programa de Estudios del Conurbano. Universidad Nacional de Avellaneda. (2016). *Glosario*. Atlas del Conurbano Bonaerense. Recuperado el 4 de abril de 2022 de: http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=169

Rinesi, E. (2013). Presente y desafíos de la universidad pública argentina. "La universidad interviene en los debates nacionales" (1). *Página/12*, jueves 22 de agosto.

Saborido, P. (2021). *Una historia del conurbano*. Buenos Aires: Planeta.

Tonon de Toscano, G. (2005). Un lugar en el mundo: la universidad como espacio de integración social para los/as estudiantes. *Hologramática*, 3(3): 89-99. www.hologramatica.com.ar o www.unlz.edu.ar/sociales/hologramatica

Zangrossi, G. M. (2013). Las universidades del conurbano bonaerense. Impacto, desafíos y perspectivas (ponencia). X Jornadas de Sociología. 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI. 1-6 de julio.

CAPÍTULO 15

Educación superior como derecho en la Universidad Nacional de Hurlingham

Ana Bond, Laura Gimenez Heit, Jerónimo Verger*

Universidad Nacional de Hurlingham
* jeronimo.verger@unahur.edu.ar

Palabras clave: *universidad, ingreso universitario, población estudiantil, acompañamiento de trayectorias.*

Keywords: *university, university admissions, student population, career support.*

Resumen ejecutivo

En este capítulo se presenta la propuesta de la Universidad Nacional de Hurlingham en una etapa fundamental para la consolidación de trayectorias estudiantiles en la educación universitaria: el ingreso. Se explica, primero, la implementación del Curso de Preparación Universitaria, que es la primera instancia pedagógica previa al inicio de cualquier carrera; luego, se muestran características relevantes que hacen a los perfiles de los ingresantes a la institución en 2025 y sus tendencias en clave histórica; y, al final, se desarrollan las estrategias y el enfoque de los programas de acompañamiento a las trayectorias, que tienen por objetivo garantizar la permanencia de los estudiantes.

1. Desafíos en la democratización educativa ante la ampliación del acceso a la universidad

"La Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado" (IESALC, 2008). Esta declaración emitida en la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, ratificada diez años más tarde, impulsa la responsabilidad

de las entidades estatales en la garantía de tal derecho, no solo desde una perspectiva de pleno ejercicio de las libertades individuales, sino también (y fundamentalmente) a partir de la convicción de la ampliación del acceso a la educación como estrategia para el desarrollo y una mayor igualdad social.

A su vez, la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (2006) sanciona, como uno de los fines de la política educativa nacional: "Garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo". A partir de mediados de la década del 2000, se implementa un proceso de expansión y democratización del sistema universitario argentino, reflejado en la creación de nuevas universidades nacionales, particularmente en el conurbano bonaerense (Chiroleu, 2018), que adoptan políticas de ingreso irrestricto. Asimismo, la Ley Nº 26.206 también estableció la obligatoriedad del nivel secundario, lo cual amplió significativamente la base de estudiantes en condiciones de acceder a la educación superior.

Este proceso, orientado a ampliar el acceso de sectores populares a la universidad, generó una creciente masividad y heterogeneidad del estudiantado, dando lugar a nuevos perfiles de ingresantes que, en buena medida, constituyen la primera generación universitaria de sus familias (García, 2023a; García, 2023b). Frente a este escenario, los desafíos de la democratización universitaria no solo involucran el acceso, sino también la permanencia y el egreso efectivo de estos estudiantes.

En línea con estas intenciones en términos de política educativa, el 19 de noviembre de 2014 se sancionó la Ley Nacional Nº 27.016 que da origen a la Universidad Nacional de Hurlingham (UNaHur). Además de forjar la proyección nacional y regional sobre los aportes de la educación como un motor para el desarrollo, el proyecto de la UNaHur se propuso atender las demandas de su zona de influencia más inmediata: la población local, su entramado productivo y las características de sus instituciones educativas y sanitarias. En este sentido, y en estrecha relación con el doble vínculo que se busca establecer con la comunidad (esto es, posibilitar el acceso a la educación superior e impactar en el medio a través de la formación de profesionales, el fomento de la investigación y de la extensión), la oferta de carreras fue cuidadosamente elegida atendiendo a sus particularidades (Mendonça et al. 2019). Así, se establecieron cuatro áreas académicas específicas, materializadas en los institutos de los cuales se desprende la oferta de carreras de la universidad: Educación, Salud Comunitaria, Biotecnología y Tecnología e Ingeniería.

Si bien en todas las universidades del conurbano se observa un aumento en la matrícula durante este período, en la UNaHur este crecimiento muestra una aceleración destacable (Laboratorio de Políticas Educativas, 2024). Esto permite afirmar la relevancia que la creación y el desarrollo de estas universidades, en general, y la de Hurlingham, en particular, tuvo y continúa teniendo en términos de oportunidades de la población para ejercer efectivamente su derecho a realizar estudios superiores.

En esta línea, el gráfico 1 muestra la evolución de la cantidad de inscriptos a la UNaHur en sus distintos períodos. Se tienen en cuenta las dos instancias de inscripción anual, lo cual permite observar un aumento significativo en el número de ingresantes desde el primer año de cursada, en 2016, hasta el presente.

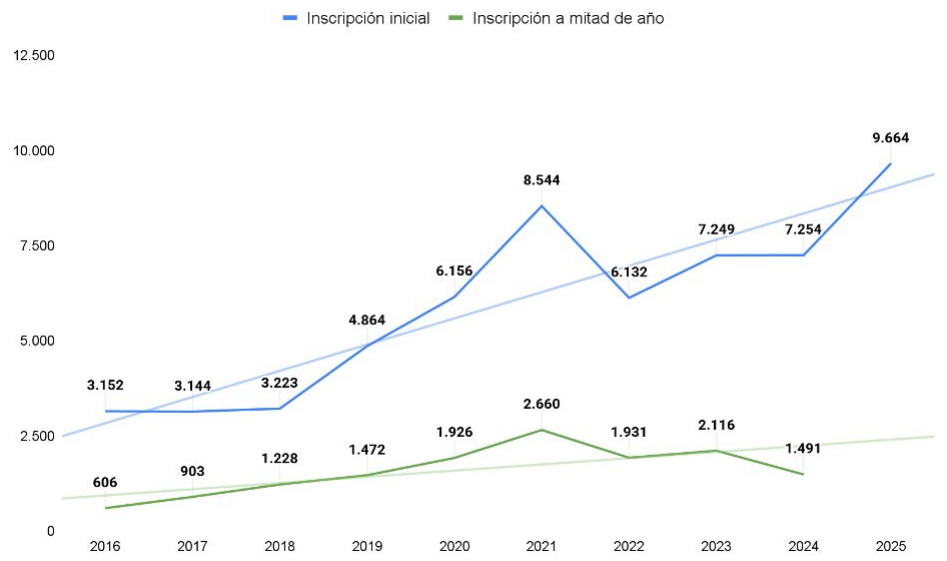


Gráfico 1: *Progresión histórica de ingresantes por período de inscripción en UnaHur. Fuente: Departamento de Estadística Universitaria de la UNaHur y SIU Guaraní.*

Ante esta situación, surge como desafío institucional garantizar las condiciones de permanencia de los estudiantes, atendiendo a la diversidad de trayectorias previas y simultáneas a los estudios universitarios en su masividad.

Diversos estudios (Ezcurra, 2011; Mancovsky y Mas Rocha, 2019; Vercellino y Misischia, 2021) coinciden en que el primer año universitario es una etapa crítica en la que se produce la transición a la vida académica y se presentan los mayores índices de deserción. Esta etapa requiere de la incorporación de ciertas prácticas, estrategias, modos de sociabilidad, de participación y de relación con determinados saberes que hacen al "oficio del estudiante universitario" (Bracchi, 2016). Las instituciones educativas tienen un rol crucial en el éxito durante este proceso (Ezcurra, 2005) y su capacidad de adaptación a situaciones particulares, junto al trato personal y singularizado, son soportes significativos en la accesibilidad y el sostenimiento de los estudiantes: un valor común para la transformación de individuos en sujetos de derecho (Di Leo y Arias, 2021).

En este sentido, el presente capítulo tiene por objetivos presentar las estrategias institucionales que implementa la Dirección de Orientación y Acompañamiento de la UNaHur para fortalecer la transición a la vida universitaria, tanto en su propuesta pedagógica de ingreso, como en los programas de acompañamiento a las trayectorias educativas, y mostrar ciertas características que hacen a los perfiles de la población estudiantil a la que se dirigen.

2. Propuestas de ingreso a la UNaHur

2.1. Curso de Preparación Universitaria

En línea con las políticas de ingreso irrestricto en el sistema universitario nacional y la autonomía de cada universidad para definir su régimen de admisión, la UNaHur ofrece como primera instancia de ingreso y transición un Curso de Preparación Universitaria (CPU), cuyo criterio de regularización consiste en cumplir con requisitos de asistencia y entrega de trabajos prácticos obligatorios. De esta manera, teniendo en cuenta la diversidad en las trayectorias educativas de quienes llegan a la universidad y la responsabilidad institucional de garantizar el derecho a la educación superior, se intenta que el acervo de ciertos saberes previos no sean un determinante para el ingreso.

El CPU está estructurado en tres talleres: Vida Universitaria, Pensamiento Matemático y Lectura y Escritura. Además, se incorpora un espacio de Alfabetización Digital, para orientar el trabajo en la plataforma Campus Virtual.

El curso se implementa en tres instancias anuales: la de febrero-marzo para el ingreso al primer cuatrimestre de cada año, durante junio-agosto, para comenzar los segundos cuatrimestres, y entre septiembre y noviembre, para aquellos estudiantes que están en el último año de la educación secundaria. Las primeras dos ediciones se desarrollan durante ocho semanas, con una carga horaria de cuatro horas semanales por cada taller, mientras que la dedicada a estudiantes del secundario tiene una duración de 12 semanas con dos horas semanales en cada uno de ellos. En todos los casos, la modalidad de cursada es presencial con la complementación de actividades y material en formato virtual.

El CPU se organiza en tríadas didácticas integradas por docentes a cargo de los tres talleres, que trabajan en articulación sobre sus comisiones. Esto resulta fundamental, dado que el curso se propone como un bloque pedagógico, en el cual la situación de cada estudiante es evaluada de manera integral, observando su participación en los tres talleres y no de cada uno en particular. A su vez, para cada taller se asigna una Coordinación que brinda capacitación y acompañamiento al plantel docente, que incluye aspectos técnicos en el uso del Campus Virtual, difusión de información relevante y asesoramiento frente a dificultades particulares con la propuesta o con estudiantes.

2.2. Taller de Vida Universitaria

El Taller de Vida Universitaria tiene como objetivo general la integración de los ingresantes en la institución desde sus múltiples espacios y funciones. Para ello, en primer lugar, se le propone a cada estudiante el ejercicio reflexivo de pensarse a sí mismo para reconstruir sentidos y significados sobre el proyecto de comenzar a estudiar una carrera universitaria. Esto busca generar mayor claridad en las propias proyecciones, en las expectativas y motivaciones, permitiendo construir trayectorias desde la seguridad y la confianza, pero, a la vez, aceptando la posibilidad de modificaciones y replanteos a partir de las diferentes condiciones que atraviesan los avatares de sus cursadas.

A su vez, se realiza un acercamiento inicial a diferentes metodologías de estudio, con el objetivo de construir, de manera colectiva y con la incorporación de saberes previos, herramientas útiles de cara al primer cuatrimestre. Asimismo, en el taller se presentan los aspectos más significativos del funcionamiento de la vida cotidiana y académica de la universidad, como el régimen académico, el régimen de convivencia, el conocimiento de las distintas áreas de la universidad, la oferta de distin-

tas actividades por fuera de la carrera elegida, etc. También se proponen reflexiones y discusiones sobre el sentido de estudiar en la universidad pública, entendiendo la dimensión política de esa decisión y situándonos en el marco de considerar a la educación como un derecho.

En este sentido, son objetivos del Taller de Vida Universitaria que los estudiantes puedan reconocer estrategias de estudio propias del sistema universitario, a partir del conocimiento de prácticas, herramientas y formatos adecuados. En este sentido, se busca promover la organización diaria, dimensionar la disponibilidad real de tiempo que se puede destinar a la cursada y el estudio, y adquirir herramientas para administrar el tiempo, el espacio y el material en función de la vida universitaria.

Además, reflexionar sobre sus proyectos universitarios y promover la búsqueda de información para fortalecer sus decisiones. En esta línea, se fomenta el ejercicio de articular expectativas y motivaciones vocacionales con los planes de estudio, las salidas laborales y los condicionamientos particulares, para permitir planificaciones en base a objetivos realizables.

Otro objetivo es que los estudiantes conozcan la organización y las normativas de la UNaHur, tanto para incorporar los derechos y obligaciones de cada uno, como para promover la conformación de una comunidad universitaria respetuosa de las diferencias, igualitaria y democrática. Se propone reflexionar sobre la perspectiva de género y de la diversidad para desnaturalizar representaciones y vínculos estereotipados, y construir relaciones respetuosas de los derechos de todos y todas.

Y, aproximarse a construir una mirada política y social sobre el sentido de estudiar en la universidad pública, bajo la perspectiva del derecho a la educación superior. Se propone recorrer la historia del sistema universitario nacional, de la UNaHur y la importancia de la participación activa dentro de la comunidad universitaria y su orientación, bajo la consideración de que todo proyecto singular se enmarca en proyectos colectivos.

2.3. Taller de Lectura y Escritura

En el marco de este taller, la UNaHur desarrolla una propuesta pedagógica basada en una narrativa transmedia: “El gran apagón”.

La experiencia invita a los estudiantes a transitar un recorrido inmersivo que propone conocer y formar parte de las “Provincias Unidas del Oeste”,

un territorio ficcional en el que un hecho misterioso provoca un apagón masivo y la caída de todos los sistemas electrónicos durante un mes, en las tres localidades que conforman la región. Esta historia de ficción, a modo de narrativa transversal, da marco a distintas propuestas de lectura, escritura y oralidad que se llevan a cabo a lo largo de ocho semanas.

De este modo, la trama distópica-policial recupera problemáticas actuales vinculadas al ambiente y la energía y busca interpelar al estudiantado a través de una serie de misiones que llevan adelante semanalmente. La historia se despliega en ocho episodios, uno por cada clase, en los cuales se presenta a sus protagonistas y se aporta información sobre el misterioso fenómeno, que permite la elaboración de hipótesis y argumentaciones con las cuales interactúan los estudiantes.

A través de la lectura y producción de distintos textos verbales y multimodales los participantes descubren de a poco lo que se oculta detrás del acontecimiento inédito y participan activamente en la construcción de la historia, expandiendo la trama con sus propios saberes, intereses e invenciones. A lo largo del recorrido, asumen distintos roles y construyen conocimientos sobre la palabra escrita y los modos de representar el mundo de la literacidad académica.

Toda la historia se despliega en el campus, en episodios, en las redes sociales y en múltiples experiencias en las clases presenciales. A su vez, los estudiantes son productores de diversas formas de representación: textos, imágenes, piezas sonoras, debates en redes sociales, entre otros.

Los objetivos se enmarcan en la construcción de espacios en los que el estudiantado participe en prácticas situadas de lectura, escritura y oralidad juntos con sus pares, de manera dialógica y abordando una variedad de discursos y géneros. Estos exceden a los formatos típicamente "académicos", aun aportando a su identificación, lo cual permite posicionarse y asumir un rol activo de producción textual mediante un ejercicio amplio de la lectoescritura.

2.4. Taller de Pensamiento Matemático

Este taller busca revisar conocimientos matemáticos de la escuela secundaria vinculados a la resolución de diversas situaciones problemáticas, partiendo del despliegue de técnicas básicas en los campos aritmético, geométrico y algebraico, y en la reflexión sobre su justificación.

La identificación de las nociones que permiten resolver problemas, su generalización y el establecimiento de relaciones con otras nociones conocidas forman parte del trabajo matemático. A su vez, este proceso de resolución de situaciones-problemas no es lineal y el uso adecuado de las técnicas requiere de práctica. En este sentido, el Taller de Pensamiento Matemático parte de la idea de que todos los ingresantes pueden abordarlo si van acrecentando, mediante el ejercicio, los conocimientos pertinentes, sus relaciones, y su propia confianza para afrontarlo. Los problemas propuestos toman aspectos de las temáticas que articulan el conjunto de la propuesta del CPU, como el derecho a la educación, a la conectividad, el sistema universitario argentino, etc. De esta manera, se observa que la matemática permite realizar análisis significativos para la comprensión y el análisis de diversas cuestiones vinculadas al presente de los estudiantes. Partiendo de aquí, luego se presentan problemas intramatemáticos para profundizar las nociones utilizadas en la etapa inicial.

A su vez, se implementa un complemento de ejercicios matemáticos para los ingresantes de aquellas carreras que demandan habilidades particulares, como son las pertenecientes al Instituto de Tecnología e Ingeniería y al Instituto de Biotecnología. Estos complementos son abordados por docentes de las primeras matemáticas de estas carreras, que participan en algunas clases del Curso de Preparación, con el objetivo de fortalecer la transición, generar un acercamiento a los contenidos futuros y responder a dudas sobre las modalidades de evaluación.

2.5. Ingreso por artículo 7 de la Ley de Educación Superior

La Ley de Educación Superior Nº 24.521 (1995), en su artículo 7 establece que aquellas personas mayores de 25 años que no hayan finalizado la escuela secundaria podrán ingresar a la universidad, habiendo acreditado un proceso de admisión.

En la UNaHur, la inscripción de estudiantes mayores de 25 años sin título secundario se realiza una vez al año. Aquellos estudiantes que aprueben el proceso de admisión, podrán ingresar a cursar sus carreras en el primer cuatrimestre del año siguiente.

El proceso de admisión consta de dos modalidades a elección de los aspirantes: una libre, en la que se les entrega los contenidos para que puedan presentarse directamente en exámenes integradores, y otra presencial, de ocho semanas de cursadas, en la cual participan de clases a cargo de docentes de las áreas. La acreditación se realizará con la evaluación de

contenidos fundamentales de los estudios secundarios en cuatro áreas disciplinares: Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Matemática y Lengua y Literatura.

Una vez aprobado y finalizado el proceso de admisión, cada estudiante está en condiciones de inscribirse en la carrera que elija y de realizar el CPU para comenzarla.

2.6. Programa de Fortalecimiento a las Trayectorias Académicas

Como modo de fortalecer los procesos de transición a la vida universitaria y a sus contenidos académicos, la UNaHur implementa propuestas de acompañamiento pedagógico posteriores al CPU, que se han ido actualizando y modificando a lo largo de los años acorde a las evaluaciones institucionales.

Desde el año 2024, y retomando aspectos de propuestas anteriores, se consolidó el Programa de Fortalecimiento a las Trayectorias Académicas, que brinda apoyo y acompañamiento a estudiantes durante los primeros años de sus carreras, a través de tutorías y servicios de atención a consultas permanentes.

Para el armado del proyecto se tuvieron en cuenta áreas temáticas fundamentales para la mayoría de las carreras de la UNaHur, así como relevamientos previos sobre los índices de deserción de cada materia dentro de las correspondientes a los primeros años de los planes de estudio. En ese sentido, el servicio de consulta permanente se dedica al refuerzo pedagógico en matemática y sus derivadas, y en lecto-escritura académica, mientras que el sistema de tutorías abarca materias específicas como Química, Física, Biología, Introducción a la lógica y problemas computacionales y Anátomo-Fisiología. De esta manera, los estudiantes pueden asistir con contenidos concretos de las materias que cursan o con temas más generales que presenten dificultades, de los cuales recibirán un apoyo pedagógico.

Las propuestas son llevadas adelante por estudiantes avanzados que, como becarios y bajo coordinación de docentes, reciben capacitaciones sobre los propósitos y alcances del Programa, el ejercicio del rol y las prácticas pedagógicas. La posibilidad de este espacio habilita a que los estudiantes puedan mediar con compañeros de las mismas carreras, o de carreras correspondientes a los mismos institutos, que ya han pasado por la experiencia de cursada de los primeros años y aprobado esos

contenidos, lo cual permite un intercambio cercano y fluido, sin que la jerarquización docente-estudiante inhiba la capacidad de consulta de los ingresantes.

Cabe destacar que, acorde a la problemática existente sobre la organización del tiempo que indican los ingresantes, un aspecto central del proyecto fue su amplitud en términos de días y horarios, permitiendo que estudiantes que cursan a la mañana, a la tarde o a la noche puedan asistir en igualdad de condiciones. Además, se realiza un seguimiento de los consultantes a través de encuestas de evaluación de la actividad para dar respuesta a las necesidades que se van relevando y mejorar el acompañamiento en los procesos de aprendizaje. Por su parte, los becarios funcionan como un equipo que intercambia sobre las actividades para abordar las consultas y los modos de acompañamiento de manera integral.

El relevamiento arroja que los estudiantes que han realizado consultas en el Programa tienen una evaluación positiva, tanto sobre los contenidos trabajados como con las respuestas de los becarios a cargo, destacando, además, la ambientación de las aulas y el trato personalizado en el fomento de la concentración y el estudio. A su vez, desde su inicio fue aumentando la cantidad de consultas, con una convocatoria notable en los momentos previos a las instancias de evaluación.

3. Una aproximación a los perfiles de los ingresantes a la UNaHur en 2025 y sus tendencias en clave histórica

Las recientes transformaciones en gestión académica promovidas por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) (2023) expresan la importancia del análisis situado de las trayectorias para la planificación institucional.

En este marco, conocer las condiciones con las que llegan los ingresantes para transitar sus proyectos universitarios resulta esencial para diseñar estrategias pedagógicas, didácticas e institucionales que favorezcan no solo el ingreso, sino también la permanencia y la graduación. Más aún, teniendo en cuenta las tendencias anteriormente mencionadas sobre la masificación de nuevos estudiantes y la heterogeneidad en sus trayectorias educativas previas.

En este apartado se presentan los resultados de la encuesta realizada a ingresantes del primer cuatrimestre de 2025 en la UNaHur, junto a datos

del Departamento de Estadística Universitaria y del Sistema Informático Universitario (SIU) Guaraní que permiten conocer características relevantes sobre los perfiles de los ingresantes del presente año, así como observar las tendencias del estudiantado en clave histórica.

La encuesta fue difundida en formato digital por todas las comisiones del CPU, y fue respondida por 4.217 estudiantes, que representan el 67% de quienes finalizaron el curso. El trabajo se estructuró en diversos ejes de análisis, de los cuales se presentan aspectos sociodemográficos de los ingresantes (género, edad, situación laboral y nivel educativo alcanzado por madres y padres), los usos del tiempo y su disponibilidad para la actividad universitaria, los hábitos construidos sobre los modos de estudio y los usos de las tecnologías, y la consideración de áreas críticas que requieren un mayor acompañamiento.

3.1. Perfiles sociodemográficos

En primer lugar, se propuso indagar la evolución sociodemográfica de la población estudiantil.

En cuanto al *género*, al igual que en el sistema universitario nacional (Departamento de Información Universitaria, 2022), en la UNaHur, desde sus inicios, la mayoría de la población ingresante son mujeres. Según datos históricos del Departamento de Estadística Universitaria (2024), ellas ocuparon entre el 57% y el 74% en las distintas instancias de ingreso. La Encuesta de 2025 confirma esta tendencia: seis de cada diez ingresantes se identifican con este género. Sin embargo, existen diferencias según carrera: en el Instituto de Salud Comunitaria, tres de cada cuatro ingresantes son mujeres, mientras que en Tecnología e Ingeniería ocurre lo inverso. Esto evidencia la persistencia de estereotipos de género que condicionan las elecciones académicas.

Respecto a la *edad*, se observa un aumento tendencial de ingresantes menores de 25 años. En 2016, solo uno de cada cuatro tenía entre 17 y 24 años; en 2020, esta proporción llegó al 50%, y en 2025 alcanza el 63%. Las carreras con más población en este rango etario son las correspondientes a los institutos de Educación y de Tecnología e Ingeniería, con picos superiores al 75% en el Profesorado Universitario en Educación Física y en la Licenciatura en Diseño Industrial. En cambio, en el Instituto de Biotecnología, carreras como la Licenciatura en Desarrollo Agrario presentan solo uno de cada cuatro ingresantes en ese rango etario.

Otro aspecto relevante es el capital cultural heredado (Bourdieu, 1987), reflejado, en parte, en el *nivel educativo de los progenitores*. Según García de Fanelli (2017), entre otros estudios, los estudiantes que son primera generación universitaria en sus familias enfrentan mayores dificultades para sostener sus trayectorias académicas. En la UNaHur, se observa una tendencia histórica decreciente en esta dimensión. Entre 2016 y 2020 el promedio de primeras generaciones con estudios superiores (PGES) entre los ingresantes era el 83%; en las inscripciones de 2023 disminuyó al 77% y en 2025, al 67%. Estos datos se ubican dentro del 77% de ingresantes PGES que presentan las universidades del Conurbano Bonaerense en su conjunto y del 65% a nivel nacional (Secretaría de Educación, 2023).

También disminuyó la proporción de ingresantes que son primera generación con secundaria completa en su familia: del 39% en promedio desde el año 2020 hasta el 2023, al 28% en 2025.

3.2. Usos del tiempo

En esta dimensión se indagaron aspectos del uso del tiempo de los ingresantes para comprender sus condiciones reales de disponibilidad para desarrollar sus trayectorias. Se consideraron factores como situación y carga horaria laboral, tareas de cuidado no remuneradas y tiempo de viaje, que afectan directamente la dedicación al estudio. Además de relevar estas ocupaciones, se les solicitó que cuantifiquen su tiempo "disponible" para tareas académicas fuera de clase, y esta información se vinculó con la cantidad de materias en las que se inscribieron.

3.2.1. Tiempo ocupado

La mayoría de los inscriptos enfrenta, o enfrentará, el desafío de compatibilizar estudios y trabajo. Según los datos, la mitad se encuentra trabajando y el 30% busca empleo. De quienes trabajan, casi el 90% cumple carga horaria de 35 horas semanales o más, con distintas modalidades: 55% con días y horarios fijos, 20% con autonomía en el manejo de sus horarios, y 25% con horarios rotativos, lo que puede dificultar una rutina de estudio.

Además, casi el 30% realiza tareas de cuidado no remuneradas, como atender hijos o familiares, cifra que asciende al 37% observando solo mujeres y se mantiene entre quienes trabajan o buscan empleo.

Otro factor relevante es el tiempo de viaje a la universidad. Aunque el estudiantado de la UNaHur es cada vez más extenso geográficamente, se consideró el tiempo efectivo de traslado, ya que muchos combinan actividades y no viajan necesariamente desde o hacia sus hogares. Los datos indican que tres de cada cuatro ingresantes demoran más de 30 minutos en llegar, y el 86% utiliza transporte público, cuyo funcionamiento, entonces, condiciona en gran medida la asistencia presencial.

Estos datos muestran que las trayectorias educativas están atravesadas por realidades familiares, laborales y territoriales que afectan la disponibilidad de tiempo, la organización cotidiana y la continuidad de los estudios.

A partir de estas preguntas, en las cuales los ingresantes pudieron reflexionar sobre sus ocupaciones cotidianas, se continuó preguntando sobre el tiempo que se dedica al estudio.

3.2.2. Tiempo no ocupado

Aunque puede ser difícil para los ingresantes estimar con precisión el tiempo disponible para estudiar fuera de las cursadas, incluir esta pregunta resulta importante, ya que la mayoría no tiene experiencia universitaria. Más que generar un dato, esta dimensión permite explorar las expectativas y supuestos sobre el tiempo necesario para "ser estudiante universitario/a", en relación con la duración proyectada sobre las trayectorias.

Se procede, entonces, a considerar la relación entre el tiempo que aclaran tener y la cantidad de materias en las que se inscriben, dado que muchas veces las decisiones sobre la cursada se basan en percepciones poco ajustadas sobre la dedicación que cada materia exige. Estas ideas pueden llevar a sobrecarga académica, frustración o incluso al abandono temprano (Ezcurra, 2011). En este sentido, el 43% de los ingresantes declaró tener poco tiempo para estudiar por fuera de clase. En esta categoría se incluye a quienes indicaron directamente no tener tiempo, tener hasta seis horas semanales o poder estudiar solo los fines de semana. Además, el 85% se encuentra inscripto a tres o más materias en su primer cuatrimestre. De esta manera, se estima que uno de cada tres ingresantes no dispone del tiempo autónomo necesario para sostener la cursada de las materias en las que se inscribió.

3.3. Prácticas de estudio

Se incluyó una pregunta sobre métodos y técnicas de estudio para conocer los hábitos formados en trayectorias educativas previas, entendiendo que estos serán el punto de partida frente a las primeras consignas y evaluaciones universitarias. Es relevante observar tanto las prácticas más frecuentes como aquellas que no se utilizan, ya que esto revela tensiones entre los hábitos previos y las exigencias académicas. Los resultados, organizados en categorías amplias, muestran que la búsqueda de información y videos en internet es tan habitual como el estudio tradicional con el material bibliográfico propuesto. Esta tendencia se mantiene tanto en menores como en mayores de 25 años. A su vez, casi la mitad de los ingresantes no tiene como hábito la lectura de bibliografía, dos de cada tres no utilizan apuntes de clase, y solo el 14% estudia en grupo.

3.4. Soportes de estudio y uso de tecnologías

Otra dimensión a indagar fueron los medios utilizados para el estudio, fundamentalmente para conocer la manera en la que repercuten los avances tecnológicos y el uso del teléfono celular. El interés parte, fundamentalmente, de los debates que se están dando en el ámbito educativo, en general, y en la educación universitaria, en particular, a partir de la transformación y los desafíos que presentan los escenarios digitales en la actualidad (Lion y Maggio, 2019; Lion, 2022).

En este sentido, se incluyó una pregunta para que los ingresantes indiquen qué soportes utilizan cuando estudian, con posibilidad de elegir más de una opción entre el papel, el teléfono celular y la computadora. Los resultados muestran que en gran medida los estudiantes combinan distintos soportes de estudio, siendo aún el papel el soporte utilizado que figura en la mayor cantidad de respuestas, pero con valores muy cercanos al teléfono celular.

Los datos adquieren mayor sentido al profundizar la indagación sobre los usos de este dispositivo en relación a la actividad pedagógica. Por un lado, el 54% de los ingresantes identifica al celular como una distracción para sus clases y el estudio, proporción que solo se sitúa por debajo de la mitad de las respuestas en ingresantes mayores a 60 años (43%).

A su vez, se les solicitó a los ingresantes que indiquen cuánto tiempo creen que destinan a diferentes usos del celular, entre “mucho”, “bastan-

te", "poco" y "nada", para diferenciar actividades no estrictamente pedagógicas de aquellas que, al menos potencialmente, lo son.

De aquí se desprende que, si bien las actividades a las que más se le dedica "mucho" tiempo son el uso de redes sociales y el entretenimiento (presente en el 35% de las respuestas), es decir, usos no estrictamente pedagógicos, si a estos valores se les suma la opción "bastante", los usos con mayor cantidad de respuestas son el estudio y la búsqueda de información o adquisición de conocimiento. Los resultados muestran que tres de cada cuatro ingresantes consideran que destina mucho o bastante tiempo a estas tareas potencialmente pedagógicas.

3.5. Áreas temáticas críticas

Se consultó a los ingresantes sobre las áreas en las que consideran que podrían necesitar apoyo en el inicio de su trayectoria universitaria. Si bien este ejercicio puede resultar complejo antes de comenzar efectivamente la cursada de las materias, las respuestas adquieren sentido si se entienden como proyecciones construidas a partir de sus trayectorias educativas previas, sus experiencias escolares, el tránsito por el CPU y las representaciones que poseen acerca de lo que implica estudiar en la universidad, con lo cual, permiten identificar áreas que demanden un refuerzo pedagógico.

Se destaca la preponderancia de "matemática" por sobre las demás opciones en todos los institutos: dos de cada tres ingresantes consideran que van a necesitar un apoyo en esa área. Asimismo, se observa una coincidencia en la organización del tiempo como la segunda área con más respuestas (uno de cada tres). Estos indicios coinciden con las problemáticas mayormente observadas por los docentes del CPU, que en la evaluación del mismo señalaron dificultades en la resolución de las consignas del taller de pensamiento matemático, así como en el cumplimiento a tiempo de las entregas que se proponen.

3.6. Desafíos situados

Esta información permite una actualización de los desafíos que la UNaHur tiene para fortalecer la transición a la vida universitaria, planteando y repensando estrategias institucionales que favorezcan la permanencia y la graduación de sus estudiantes.

En primer luga, los hábitos previos de estudio y el uso extendido de internet requieren de orientación para acceder a fuentes pertinentes evitando la dispersión.

En segundo lugar, resulta importante reforzar la información sobre los tiempos de trabajo autónomos requeridos y brindar herramientas para planificar y estudiar de forma eficiente. Por otro lado, el celular, además de usarse para ocio y comunicación, es utilizado en gran medida para el estudio, lo que plantea su posible integración didáctica y la necesidad de propuestas que mitiguen su carácter distractor.

Además, considerando las áreas temáticas que generan mayor preocupación, se destaca el desafío de fortalecer la transición en contenidos que subyacen a los temas de las materias de las carreras, especialmente, en matemática.

4. Acompañamiento a las trayectorias académicas

La Dirección de Orientación y Acompañamiento a los Estudiantes, dependiente de la Secretaría Académica, está compuesta por un equipo interdisciplinario de psicólogos, psicopedagogos, licenciados en Educación y Educación especial, trabajadores sociales y sociólogos. Este grupo de profesionales tiene como objetivo la elaboración de estrategias y la consecuente implementación del acompañamiento a las trayectorias académicas de los estudiantes desde el ingreso hasta su finalización.

A partir de la consideración del ámbito académico como un espacio en el cual los estudiantes atraviesan situaciones vitales que forman parte de su trayectoria, el equipo de Orientación responde a cuestiones enmarcadas en la salud mental, discapacidad y accesibilidad, género y de vulnerabilidad socioeconómica. Esta respuesta está diseñada en estrategias de acompañamiento que tienen como objetivo construir proyectos reales dentro de la universidad. Es decir, conforman procesos pensados para desarrollar ideas y acciones concretas que puedan implementarse en el entorno universitario, promoviendo un impacto positivo y real en la comunidad académica.

El rol profesional en este contexto se centra en un enfoque transversal, que requiere un trabajo de manera integrada y colaborativa desde diferentes perspectivas y marcos de acción. No se trata de una propuesta asistencialista, es decir, no solo ofrece ayuda de manera unidireccional, sino que busca construir junto con otros, aportando herramientas y promoviendo la participación y el trabajo en equipo para el logro de los resultados.

4.1. Dispositivos y acompañamiento

Al transcurrir la cursada universitaria dentro del tiempo vital, los estudiantes incluyen la dinámica académica dentro de su vida, su trabajo, sus elecciones y situaciones personales. A partir de ello, el primer posicionamiento contempla que existen diversas cuestiones a tener en cuenta para el sostenimiento de las trayectorias que exceden al ámbito pedagógico, y donde la universidad tiene un lugar de anclaje y contención. En este sentido, y considerando distintos ejes que atraviesan la vida universitaria, se implementan las estrategias de acompañamiento.

Por ejemplo, al hablar de ética profesional en el acompañamiento en salud mental, se parte de la perspectiva de una conceptualización por fuera de lo patológico y como parte de la salud general de las personas. La Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657 (2010), con el paradigma de los Derechos Humanos, establece que se debe "asegurar el pleno goce de los derechos humanos de las personas con padecimiento mental", es decir, introduce el concepto de *padecimiento mental*, desplazando al de enfermedad. A partir de allí, se considera que el acompañamiento tiene como prioridad las vivencias de cada trayectoria académica contemplando el bienestar psíquico, emocional y social. En este sentido, la universidad ocupa diversos roles identificatorios y de pertenencia, que recuperan las tramas individuales de vida, dando cuenta que el espacio académico está vinculado a particularidades que lo exceden y, a la vez, lo condicionan. En este sentido, Mitre (2018) afirma:

> Muchas veces son necesarios dispositivos que puedan ayudar a los sujetos a tejer una trama simbólica o a encontrar determinada inserción que les permita sostenerse en la existencia. Talleres, juegotecas, asambleas, hospitales de día, conversatorios, foros, son ejemplos de dispositivos que pueden funcionar a contracorriente de cierto espíritu de época. Dispositivos que apuestan al lazo y donde los cuerpos están presentes, y que bien pueden orientarse por el síntoma y el detalle, respetando lo singular y haciendo-contra a la homogeneización imperante (pp. 16-17).

El abordaje en salud mental, discapacidad y género son pensados para generar espacios de confianza, referencia y escucha. A partir de este principio podemos introducir los diferentes tipos de acompañamiento que ofrecen un abordaje posible dentro del ámbito académico.

4.2. Primera escucha

El dispositivo de primera escucha busca ser un espacio de contención y orientación. Este primer contacto puede darse a través de un docente, un trabajador de la universidad o bien es el estudiante quien decide acercarse al espacio. Cada convocatoria parte, en primer lugar, del consentimiento del estudiante para ser contactado por el equipo. A partir de allí, se busca consolidar una primera entrevista, que habilita un espacio inicial de diálogo con el equipo profesional correspondiente según la situación. En ese encuentro se acuerdan las estrategias de acompañamiento y se definen las intervenciones necesarias en los sectores implicados. El encuadre que se propone permite orientar y acompañar las trayectorias académicas de los estudiantes desde un intercambio cercano y comprometido. En este marco, las estrategias se construyen de manera conjunta entre docentes y estudiantes, estas pueden ser: construcción de ajustes razonables en la cursada: "modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida" (Ley 27.044, 1991). Estos ajustes pueden ser realizados en los tiempos de enseñanza/aprendizaje, los métodos de evaluación y los modos de presentación de los contenidos, entre otros; vinculación con programas vigentes de tutorías, becas y actividades de extensión universitaria; orientación y vinculación con efectores de salud locales, en caso de ser necesario.

El dispositivo de primera escucha propone una serie entrevistas que permitan un seguimiento y un cierre de la intervención, y aborda los distintos ejes mencionados.

4.3. Capacitación docente

Estos espacios permiten construir y fortalecer al equipo docente de la universidad en las distintas temáticas abordadas. El trabajo habilita a pensar que las formas de acompañamiento también puedan ser llevadas a cabo dentro del aula o bien disponer del trabajo en red que se propone desde la Dirección de Orientación. A partir de un documento compartido a docentes se establece el primer acercamiento frente a diversas situaciones. "Lineamientos para el acompañamiento a las trayectorias educativas" resulta una guía directa para situar a los profesores como un primer eslabón en este sentido. La preparación de este documento forma parte de la red con la que la Universidad cuenta, identificando la pertinencia de implementar la escucha, la contención y el acompañamiento desde el primer momento de las trayectorias.

En esta línea, se considera que la capacitación destinada a docentes del Curso de Preparación Universitaria (CPU) fortalece la función del dispositivo de primera escucha, posicionando al encuentro áulico como el primer espacio de detección y acompañamiento. Se propone guiar la primera intervención docente a partir de preguntas clave. Por ejemplo: ¿En lo que me está contando, hay algún pedido implícito o *explícito?¿Para qué me lo cuenta?¿En qué contexto ocurre esto?¿Tiene algún impacto directo en la cursada del CPU?Y si lo tiene, ¿hay algo que yo pueda hacer, como docente, para acompañar esa situación?* A su vez, se destaca que el primer paso en todo acompañamiento es generar un acercamiento cuidadoso al estudiante, procurando que ese contacto ocurra en un espacio seguro y que no lo exponga. Además, se enfatiza la importancia de evitar ciertos modos de responder, como hacer demasiadas preguntas, dar consejos, discutir o intentar convencer, que, aunque bien intencionados, no se recomiendan en una primera escucha. Esta intervención directa con el cuerpo docente facilita que los estudiantes que acuden al equipo lleguen con una orientación previa, en línea con los criterios compartidos previamente con los docentes.

En función de estos objetivos, se piensan y difunden herramientas que contienen circuitos de actuación pertinentes para el trabajo diario en el aula. De este modo, se busca consolidar una implementación articulada y coherente de las estrategias destinadas al acompañamiento de las trayectorias estudiantiles.

4.4. Trabajo en red

El intercambio con instituciones externas a la universidad constituye una herramienta clave para actualizar prácticas y generar espacios de diálogo con otros profesionales. En este sentido, los convenios establecidos con organismos como la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) y el Colegio de Psicólogos de la provincia de Buenos Aires han permitido desarrollar instancias de capacitación dirigidas tanto a docentes como a personal no docente de la universidad.

Asimismo, el trabajo conjunto con equipos de Orientación de otras universidades favorece el reconocimiento y análisis de diversas experiencias relacionadas con el acompañamiento a las trayectorias estudiantiles. Estos intercambios aportan nuevas perspectivas y permiten identificar puntos en común, desafíos y estrategias en relación a la vida académica.

Por otro lado, el aprovechamiento de los recursos institucionales de la universidad permite elaborar estrategias desde múltiples espacios. Un ejemplo significativo es el programa radial "Cable a tierra", emitido quincenalmente por Radio UNaHur. Este espacio está coordinado por profesionales de la salud mental, junto con invitados de distintos ámbitos universitarios, quienes aportan miradas diversas sobre la salud mental y la vida estudiantil. El programa se ha consolidado como un canal de reflexión y sensibilización en torno a las problemáticas que atraviesan a los estudiantes en su recorrido académico.

4.5. Capacitaciones para becarios y estudiantes asistentes

Estos espacios de construcción y actualización también están pensados para aquellos estudiantes que participan en la actividad docente dentro de los diferentes programas de la Universidad. El acercamiento a la perspectiva de salud mental, discapacidad y accesibilidad permite pensar que el trabajo en red también se encuentra en el acercamiento a estas propuestas educativas.

4.6. Límites, alcances y desafíos

El marco normativo universitario permite reflexionar sobre los límites y alcances que sostienen las trayectorias académicas de quienes forman parte de la institución. Tanto el Régimen Académico como el Régimen de Convivencia de la UNaHur establecen los criterios desde los cuales se abordan diversas situaciones. En lo que respecta a los acompañamientos, las estrategias implementadas consideran que los distintos dispositivos no ofrecen tratamiento terapéutico ni asesoramiento legal, ya que su propósito se enmarca en el acompañamiento institucional.

También consideramos las posibles limitaciones que pueden surgir durante este intercambio, como la confidencialidad de lo que se comparte, ya que tanto estudiantes como docentes pueden atravesar situaciones sensibles relacionadas a los sucesos que ocurren tanto en salud mental, discapacidad o género.

De esta manera, recuperando las investigaciones de Di Leo y Arias (2021), se presenta el desafío de continuar actualizando el equilibrio entre la estabilidad de los marcos normativos que organizan lo común, propio de toda institución, y la adaptación frente a situaciones particulares, mediadas por tratos personales, que contempla una población estudiantil cada vez más masiva y heterogénea. En este sentido, la experiencia de la

Dirección de Orientación demuestra que el acompañamiento particular de trayectorias atravesadas por situaciones diversas, dentro de los marcos de acción establecidos, representa un elemento significativo tanto en la accesibilidad como en el sostenimiento de los estudiantes dentro de la universidad.

Conclusión

En un contexto de constante transformación de las dinámicas universitarias, atravesadas por cambios en los perfiles estudiantiles, las condiciones sociales y las tecnologías del aprendizaje (Lion y Maggio, 2019; García, 2023a; García, 2023b; Bracchi, 2016), la UNaHur asume el desafío de responder de manera interdisciplinaria, con flexibilidad, innovación y compromiso a las necesidades reales de su comunidad, teniendo en cuenta que "la institución es crucial para el éxito de la transición" (Ezcurra, 2005). Lejos de entender el acceso como un punto de llegada, se propone una mirada dinámica y situada que reconoce la diversidad de trayectorias y trabaja para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación superior.

Las políticas institucionales implementadas sobre el ingreso, incluyendo las estrategias para sostener la continuidad académica y la pertenencia institucional de los estudiantes, a partir del conocimiento de sus condicionantes y su heterogeneidad, se proponen como ejes centrales en el sentido académico y situado de una universidad joven en el conurbano bonaerense.

Uno de los principales desafíos consiste en conjugar estrategias institucionales de amplio alcance con intervenciones capaces de alojar y responder a las trayectorias singulares de quienes llegan a la universidad. Lejos de proponer soluciones estandarizadas, se trata de sostener una mirada institucional que pueda leer las complejidades del entramado social y territorial en el que se inscriben las trayectorias estudiantiles. Esto implica no solo reconocer las condiciones materiales y simbólicas que atraviesan a quienes ingresan, sino también diseñar propuestas que pongan en el centro la dimensión vincular del hecho educativo, la construcción de lazos de pertenencia y el acompañamiento cercano, como parte de una pedagogía situada que dialogue con las experiencias concretas de los estudiantes.

En este sentido, desde la Dirección de Orientación y Acompañamiento y la Secretaría Académica de la Universidad, todos los años se evalúa la implementación de las propuestas de ingreso para su actualización. Esto se realiza a partir de observaciones por parte de docentes y, desde el presente año, de los propios estudiantes por medio de cuestionarios que permiten conocer el inicio de sus trayectorias y los desafíos en la transición. Ejemplos de este funcionamiento dinámico son la incorporación de propuestas pedagógicas para introducir a los usos de las nuevas tecnologías digitales desde el ingreso universitario, como la narrativa transmedia "El gran apagón" dentro del Taller de Lectura y Escritura, y la introducción del espacio de Alfabetización digital en el Taller de Vida Universitaria, ambas implementadas en el año 2023. Asimismo, el complemento del Taller de Pensamiento Matemático para ingresantes a las carreras de los institutos de Tecnología e Ingeniería y de Biotecnología fue implementado en el primer CPU del 2025.

El posicionamiento planteado requiere pensar a la universidad en territorio, como parte activa y no solo como un espacio de transmisión y producción del conocimiento. En este marco, la experiencia universitaria no puede comprenderse como un tránsito meramente académico, sino como un proceso colectivo que se construye en el cruce de expectativas, necesidades, saberes previos y horizontes posibles. Se espera que el presente trabajo no solo aporte a la comprensión del modo en que la UNaHur piensa y despliegue su dispositivo de ingreso y acompañamiento, sino que también resulte un antecedente útil como disparador de ideas y cursos de acción en otras universidades, en sintonía a los lineamientos del CIN sobre el desarrollo de estrategias institucionales inclusivas que partan de las trayectorias reales de sus estudiantes. A su vez, se propone como un punto de intercambio con otras instituciones que tengan como objetivo plantear y repensar estrategias para fortalecer la educación universitaria, orientadas a garantizar el acceso, la permanencia y el egreso de una educación superior, pública, gratuita y de calidad.

Bibliografía

Bourdieu, P. (1987). Los tres estados del capital cultural. *Revista del Departamento de Sociología*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana. https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/lostresestadodelcc.pdf

Bracchi, C. (2016). Descifrando el oficio de ser estudiantes universitarios: Entre la desigualdad, la fragmentación y las trayectorias educativas diversificadas. *Trayectorias Universitarias*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

https://revistas.unlp.edu.ar/TrayectoriasUniversitarias/article/view/3019/2769

Camilloni, A. (1995). De "lo cercano o inmediato" a "lo lejano" en el tiempo y espacio. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, 6: 1-12. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/6262/Camillioni.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Chiroleu, A. R. (2018). Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003-2015). *Educação em Revista*, 34(3): 1-26. https://doi.org/10.1590/0102-4698176003

Consejo Interuniversitario Nacional (2023). Resolución CE N° 1752/23, 14 de marzo del 2023. https://www.cin.edu.ar/archivo.php

Departamento de Estadística de la UNaHur (2024) Informe sociodemográfico Ingresantes UNaHur 2016 - 2024. Universidad Nacional de Hurlingham.

https://unahur.edu.ar/wp-content/uploads/2025/03/INFORME-DE-INGRESANTES-2-2024.pdf

Departamento de Estadísticas Universitarias (2022) Anuario Estadísticas Universitarias Argentinas. Secretaría de políticas universitarias, Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios

Di Leo, P. y Arias A. (2021). "Instituciones comunes, experiencias singulares". En *Singularidades en común. Juventudes, instituciones y derechos.* Buenos Aires: Editorial Teseo. https://www.teseopress.com/singularidadesencomun/

Ezcurra, A. M. (2011). Abandono estudiantil en la educación superior: hipótesis y conceptos. En *Admisión a la universidad y selectividad so-*

cial. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos". Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/pdfs_ediciones/Admisi%C3%B3n_a_la_universidad_y_selectividad_social-completo.pdf

Ezcurra, A. M. (2005). Diagnóstico preliminar de las dificultades de los alumnos de primer ingreso a la educación superior. *Perfiles Educativos*, vol. 27(107). Ciudad de México. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982005000300006&lng=es&nrm=iso&tlng=es

García, P. (2023a). Nuevos ingresantes a las universidades del Conurbano Bonaerense: características y tendencias para pensar los inicios en la universidad. *Revista de Educación y Psicología.* Universidad Nacional del Comahue. https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/confluenciadesaberes/article/view/4384
García, P. (2023b). El ingreso a la universidad argentina. Tendencias y desafíos en torno al derecho a la educación superior. *Cuadernos Universitarios Publicación Académica de la Facultad de Educación-UCASAL 16*, Buenos Aires. https://revistas.ucasal.edu.ar/index.php/CU/article/view/576/517

García de Fanelli, A. (2017). La graduación: Un reto para los estudiantes universitarios de primera generación. *Revista de Educación Superior en América Latina*. (1): 14-15. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4486/1/Lagraduacion-AnaFanelli.pdf

IESALC (2008), Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe – CRES 2008. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, UNESCO. http://www.cres2018.unc.edu.ar/uploads/Declaracio%CC%81n%20CRES%202008.pdf

Laboratorio de Políticas Educativas (2024). Matrícula universitaria del conurbano bonaerense (Informe 2). Hurlingham: Universidad Nacional de Hurlingham. https://unahur.edu.ar/wp-content/uploads/2024/09/LPE-Informe-2-Matricula-conurbano.pdf

Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (2006). Boletín Oficial de la República Argentina, 4 de diciembre de 2006.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf

Ley de Educación Superior Nº 24.521 (1995). Boletín Oficial de la República Argentina, 7 de agosto de 1995. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24521-25394/texto

Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657. Boletín Oficial Año de la República Argentina, 2 de diciembre de 2010. https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26657-175977/texto

Lion, C. (comp.) (2022). *Aprendizaje y tecnologías: Habilidades del presente, proyecciones de futuro*. Buenos Aires: Noveduc.

Lion, C. & Maggio, M. (2019). Desafíos para la enseñanza universitaria en los escenarios digitales contemporáneos. Aportes desde la investigación. *Cuadernos De Investigación Educativa*, 10(1): 13-25. https://doi.org/10.18861/cied.2019.10.1.2878

Mancovsky, V. & Más Rocha, S. M. (eds.) (2019). *Por una pedagogía de "los inicios". Más allá del ingreso a la vida universitaria*. Buenos Aires: Biblos.

Mendonça, M., Pedrosa, J., & Wallach, W. (2019). *La UNAHUR en marcha: memorias, proyectos y desafíos*. Hurlingham: Libros de UNAHUR. https://unahur.edu.ar/wp-content/uploads/2023/01/La-UNAHUR-en-marcha.pdf

Mitre, J. (2018). *El analista y lo social*. Buenos Aires: Ed. Grama.

Régimen académico general para las carreras de grado y pregrado de la Universidad Nacional de Hurlingham (2018). Aprobado por resolución del Consejo Superior N° RCS N° 92/18, 12 de diciembre de 2018. https://unahur.edu.ar/wp-content/uploads/2024/10/REGIMEN-ACADEMICO.pdf

Vercellino, S., & Misischia, B. (2021). Núcleos de sentido en torno al ingreso a la universidad. Relatos de estudiantes de carreras de ciencias aplicadas de la Universidad Nacional de Río Negro. *Confluencia de Saberes. Revista de Educación y Psicología*, (4). https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/confluenciadesaberes/article/view/3385/pdf

SPU (2023), Anuario Estadísticas Universitarias Argentinas. Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Capital Humano de la República Argentina.

https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/informacion/publicaciones/anuarios

Stolkiner, A. (2001) Subjetividades de época y prácticas de Salud Mental. *Revista Actualidad Psicológica,* XXVI (239). Buenos Aires. https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/066_salud2/material/unidad1/subunidad_1_2/stolkiner_subjetividades_de_epoca.pdf

CAPÍTULO 16

Políticas audiovisuales: universidad pública e innovación

Pablo Andrés Castagno*

Universidad Nacional de La Matanza
* pcastagno@unlam.edu.ar

Palabras clave: *medios de comunicación universitarios, sistema de medios, producción audiovisual, plataformas digitales, políticas culturales.*

Keywords: *university media, media system, audiovisual production, digital platforms, cultural policy.*

Resumen ejecutivo

El capítulo explora la producción audiovisual de las universidades públicas del conurbano desde la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (2009) a la actual coyuntura. Primero, se investiga la emergencia de las universidades como polos audiovisuales y se indagan sus cambios según las oscilaciones del marco gubernamental nacional. Luego, se analizan dos casos de construcción pública e inserción novedosa en el sistema de medios y plataformas audiovisuales: UNITV y UN3TV.

Introducción

En este capítulo reflexionamos sobre el potencial de las universidades públicas en el campo audiovisual. Nos interesa así retomar la pregunta de este libro: cómo desde las instituciones del conurbano construimos un mundo donde anhelamos vivir. La producción audiovisual pública resulta clave dado que interseca diversos aspectos planteados por los editores y que hacen al desarrollo sostenible: el carácter de los sistemas uni-

versitarios, la productividad del trabajo, los aportes del sector público, las dinámicas de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y las innovaciones en la producción cultural. La cultura pública, consideramos, es una práctica que transforma el espacio académico, al Estado y al mercado audiovisual. Dicho con otras palabras, al investigar los circuitos de producción, circulación y consumo audiovisual podemos imaginar políticas culturales participativas, democratizadoras, que crean puestos de trabajo y dan valor a nuestros ámbitos de vida.

Nuestra pregunta es qué sucedió con la producción audiovisual de las universidades públicas del conurbano después de que el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) aprobase una nueva legislación sobre servicios de comunicación (2009) que, entre otros aspectos, concebía a las universidades como actores claves para democratizar el sistema de medios. ¿Cuáles han sido las oportunidades y los límites desde entonces? ¿Qué características asume la política audiovisual de las universidades del conurbano en el presente? Para responder a estas preguntas, nuestro objetivo general es describir los cambios en las políticas estatales y en el mercado audiovisual que afectan a la producción audiovisual de las universidades. Nuestro objetivo específico es analizar las producciones de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF, 1993) y la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS, 1995) desde el año 2016 al presente. Este período está jalonado por retrocesos en las políticas de democratización del sistema de medios, el deterioro presupuestario de las universidades, y el avance de las plataformas corporativas de contenidos audiovisuales.

Nuestra estrategia metodológica se basa en un enfoque de "estudios culturales" (Williams, 1994; Grossberg, 2019), el cual formula preguntas sobre puntos de entrada a contextos políticos, económicos y culturales. En la primera sección reflexionamos sobre la múltiple dimensión de lo público en la política audiovisual de las universidades del conurbano, luego describimos cómo inciden las regulaciones de los medios de comunicación implementadas por diferentes gobiernos nacionales, y finalmente analizamos algunas modalidades, formatos y significados de la producción audiovisual mediante los casos elegidos. En esta última sección, nuestro propósito es observar la resiliencia de la producción audiovisual pública en contextos políticos y económicos adversos.

I. Desde el conurbano: lo público en su dimensión múltiple

La defensa de la cultura pública en torno a la producción audiovisual resulta convocante en el campo académico. Sin embargo, cuando debemos especificar sus determinaciones, significados y futuros, tendemos simplemente a retomar las concepciones de UNESCO sobre la cultura como derecho humano (Baranchuk y Rodríguez Usé, 2011), a registrar la diversidad de la producción audiovisual (Albornoz y Cañedo, 2016), y a cartografiar, en contraste, la concentración y centralización de los medios de comunicación, resultante de las políticas económicas promovidas por los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Mauricio Macri (2015-2019) (Becerra y Mastrini, 2009; Becerra y Mastrini, 2021). Aunque estas cuestiones son cruciales, poco sabemos de las relaciones de poder imbricadas en la producción audiovisual de las universidades públicas, sus procesos de trabajo, sus interacciones con los medios comerciales de comunicación, sus enlaces con el financiamiento estatal, los significados de sus contenidos y sus posicionamientos en el mercado global. Para decirlo de otro modo, necesitamos ver las formas de producción, administración e intercambio a través de las cuales la organización pública de los recursos y de las decisiones puede promover, en el ámbito de la producción audiovisual universitaria, una economía con más igualdad, diversidad y bienestar. Esta investigación múltiple implica articular una crítica de economía política con el análisis cultural.

Por un lado, la producción audiovisual de las universidades públicas es parte de una historia nacional marcada por las luchas por una educación en clave de acceso universal, libertad de cátedra, autonomía y cogobierno democrático de cada institución por las y los integrantes de su comunidad. Estas reivindicaciones modulan también la ampliación del sistema durante las últimas décadas. Junto a esto, inciden sobre la política audiovisual universitaria las oscilaciones en las políticas culturales argentinas. Así, desde la recuperación de la democracia en 1983, las políticas culturales que buscan democratizar el acceso a los bienes simbólicos y crear espacios para la participación de la ciudadanía han sido importantes en ciertas coyunturas, como las de los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015). Por el contrario, las iniciativas neoliberales destinadas a favorecer el carácter mercantil de la producción cultural impactaron negativamente sobre las políticas culturales durante los gobiernos de Menem, Macri y probablemente durante el actual gobierno de Javier Milei (Fernández, 2020). La posición neoliberal implica privatizar infraestructuras y medios de comunicación, promover grandes espectáculos y reducir el presupuesto de áreas consideradas no rentables. En este sentido, resulta importante

indagar tanto el contexto de las políticas audiovisuales estatales en diferentes coyunturas, como el predominio de los paradigmas de democratización o privatización en la política audiovisual de las universidades.

Por otro lado, como vemos, la discusión sobre la dimensión pública de la política audiovisual interseca con el debate económico: explorar la producción audiovisual universitaria es útil para repensar las posibilidades productivas del Gran Buenos Aires. Desde mediados de los años setenta del siglo pasado, esta área está jaqueada por fuertes procesos de implosión social, dada la descomposición de la producción industrial y cierto desplazamiento hacia las industrias de servicios. Como observó Bernardo Kosacoff (1993) durante la coyuntura de los años noventa, asistimos a un proceso de "reestructuración desarticulada" del espacio fabril del Gran Buenos Aires. Miles de fábricas cerraron sus puertas y muchas mudaron su producción a otras regiones, en una situación nacional en la cual la participación de la industria en el Producto Bruto Interno (PBI) declinó drásticamente: del 50,1% en 1975 al 24% en 2024 (Banco Mundial, 2025). Pero también algunas industrias de servicios e instituciones culturales emergieron en diversos puntos del conurbano. Por ejemplo, algunas de las nuevas universidades fueron construidas sobre las naves en desuso de otrora grandes fábricas y talleres: la Universidad Nacional de La Matanza (1989) en lo que fue la planta de Chrysler-Volkswagen; la Universidad Nacional de Lanús (1995) sobre talleres ferroviarios; la Universidad Nacional de Quilmes (1999) en terrenos de la antigua empresa Fabril Financiera, y la Universidad Nacional de Avellaneda (2010) en lo que fueron diversos espacios fabriles. En este escenario, como profundizamos en la siguiente sección, sobre comienzos del nuevo siglo surgieron propuestas de crear "polos de tecnología y servicios digitales" y "polos audiovisuales" con base en las universidades. Democracia e innovación se conjugan así en el debate sobre la producción audiovisual pública en la situación metropolitana.

Al mismo tiempo, al observar las fuerzas que operan sobre la producción audiovisual de las universidades, es imprescindible tener en cuenta el escenario global. Como diversos investigadores observan, el régimen de crecimiento económico posterior a la Segunda Guerra Mundial, centrado en el pleno empleo y la producción de mercancías para mercados masivos, fue reemplazado por un régimen de acumulación flexible del capital, caracterizado por el empleo precario, la expulsión de masas de trabajadores, la producción especializada destinada a segmentos de consumidores y una rotación más rápida del capital (Harvey, 1998). En este marco se acrecienta el peso de las industrias de servicios y, entre ellas, de las industrias culturales. Las últimas constituyen un mecanismo cardinal

para la producción de mercancías-signos y otras actividades de consumo cotidiano. La circulación del capital en ese sector se acelera mediante tecnologías digitales, la desnacionalización de los mercados audiovisuales vía plataformas globales de contenidos, y el incremento de las ganancias dada la mayor productividad del trabajo cultural.

En este contexto, desde las últimas tres décadas distintos estados y organismos intergubernamentales internacionales (Banco Mundial, UNESCO, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea) articulan políticas de desarrollo de industrias creativas, pretendiendo con ello reunir a las industrias culturales, a las artes, y a las tecnologías digitales a fin de crear oportunidades de inversión, empleo, integración social y diversidad cultural (UNESCO y World Bank, 2021). Este discurso incide sobre las políticas públicas en distintas regiones.

Pero, ¿qué es lo propio de nuestra situación en el conurbano? Nuestra lectura es que, mientras los discursos predominantes en la bibliografía sobre industrias creativas sostienen que las concepciones de cultura pública vinculadas a los "bienes comunes" constituyen "obstáculos" a los derechos y a las acciones de las empresas (véase, por caso, Buitrago Restrepo y Duque Márquez, 2013), desde el conurbano podemos observar, en cambio, que la creación de valor es inescindible hoy de la producción de bienes públicos.

II. La universidad como polo audiovisual: marcos estatales favorables y adversos

Para abordar la situación actual de la producción audiovisual de las universidades del conurbano, necesitamos entonces primero examinar los destinos de la reforma al sistema de medios promovida por Fernández en el año 2009, que buscó incrementar la participación de los "prestadores de gestión estatal" y de "gestión privada sin fines de lucro" a fin de garantizar el derecho humano a la comunicación (art. 2 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522). Esta legislación autorizó licencias de radiodifusión para las universidades de forma automática (arts. 37, 89, 145), estipuló que los prestadores incluyeran sus señales en la televisión por cable (art. 65, 3.f), sumó los canales universitarios al sistema de televisión digital abierta (TDA), fomentó la producción de bienes públicos (art. 98, e; art. 147), e integró a representantes de las universidades en el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos (art. 132), un organismo que observaba el cumplimiento de las nuevas regulaciones. En el espíritu de las políticas públicas propulsadas por Fernández, las

universidades nacionales pasarían a constituir nodos audiovisuales tecnológicos entre productores locales, medios de comunicación no comerciales, medios estatales e incluso aristas de la industria cultural. Su gobierno creó el programa Polos Audiovisuales Tecnológicos (2010-2015), implementó el Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentinos (BACUA, 2011-2016) y desarrolló el sistema de Contenidos Digitales Abiertos (CDA, 2010-2016).

El objetivo del primero de esos programas fue incrementar la diversidad de contenidos en el sistema de medios al fomentar la producción desde diferentes polos audiovisuales. Como cabeceras de estos, las universidades públicas pasaron a administrar y ensamblar la producción audiovisual entre distintos actores sociales: sectores gubernamentales, productores culturales, organizaciones sociales, pequeñas y medianas empresas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (Consejo Asesor SATVD-T, 2010, p. 4). Siguiendo las disposiciones de la Ley 26.522, el 60 por ciento de los contenidos difundidos por los polos debían ser de producción nacional, 30 por ciento de producción local propia, y entre 30 y 10 por ciento de producción local independiente (art. 65, 2.a, b, c). El programa estableció nueve polos a lo largo y ancho del país y cuatro ejes de política audiovisual: investigación y desarrollo, equipamiento, capacitación y producción de contenidos. El Consejo Asesor del Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T), dependiente del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se encargó de implementar los proyectos y monitorear los polos, mientras que las universidades públicas fueron responsables del desarrollo del programa, creando sistemas productivos regionales. El Polo AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires y conurbano bonaerense), con una población de más de 12 millones de habitantes, tuvo epicentro en UNTREF y la Universidad Nacional de las Artes, creando una red con los nodos de Rodolfo Walsh, La Matanza, Conurbano Sudeste, Moreno, Lanús, La Plata, General Sarmiento, Avellaneda y Norte de San Martín. Según Luis A. Albornoz y Azahara Cañedo (2016), considerando la totalidad de los polos, el programa Polos Audiovisuales Tecnológicos invirtió en la producción de 250 horas de programación (2016: 190).[1]

1. Albornoz y Cañedo (2016) sostuvieron que el impacto del programa fue positivo pero observaron que la producción del ciclo Nuevos Formatos (2013-2014) tuvo una circulación muy escasa incluso durante los mejores años del programa, "solo 11 producciones (61% del total) pudieron estrenarse en televisión y solo dos lo han hecho en dos pantallas distintas", ninguna del Polo AMBA; también notaron que "la Sede Central no siempre cumplió con los plazos de ejecución establecidos ni con los montos económicos comprometidos, lo cual dificultó el desarrollo de algunos productos audiovisuales que vieron ralentizados sus cronogramas de producción" (2016: 188).

Alrededor de estas iniciativas surgieron debates sobre la administración de la producción audiovisual pública, sus procesos de trabajo, su relación con la comunidad universitaria, su interacción con instituciones estatales y empresas, sus lenguajes audiovisuales y su dimensión en la política cultural de cada universidad. Estas discusiones incluyeron interrogantes acerca del desarrollo de internet, la creación de plataformas digitales y la gestión de los datos. Cómo transmitir la realidad y proyectar otra más justa constituía el núcleo del debate audiovisual a comienzos de la década pasada.

Emblemático de tal coyuntura, por ejemplo, fue el encuentro realizado entre el programa audiovisual de la UNGS, la Cooperativa de Comunicación y Producción Audiovisual de Moreno (CCPAM), El Culebrón Timbal, Cine en Movimiento y la Sociedad de Fomento del Video Alternativo (Sofovial) en el año 2014. Distintos referentes pusieron entonces de manifiesto el carácter contrahegemónico de la nueva política audiovisual articulada desde las universidades. Por ejemplo, Alejo García, del colectivo Cine en Movimiento, sostuvo que "la maquinaria de los medios dominantes laburan todo el tiempo sobre esa idea de robarnos el sentido [...] hay que seguir bancando esta idea de la disputa por el sentido" (citado en Abramovich et al., 2019: 89); Pablo Carballo, de la productora social El Culebrón Timbal, resaltó que la cultura se crea y comparte en comunidad (citado en Abramovich et al., 2019: 91); y Rosana Miraglino del CCPAM expresó la concepción de Estado buscada por la política audiovisual democrática: "el Estado somos todos, dividido en sectores, gobiernos, organizaciones y todo lo que haya en el medio" (citado en Abramovich et al., 2019: 90).

El impacto de esas transformaciones fue relevante. Por un lado, surgieron o se consolidaron diversos centros de medios audiovisuales en las universidades del conurbano. Por ejemplo, UNLaM TV, UNITV (UNGS), el Programa de Producción Televisiva UNQtv (UNQ) y UNTREF Media (UNTREF). Este último medio abrió el camino a la producción de contenidos audiovisuales de televisión y cine, animación, diseño, *streaming,* aplicaciones de celulares y contenidos de realidad virtual. Así, según un relevamiento de Gabriela Li Puma (2022) sobre el año 2011, ciento veinte personas trabajaban en UNTREF Media. Durante la primera parte de la década del 2010, se destaca también la producción de contenidos de algunas universidades para los canales Encuentro (2007), Pakapaka (2010) y Tec TV (2011), los dos primeros creados por el Ministerio de Educación y el segundo por el entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. A modo de ilustración, UNTREF Media produjo

la serie "TIC en el aula" para Canal Encuentro, obteniendo el premio FundTV 2013 en el rubro televisión, mientras que la serie "¿Y ahora qué?" para Pakapaka participó del certamen internacional de contenidos educativos Japan Prize.

Esos avances interactuaron también, primero, con cierto impulso a la Red Nacional Audiovisual Universitaria (RENAU), creada en 2006, en el marco del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y que hasta hoy promueve la producción de las unidades audiovisuales de veinticinco universidades, cinco de ellas del conurbano. Segundo, con la institucionalización de nuevas carreras de grado en el área audiovisual –por ejemplo, Comunicación Audiovisual (UNSAM), Producción Audiovisual y Artes Electrónicas (UNTREF), y Artes y Tecnologías (UNQ)–. Tercero, con la creación de premios a la producción audiovisual universitaria; por caso, Nuevas Miradas de la Universidad Nacional de Quilmes (2012), de alcance latinoamericano. Todos estos desarrollos nos permiten señalar la conformación de un campo audiovisual de las universidades públicas sobre la segunda década de los 2000, al que contribuyen las universidades del conurbano.

No obstante, cabe notar que hasta el momento no fue realizado el proyecto inicial de crear cuatro señales universitarias que integren la producción audiovisual de las universidades del AMBA, dividida en cuatro zonas: Avellaneda, Florencio Varela, Quilmes y Lanús; ciudad de Buenos Aires; San Martín, Tres de Febrero, La Matanza y Lomas de Zamora; San Miguel, Moreno, José C. Paz y Luján. Además, ninguna de las señales de las universidades del conurbano ingresaron hasta ahora en el sistema de televisión digital abierta (TDA), que tuvo impulso durante el segundo gobierno de Fernández, mientras que algunos canales universitarios de otras áreas metropolitanas sí lo hicieron.[2] Además, la creación de un consorcio televisivo entre las universidades de Lanús, Avellaneda, Arturo Jauretche, Quilmes, y de las Artes, anunciado en el año 2014, tampoco tuvo continuidad. A la fecha, aún las producciones audiovisuales más destacadas de las universidades del conurbano solo circulan como canales en la plataforma de YouTube (UN3, UNITV, El1), lo que muestra las dificultades que las universidades enfrentan para colocar sus señales en el sistema TDA y en la televisión por cable, o para crear plataformas pro-

2. Canal U de la Universidad Nacional de Córdoba, Canal Universidad de la Universidad Nacional de Mar del Plata, AbraTV de la Universidad Nacional del Centro, TV Universidad de la Universidad Nacional de La Plata, Unirio de la Universidad Nacional de Río Cuarto, Xama TV de la Universidad Nacional de San Juan, UNCAus de la Universidad Nacional del Chaco Austral, y Señal U de la Universidad Nacional de Cuyo.

pias, a la manera de Cine.Ar del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

Incluso durante la coyuntura más propicia después de la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, los referentes de diversas organizaciones sociales comentaron acerca de estos escollos. Por ejemplo, en el encuentro antes mencionado en UNGS, Oscar Canel de Sofovial sostuvo que: "Estamos en esta construcción, estamos con una nueva ley, en una universidad, en un Polo, en una instancia como este Encuentro… y hay poca gente [...] ¿Qué pasó que acá, en esta Universidad, en este momento histórico no hay más gente interesada?", a la vez que preguntó a la audiencia: "¿Cómo transformar eso en una política institucional? En una política de Estado, en darle relleno a una Ley de Medios que costó construir, para que esto no se desvirtúe" (citado en Abramovich et al., 2019: 87-88). Por su parte, Alejandro Montalbán, entonces coordinador del Nodo Audiovisual Tecnológico (NAT) Regional Noroeste Nº 38 Rodolfo Walsh, comentó que "el Programa Polos financiaba hasta el 70% de los costos de la producción de la serie total [...] los compañeros que trabajaron en el Nodo pasaron por todos los procesos del *pitchin* [selección de productos televisivos], y finalmente se les anunció que no estaba el presupuesto destinado a tal efecto" (citado en Abramovich et al., 2019: 98).

Pero dicho esto, sin dudas un giro más desfavorable ocurrió en el año 2016, cuando el gobierno de Macri modificó por decreto la legislación sobre servicios de comunicación. La nueva regulación promovió la circulación y la centralización de capitales al autorizar la comercialización de licencias de radio, televisión y cable sin restricciones; aprobar la formación de conglomerados de empresas de telecomunicación y medios de comunicación; eliminar los límites sobre la cantidad de licencias audiovisuales que las empresas pueden recibir y el rango geográfico de cobertura que pueden alcanzar con estas; y remover disposiciones sobre la inclusión de determinados canales en la televisión por cable y satelital. Así, ya en 2017, Montalbán, por entonces director del canal UNITV de UNGS, dio cuenta del nuevo escenario. El proyecto de canales universitarios, decía Montalbán, "surge al calor de la ley de medios que se sancionó en 2009. Allí se preveía que cada universidad tendría un canal propio: el gobierno [de Cristina Fernández] en ese momento brindó herramientas para que se hiciera realidad, equipamiento y personal. Con el cambio de gobierno la actitud fue contraria, gran parte de la ley fue derogada. Actualmente entiende la comunicación como un negocio y no como un derecho" (*Página/12*, 2017). Este giro se cristalizó en la creación del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (2018), que reunió a los medios de gestión

estatal y absorbió los sistemas previos de circulación de contenidos (BACUA, CDA). El gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) continuó con estas regulaciones. En síntesis, desde el gobierno de Macri hacia adelante, predomina la concepción de la comunicación como un negocio.

Al mismo tiempo, el clima cultural y las condiciones de las universidades nacionales mutó desde finales del 2015. Fuerzas neoliberal-conservadoras pasaron a hegemonizar las discusiones sobre las políticas económicas (Ferrer, 2016) y la administración de Macri disminuyó el presupuesto de las universidades públicas, medido como porcentaje del PBI (García de Fanelli y Broto, 2019: 56). Esto como parte de un conjunto de "políticas de ajuste" sobre los servicios estatales y las condiciones de vida de las clases trabajadoras y clases medias, cuyos ingresos reales presentan un deterioro constante desde el año 2018 (Dvoskin, 2022). Más aún, luego del *impasse* del gobierno de A. Fernández (2019-2023), la coyuntura reciente está marcada por la decisión del gobierno de Milei de, por un lado, reducir el presupuesto del sistema universitario público a 0,51 por ciento del PBI para el año 2025 (IEC-CONADU, 2024),[3] y por otro lado, de avanzar sobre la privatización de los medios públicos de comunicación.[4] Esta segunda política también afecta a la producción audiovisual universitaria, que en parte está destinada a dicho sistema.

A su vez, junto a estos giros del ámbito nacional, el escenario de la producción audiovisual universitaria también cambió dado que durante la segunda década del nuevo siglo la industria cultural del norte global ganó impulso con la comercialización de contenidos y servicios audiovisuales vía las plataformas digitales, presionando así sobre cada mercado nacional a fin de recuperar la caída en las ganancias de las empresas luego de la crisis financiera de 2008 (Srnicek, 2016). Por ejemplo, de acuerdo al Sistema de Información Cultural de Argentina (SINCA, 2020), la importa-

3. En el año 2024, el gobierno redujo el presupuesto de las universidades públicas el 30 por ciento respecto al de 2023, al no ajustarlo según la inflación. La Universidad de Buenos Aires estimó que el sistema universitario para su funcionamiento en el 2025 requiere 45,14 por ciento más del presupuesto asignado (Cuarterolo, 2024).

4. Su gobierno dispuso el paso de las empresas estatales que conforman el Sistema de Medios y Contenidos Públicos a la órbita de Jefatura de Gabinete mediante el decreto 111/2024, que lo autoriza a intervenir sobre su administración. El decreto afecta a Radio y Televisión Argentina S.E, conformada por LS82 Canal 7, LRA Radio Nacional y Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE), Télam S.E. y Contenidos Públicos S.E. (canales Encuentro, Pakapaka, DeporTV y la plataforma Cont.AR). El gobierno retiró a dichas empresas de la lista de empresas estatales a privatizar estipulada por la Ley 27.742, pero redujo sus presupuestos, eliminó sus sitios web, despidió personal, cerró Télam y dispuso el pase a retiro voluntario de gran parte del personal de esta firma (Dolabjian, 2024).

ción de servicios culturales digitales en nuestro país pasó del 1 por ciento de las importaciones totales de servicios culturales a comienzos de la década del 2010, al 54 por ciento sobre el año 2019, generando en ese rubro un déficit comercial de Argentina por 344 millones de dólares en tal año (2020: 8 y 21). Este incremento es fundamentalmente producto del consumo de contenidos audiovisuales de las plataformas de Netflix, con base en Estados Unidos, y de Spotify, con cuarteles en Suecia. La creación de Cont.ar, perteneciente al Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, fue insuficiente para amortiguar el dominio de esas plataformas y de otras como HBO, Disney+ y Amazon Prime.

En resumen, el péndulo de las regulaciones estatales muestra cuán crucial son para las universidades las decisiones que se toman para definir las reglas del sistema de medios de comunicación. Para decirlo en términos de Pierre Bourdieu, estas medidas conforman un "campo de poder" (Bourdieu y Wacquant, 2005) que engloba los intereses de las fuerzas políticas, la industria cultural, las organizaciones sociales y las instituciones académicas, entre otros agentes. En este espacio social, los agentes luchan por imponer ciertos capitales específicos, modificando el balance de fuerzas en el sistema de medios. Por eso necesitamos prestar atención al tipo de capital estatal que los agentes definen y acumulan. En nuestra concepción, el "capital público" es una variante del capital estatal. Su lugar, fuerza y significado depende de cada coyuntura política y del rol de cada institución. Así, la producción audiovisual de las universidades interactúa tanto con el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos como con el sistema de medios privados. Los agentes dominantes son las empresas de medios, tecnologías y contenidos audiovisuales que poseen más capital económico (Artz y Kamalipour, 2003), pero la producción audiovisual universitaria también gana lugares.

III. Producción audiovisual: la resiliencia de lo público

Nuestro argumento es que desde el año 2016 el potencial audiovisual de las universidades públicas entró en un período más desfavorable al no contar con el apoyo de las políticas estatales comenzadas antes. No obstante, al enfocarnos en este período podemos observar la notable resiliencia de la producción audiovisual universitaria. En este sentido, el problema central es cómo cada universidad del conurbano procesa las determinaciones y presiones externas provenientes de las políticas estatales, del mercado, de los movimientos sociales y de su entorno urbano según su historia política, su posición en el campo académico, su lugar

en el sistema de medios, su inserción en las redes audiovisuales transnacionales, sus relaciones internas de poder, sus agentes y sus capitales culturales y económicos específicos. Esto da lugar a diferentes condiciones de producción, formas de trabajo, lenguajes audiovisuales y lógicas de inserción de los bienes públicos.

Parafraseando a Richard Dienst (1995), la pregunta sobre la dimensión pública refiere a qué "imágenes abstractas –reglas de composición, dispositivos figurativos, estructuras representacionales– o marcos conceptuales" (1995: 4; traducción propia) podemos desentrañar en las imágenes concretas de la producción audiovisual de las universidades. ¿Qué visibilidad de los procesos sociales identificamos? Lo público, dicho con otras palabras, no es algo que presuponemos sino el producto de relaciones, prácticas y representaciones que necesitamos analizar. Discutir todos los resultados de este análisis excede nuestras posibilidades en este capítulo, pero queremos al menos observar dos líneas de política audiovisual con modalidades distintivas. Nuestra estrategia metodológica explora las formas de organización, las temáticas prevalecientes y los códigos de visibilidad –las estructuras representacionales– en la producción audiovisual de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).

III.1. UNITV: "Una pantalla con la posibilidad de conectar energías dispersas"

Al considerar la política audiovisual de UNGS y su canal UNITV, lo que capta nuestra atención es su objetivo de promover contenidos audiovisuales con una lógica democrática atenta a las demandas de la ciudadanía y en conexión con la situación política. Su meta es, en palabras de las autoridades: "Pensar nuestra actualidad, el conurbano que viene y la universidad como un derecho", cuestionando también "la estigmatización hegemónica" que pesa sobre el conurbano (*Página/12*, 2017). De acuerdo a Montalbán, director de UNITV, la producción universitaria busca romper con el paradigma de la programación segmentada por temas –típica de la televisión por cable y ahora de las plataformas audiovisuales–, pero también con el "perfil academicista" que hace que, en sus palabras, las universidades del conurbano "funcionan (exagero) casi como un enclave blanco en un territorio mestizo" (citado en Abramovich et al., 2019: 99). En contraste, según Montalbán, el eje de una política audiovisual democrática es "asumirse como parte de un territorio, de acoger y tratar de implicarse en los problemas sociales que cruzan ese territorio, y en ser un actor cultural también en ese territorio" (citado en Abramovich et al., 2019: 99).

Esa política cultural transversal está plasmada en diversas producciones de UNITV (2025). Por ejemplo, el ciclo musical "La Caja Negra" (2017-2021) pone en escena la producción de grupos de música en géneros tales como el hip-hop, la cumbia, el folklore y el rock. El ciclo "El Megáfono" (2017) muestra la labor de centros comunitarios del conurbano noroeste tales como Las Suricatas, Mis Pasitos o Nuestro Futuro. Mientras que el ciclo "Tramas" (2018-2021) da cuenta de la agenda cultural, y los programas "Relatos Conurbanos" (2023-2025) y "Debates Conurbanos" (2019-2020) exponen las problemáticas de la zona. De estas producciones, "El Megáfono" es la que más realiza la intención de UNGS de "ligar la acción universitaria [...] con la acción de organizaciones sociales que actúan en el territorio" (Montalbán, citado en Abramovich, 2019: 98). Lo que aún no se observa, sin embargo, al explorar los 876 videos de UNITV en su canal de YouTube es que "la señal universitaria [constituya] la posibilidad de acceso a una pantalla para mucha producción autónoma, silvestre, medio salvaje, que todos sabemos que existe" (Montalbán, citado en Abramovich et al., 2019: 100). Lo que encontramos, en realidad, son audiovisuales producidos desde la universidad, si bien UNITV evita el "pedagogismo vertical" al estar en contacto estrecho con las preocupaciones, prácticas cívicas y culturales de los movimientos sociales de la región, conectando, al decir de Montalbán, sus "energías dispersas".

Esa preocupación por la mediación y mediatización de las prácticas culturales alrededor de UNGS no da lugar al provincialismo o al localismo, sino que el factor local informa una mirada sobre la situación nacional y viceversa. Por ejemplo, durante la actual coyuntura, UNITV presentó los debates "La democracia amenazada: universidades, resistencia y creación", "Pensar la universidad en tiempos sombríos" y "Caramelo de madera" (2023-2024) –un programa que pretende cambiar la reducida agenda de los medios de comunicación predominantes al entrevistar figuras de diversos sectores ideológicos del campo político e intelectual–. Para decirlo brevemente, es tangible el esfuerzo de UNITV por exponer una perspectiva crítica sobre el pasado y el presente de la nación, comunicando lecturas solapadas por el sistema comercial de medios.

Así, a modo de ilustración, el ciclo "Sublevaciones" presenta un "rastreo en la historia, la política, las tramas vitales, la cultura y el arte, de experiencias de desobediencia, de rupturas de la sumisión, de revoluciones triunfantes y derrotadas. Y el impulso emancipatorio de tantas viejas y nuevas clases universitarias" (UNITV, 2020). Esta lectura subalternista, desde abajo, de la situación nacional se expresa también en ciclos que comunican visiones feministas y disidencias sexo-genéricas, tales como "Palabras en llamas" (2020-), "Avanza la marea" (2024), y "Caja de he-

rramientas" (2018). Esta última serie recibió el Premio Nuevas Miradas (2019) y constituye una de las producciones con más audiencia. Comunica las luchas antipatriarcales del feminismo y del movimiento LGBTQI+ al problematizar la violencia de género, la brecha salarial, la discriminación de las identidades trans y de la diversidad sexual, y los obstáculos que las mujeres enfrentan a ejercer su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, entre otros problemas que hacen a la creación de una democracia sustantiva. Esta política cultural contrahegemónica, dada la actual coyuntura gubernamental, también aparece en el interés de UNITV por mostrar producciones audiovisuales que no tienen circulación en el sistema comercial de medios. Por ejemplo, el ciclo "Contracampo" (2018) proyecta documentales sobre escenarios contraculturales, subalternos, olvidados y sobre aquello que no está simplemente a la vista (el lado B) en diversas escenas de producción y consumo cultural.[5]

III.2. UN3TV: una producción novedosa

La intención de intervenir en la esfera pública con un programa audiovisual de democracia social no es la única dirección de las universidades del conurbano. Junto a esta línea, notamos la búsqueda de algunas instituciones por distinguirse tanto dentro del sistema comercial de medios como respecto a los contenidos audiovisuales mediatizados por las plataformas audiovisuales del norte global. En este marco, se destaca la política audiovisual de UNTREF, dirigida a posicionar a la universidad como una "marca" dentro del mercado audiovisual. De hecho, UNTREF es la única universidad que forma parte de la Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión (CAPIT), la cual agrupa a empresas fuertes como TyC Sports, Pampa Films y Pol-ka Producciones. La institución se presenta en el sitio web de la Cámara como una "universidad pública de gestión dinámica que acepta los desafíos de nuestro tiempo" y "promueve el pensamiento innovador y creativo". Con este propósito, la oferta de UN3TV desde el año 2013 es producir series cortas ("series web") que cuentan historias "que tocan el corazón de las audiencias, captan su interés y generan conocimiento", como dice en su sitio web. Este eslogan pone de manifiesto una cuestión cardinal de la producción cultural actual.

5. El ciclo reúne, entre otros, los documentales *Luca* de Rodrigo Espina (2007, sobre Luca Prodan), *Balnearios* de Mariano Llinás (2002, sobre una localidad después de la temporada de verano), *Hacerme feriante* de Julián D'Angiolillo (2010, sobre la feria de La Salada), y *El blues de los plomos* de Paulo Soria y Gabriel Patrono (2012, sobre el trabajo detrás de escena del rock).

En un mercado audiovisual caracterizado por la sobreproducción de contenidos, la meta de todo productor cultural es diferenciarse de los demás. Como sostuvieron Michael Curtin y Thomas Streeter (2005), el punto crucial en este escenario es elaborar productos originales y de calidad, que marquen diferencias estéticas y temáticas respecto a las mercancías predominantes, de los contenidos residuales, y también de otros productos emergentes, logrando así ventajas competitivas (*edge*) en el mercado. En palabras de esos autores, "los productos innovadores redefinen profundamente las fronteras de sus audiencias intencionadas" (2005: 229; traducción propia). Producir contenidos de vanguardia, por tanto, constituye tanto una "categoría estética" como una "estrategia industrial" para sobrevivir en los mercados simbólicos del capitalismo contemporáneo. La producción de UN3TV, al interpelar el afecto de los públicos, lograr su atención y *generar conocimiento*, es paradigmática, pues implica alcanzar cierta especialización audiovisual que no encontramos en los canales del sistema comercial de medios y en otras producciones para internet, aunque todos los agentes corren para crear productos punteros. UN3TV innova sobre los formatos, las temáticas, las estéticas y los lenguajes de sus contenidos.

El canal de UNTREF produce y distribuye series audiovisuales con pocos episodios de corta duración. Estas "series web" para ver en dispositivos conectados a internet (teléfonos celulares, tabletas, computadoras) tienen entre cuatro y diez capítulos, con una duración de ocho a diecisiete minutos cada uno, aunque la mayoría rondan los diez minutos. Este contenido está disponible en el canal de UN3TV en YouTube y es accesible a través del sitio web y mediante la aplicación de telefonía celular UN3. La intención de este formato es captar el interés de audiencias cuyos tiempos de atención sobre contenidos audiovisuales tiende a disminuir continuamente, tal como vemos en los breves lapsos de los contenidos de consumo cotidiano: *reels* de Instagram, estados de WhatsApp, noticias de Facebook y videos de YouTube, aunque el consumo audiovisual total de las audiencias constantemente aumenta.

La lógica de UN3TV es insertarse competitivamente en este mercado audiovisual anclado en las redes sociales, las plataformas digitales y los teléfonos celulares inteligentes, especialmente respecto a las audiencias de jóvenes. Esto requiere una estrategia sobre la propiedad intelectual y también recurrir a diversos canales de distribución, algo esencial en toda operación de la industria cultural actual, que los especialistas llaman "*cross-channel branding strategy*" (una estrategia de marca multicanal; Curtin y Streeter, 2005: 225). Esto es todo lo opuesto a solo circular el

contenido mediante un canal propio. Por ejemplo, diversas series de UN-3TV, como el "Sueño del Pibe" (Milsztajn y Swi, 2020), fueron estrenadas en la plataforma Flow, perteneciente al conglomerado de las empresas Personal y Cablevisión. En este sentido, el hecho de que la universidad posicione a UN3TV como una marca en el mercado implica desarrollar una modalidad organizacional diferente a la que vimos en UNITV: UN3TV produce contenidos desde equipos de la universidad, pero también tercer iza su producción en compañías pequeñas y equipos creativos como, por ejemplo, Palta Films. Esta modalidad es característica de las empresas e instituciones que hacen de la especialización flexible su estrategia de competencia, lo que las lleva, según sus posibilidades, a buscar a aquellos productores del campo audiovisual que más valor y prestigio puedan aportar a la empresa o institución, acrecentando así el capital cultural de la marca.

Otro rasgo de diferencia de UN3TV para construir sus audiencias es, como dijimos antes, que busca llegar a sus "corazones" y a su vez, "generar conocimiento". Así, se destacan producciones que cuentan los modos de sentir cotidianos en el área metropolitana de Buenos Aires desde una mirada crítica que podemos denominar progresista. Por ejemplo, las series *Todxs somos Maca* (Stein, 2022), *El universo conspira* (Pintos, 2024), *Tony* (Filmus y Blanco, 2020) y *Cross* (Vatenberg, 2021), entre otras, reúnen historias de diversidades sexo-genéricas, perspectivas feministas e identidades trans en sus luchas frente a la dominación, la explotación y la discriminación de la sociedad patriarcal y heteronormativa. Mientras que otras series de ficción exponen las temáticas de la precariedad laboral, el desempleo, la desigualdad y la explotación en el escenario metropolitano, especialmente en el ámbito del campo cultural.

Por ejemplo, *Julia Off* (Luchtenberg, 2021) plantea una lectura crítica sobre la situación de inestabilidad laboral de las jóvenes actrices, e irónica sobre las representaciones de sí mismos que tienen muchos productores de publicidad y teatro. Por su parte, *Palacio Los Gansos* (Brea y Ganger, 2022), elabora con humor cómo algunos jóvenes actores inventan formas de trabajo en torno a las terapias del yo ("acompañantes terapéuticos" y "danza-terapeutas") en un contexto de incertidumbre, que sectores sociales privilegiados consumen. Lejos de aparecer como chantajes emocionales, sin embargo, estas prácticas se convierten en formas de encuentro y alternativas a las pérdidas de sentido asociadas a privilegios de clase. *El sueño del pibe* (Milsztajn y Swi, 2020), mientras tanto, reflexiona sobre el mito del éxito, los rebusques de los cineastas y el declive del potencial de transformación social del cine en tiempos de tecnologías digitales y

capitalismo salvaje. O diversas ficciones, como *El galán de Venecia* (Piroyansky, 2017), parodian los formatos en desuso de la industria cultural pero que aún marcan la sensibilidad contemporánea, o, como *Eléctrica* (Menis, 2014), el carácter impostado de la escena creativa publicitaria vernácula que se espeja en Miami.

La reflexividad sobre esta era digital surge en series como *Apps* (Castro y Rosenberg, 2023), acerca de cómo las tecnologías de la comunicación "conectan y desconectan" a las personas. Otras series cuestionan directamente la precariedad laboral en el capitalismo de plataformas, pero lo hacen considerando la historia nacional y la realidad del conurbano en términos de exclusión social. Por ejemplo, en *Velozapp* (Nizzo y Romero, 2022), la historia de una empresa de plataformas se imbrica con la dictadura de la junta militar, a la vez que se proyecta cierto panorama sobre el desempleo juvenil actual y sobre las ambigüedades en torno a resistir o integrarse en el sistema social. Así, en el terreno de la ficción, las historias presentan dramas o comedias personales que captan la atención, pero informan esas situaciones con miradas sobre los problemas sociales y nacionales. La mirada crítica sobre el pasado reciente también caracteriza a series como *Se busca* (Pozzi, 2024), inspiradas en hechos reales.

En síntesis, esta dirección de la producción cultural es diferente a la lógica mediática predominante, enfocada en individualizar los dramas sociales. Más que encasillar u ordenar las formas de sentir y pensar contemporáneas, la intención de UN3TV es exponer los vaivenes, contradicciones, cicatrices y ambigüedades en tanto las y los protagonistas de sus historias oscilan, como en *Velozapp* o en *El sueño del pibe*, entre la aceptación y el cuestionamiento, la desolación y la esperanza, el voluntarismo personal y la búsqueda de alternativas al mundo y metrópolis donde vivimos. Algo que también surge en series de corte documental, tales como *Sonidos subterráneos* (Crets, 2020), sobre la escena del rock después de la tragedia de Cromañón.

Reflexiones finales: lo público como marca y una democracia sustantiva

Discutir la producción audiovisual de las universidades públicas presenta dos cuestiones que atañen a la pregunta "¿en qué conurbano queremos vivir?". Por un lado, en lugar de limitarse a denunciar el problema de la concentración de los medios de comunicación, ciertas políticas audiovisuales hacen algo más. Por ejemplo, UNITV elabora una agenda alter-

nativa al sistema comercial de medios, en conexión a las demandas de los movimientos sociales. Mientras que UN3TV produce contenidos novedosos que captan la densidad afectiva de las audiencias. A lo largo de más de una década, sus productos han alcanzado cierta ventaja competitiva que le lleva a una posición de prestigio en el campo audiovisual, como muestran sus diversos premios nacionales e internacionales.[6] Al mismo tiempo, existen formatos y contenidos de otras universidades a analizar, como el informativo "El 1" de UNLaM y su preocupación por la situación social de La Matanza en términos de empleo, vivienda, seguridad y acceso a la salud, entre otros temas. Este estudio constituye un desafío para investigaciones futuras.

¿Por qué no pensar, entonces, a las producciones universitarias como una marca de lo público en tanto alternativa al sistema comercial de medios y plataformas? ¿Qué otras innovaciones organizativas, temáticas y estéticas puede la producción universitaria realizar a fin de promover la equidad, la diversidad y las voces subalternas? Por otro lado, esas preguntas nos hacen pensar sobre un problema más amplio. Y es que, como Montalbán sugirió, "allí donde no hay Estado muchas veces las personas toman la Universidad como si fuera un Estado [...] como si la universidad pública pudiera resolver cuestiones de infraestructura por fuera de ella" (citado en Abramovich, 2019: 99). Esta es una cuestión esencial para construir un futuro con bienestar y equidad. Claramente, no es un problema que una u otra universidad pueda resolver, especialmente cuando en la presente coyuntura el desempeño de las universidades está afectado por la reducción de sus presupuestos y por el menosprecio gubernamental a la educación pública. No obstante, el desarrollo de la producción audiovisual en los sentidos alternativos que comentamos antes, puede, junto a otras iniciativas culturales (incluida la docencia), conectar a las universidades con proyectos que bregan por una democracia sustantiva. Para decirlo con otras palabras, la lección de la política cultural en el plano audiovisual del conurbano es que el fundamento de lo público no puede reducirse a que la ciudadanía acepte decisiones ya tomadas, sino que implica abrir el espacio de decisiones para tomar otras mejores.

En resumen, las producciones audiovisuales de las universidades públicas se mueven en torno a lo que Beatriz Sarlo, al calor de la discusión de la década de 1980, antes de la privatización de los canales estatales por el gobierno de Carlos Menem, captó como el nudo gordiano de la política

6. UN3 recibió premios de Bilbao Seriesland, Girona Film Festival, Premios Lola Mora, Roma Web Fest, Premio Raíces, Martín Fierro de Cable, Premios UBA, y Cóndor de Plata, entre otras distinciones.

cultural: “lo más próximo a un centro de iniciativas en la cultura urbana argentina está en el cruce de las prácticas intelectuales con formas atribuidas a la cultura popular y contaminaciones con la cultura de los medios de comunicación” (Sarlo, 1988: 10-11). El título de este capítulo refiere a esta preocupación histórica de la política cultural argentina: cómo, con perspicacia, podemos conjugar democracia e innovación.

Bibliografía

Abramovich, A. L. et al. (2019). Panel de organizaciones (pp. 65-110). En *Producción y consumo audiovisual en el noroeste del conurbano bonaerense*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Albornoz, L. A. y Cañedo, A. (2016). Diversidad y televisión en Argentina: el caso del Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 21: 179-200.

Artz, L. y Kamalipour, Y. (2003). *The Globalization of Corporate Media Hegemony*. Albany: State University of New York Press.

Banco Mundial (2025). Argentina. Industria, valor agregado. Washington DC: Banco Mundial. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.TOTL.ZS?locations=AR

Baranchuk, M. y Rodríguez Usé, J. (eds.) (2011). *Ley 26.522: hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*. Buenos Aires: AFSCA y Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI.* Buenos Aires: Prometeo.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2021). *Restauración y cambio. Las políticas de comunicación de Macri (2015-2019)*. Buenos Aires: ICEP y Sipreba.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. J. D. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Buitrago Restrepo, F. y Duque Márquez, I. (2013). *La economía naranja: una oportunidad infinita*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Consejo Asesor del SATVD-T (2010). Reglamento operativo de los polos de investigación y perfeccionamiento de tecnologías audiovisuales digitales. Buenos Aires: Consejo Asesor del SATVD-T, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Cuarterolo, P. (2024). Las universidades cierran el primer año de Javier Milei con un 30% menos de presupuesto. *Diario Perfil*, 24 de diciembre 2024. Disponible en: https://www.perfil.com/noticias/politica/las-universidades-cierran-el-primer-ano-de-javier-milei-con-un-30-menos-de-presupuesto.phtml

Curtin, M. y Streeter, T. (2005). Media (pp. 225-250). En Maxwell, R. (ed.). *Culture Works: The Political Economy of Culture*. Minneapolis y Londres: University of Minnesota Press.

Dienst, R. (1995). *Still Life in Real Time: Theory after Television*. Durham: Duke University Press. Kindle Book.

Dolabjian, C. (2024). El curioso "cierre" de Télam: ahora informa para el gobierno. *La Nación*, 1 de diciembre 2024. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/politica/el-curioso-cierre-de-telam-ahora-informa-para-el-gobierno-nid01122024/

Dvoskin, N, (2022). Los ingresos reales en una economía inestable. *Voces en el Fénix* (87). Disponible en: https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-ingresos-reales-en-una-economia-inestable/.

Fernández, C. (2020). Estado y políticas culturales en Argentina. Un análisis comparativo entre el Kirchnerismo y la Alianza Cambiemos (2007-2017). *Sociohistórica*, 45(102): 2-17.

Ferrer, A. (2016), El regreso del neoliberalismo. *Le Monde Diplomatique*, Marzo: 4-7.

García de Fanelli A. y Broto, A. (2019). Financiamiento de las universidades nacionales en la Argentina: principales indicadores y tendencias. *FACES*, 25(35): 51-70.

Grossberg, L. (2019). Cultural Studies in Search of a Method, or Looking for Conjunctural Analysis. *New Formations*, (96/97): 36-68.

Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.

IEC-CONADU (2024). El Presupuesto 2025 prevé continuar el desfinanciamiento de la universidad. Instituto de Estudios y Capacitación, 15 de octubre 2024. Disponible en: https://iec.conadu.org.ar/2024/10/15/el-presupuesto-2025-preve-profundizar-el-ajuste-a-la-universidad/

Kosacoff, B. (1993). *La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada.* Documento de Trabajo, 53. Buenos Aires: CEPAL Oficina Buenos Aires.

Li Puma, G. (2022). *La divulgación de la ciencia y tecnología en la televisión pública argentina. Los casos Encuentro y TECtv (2009-2015)*. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3590

Página/12 (2017). La otra mirada del conurbano. *Página/12*, 23 de mayo. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/39481-la-otra-mirada-del-conurbano

Sarlo, B. (1988), Políticas culturales: democracia e innovación. *Punto de Vista*, año XI, abril-junio (32): 8-13.

Sistema de Información Cultural de Argentina (2020). *Coyuntura Cultural. El comercio de bienes y servicios culturales. Resultados 2020*. Año 13(37).

Srnicek, N. (2016). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

UNESCO y The World Bank (2021). *Cities, Culture and Creativity: Leveraging Culture and Creativity for Sustainable Urban Development and Inclusive Growth*. Washington DC: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization y The World Bank.

Williams, R. (1994). *Sociología de la cultura*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Referencias audiovisuales

Brea, L. y Ganger, S. (directoras) (2022). *Palacio Los Gansos*. Argentina: UN3. Disponible en: https://un3.tv/palaciolosgansos/

Castro, J. y Rosenberg, A. (directores) (2023). *Apps* [serie audiovisual]. Argentina: UN3, Gloria Films y Banda. Disponible en: https://un3.tv/apps/

Crets. L. F. (director) (2020), *Sonidos subterráneos* [serie documental]. Argentina: Antenna Producciones. Disponible en: https://un3.tv/sonidos-subterraneos/

Filmus, M. y Blanco, R. (directoras) (2020). *Tony* [serie audiovisual]. Argentina: UN3TV.

Luchtenberg, E. (director) (2021). *Julia Off* [serie audiovisual]. Argentina: UN3. Disponible en: https://un3.tv/julia-off/

Menis, E. (director) (2014). *Eléctrica* [serie audiovisual]. Argentina: Lloro de Felicidad y UN3. Disponible: https://un3.tv/electrica/

Milsztajn. F. y Swi, M. (directores) (2020). *El sueño del pibe* [serie audiovisual]. Argentina: Palta Films y UN3TV. Disponible en: https://un3.tv/el-sueno-del-pibe/

Nizzo, F. y Romero, P. (directores) (2022). *Velozapp* [serie audiovisual]. Argentina: UN3. Disponible en: https://un3.tv/velozapp/

Pintos, L. (2024). *El universo conspira* [serie audiovisual]. Uruguay: Ouroboros y Manso Films. Disponible en: https://un3.tv/programas/eluniversoconspira/

Piroyansky, M. (director) (2017). *El galán de Venecia* [serie audiovisual]. Argentina: UN3. Disponible en: https://un3.tv/el-galan-de-venecia/

Pozzi, M. (director) (2024). *Se busca* [serie audiovisual]. Argentina: Instituto Multimedia DerHumALC y Posta. Disponible en: https://un3.tv/se-busca/

Stein, N. (directora) (2022). *Todxs somos Maca* [serie audiovisual]. Argentina: Abril Movia, Toe Williams, Noemi Stein. Disponible en: https://un3.tv/todxssomosmaca/

UNITV (2020). ¡Es tiempo de sublevaciones! [video]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=664GOiOsJXo&list=PLtR7M_AB3_U00vZWZ21m9nQiAkZlFq2Jl

UNITV (2025), Canal de tv de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: https://www.youtube.com/c/UNITV

Vatenberg, M. (director) (2021), *Cross* [serie audiovisual]. Argentina: UN3. Disponible en: https://un3.tv/cross/

CAPÍTULO 17

La Inteligencia Artificial como herramienta de corrección de la Escritura Académica en la Universidad

María Fernanda Espelta*, María Alejandra Val, Verónica Mazzola*****
Universidad Nacional de La Matanza
* mespelta@unlam.edu.ar, ** mval@unlam.edu.ar, *** vemazzola@unlam.edu.ar

Palabras clave: *inteligencia artificial generativa- lectoescritura académica -Universidad Nacional de La Matanza.*

Keywords: *generative artificial intelligence - academic literacy - National University of La Matanza.*

Resumen ejecutivo

El contexto digital visibiliza un marco democratizador del conocimiento ya que todos los estudiantes acceden a la misma información que está presente en los dispositivos que utilizan para la realización de las tareas. En asignaturas que tiene como finalidad la enseñanza – aprendizaje de las prácticas del lenguaje de la comunidad científico-académica como Taller de Integración, que se cursa en el Ciclo de Estudios de Formación Inicial (CEFI) que pertenece al Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza, los docentes investigadores nos propusimos explorar, a partir de la experiencia pedagógica, el uso de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG) como herramienta para la corrección que realizan los estudiantes de sus propios textos académicos. Se sugiere que la IAG es una herramienta que colabora en la formación de lectores-escritores académicos críticos en tanto los estudiantes adquieran un andamiaje teórico para la construcción de instrucciones precisas.

1. Introducción

El imaginario académico plantea una tensión entre las percepciones de los docentes y el impacto de la Inteligencia Artificial Generativa, en adelante IAG, en el proceso de enseñanza- aprendizaje en la universidad. Como sistemas que imitan funciones cognitivas propias de las personas, la IAG, se caracteriza por tener la capacidad de interpretar datos externos para lograr metas específicas. Tiene por función concretar acciones que maximizan las posibilidades de éxito en una tarea concreta (Morduchowicz, 2023). Desde esta perspectiva, por un lado, están quienes consideran que IAG entorpece y anula al sujeto crítico. Por el otro, están quienes consideran que los estudiantes se copian o la usan indiscriminadamente para hacer la tarea más rápida. En la era digital, es necesario hacerles experimentar que la IAG es incompleta y puede 'equivocarse' a la luz de un marco teórico concreto y conciso que es el característico del ámbito académico. De manera que, si los estudiantes de los primeros años son ayudados a sostener sus prácticas de lectura y escritura desde un marco teórico, la IAG solo va a presentarse como una herramienta del proceso pedagógico.

En este sentido, como docentes universitarios, tenemos la responsabilidad de guiar el aprendizaje de nuestros estudiantes en función de la IAG. Es posible recordar investigaciones como las de Paula Carilino (2005) y las de otras investigadoras que han realizado indagaciones sobre la lectura y escritura académica en la Universidad Nacional de La Matanza (Bidiña, Zerillo, 2013) quienes consideran que es necesario que los docentes de las disciplinas colaboren en la alfabetización de los estudiantes. Como docentes activos y presentes en el trabajo áulico, debemos concentrarnos en esta potencialidad y compartirla con el mayor número de estudiantes posibles. Nuestra labor debe tener presente el modo en que manejaremos en adelante la relación entre la IAG y los estudiantes. A la luz de esta perspectiva y desde nuestra cátedra, consideramos que la IAG es un asistente pedagógico en un contexto democrático de contención social.

Estas consideraciones se realizan desde la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), que es una universidad pública y desde la materia Taller de Integración desde la que interactuamos con estudiantes que inician su proceso de aprendizaje académico. Nuestra tarea como enseñantes implica facilitarles marcos teóricos con los que puedan mejorar las prácticas de lectura y escritura propias de la comunidad científico-académica. La tarea que nos propusimos como investigadoras, fue participar en investigaciones relacionadas con dichas prácticas. Este año,

particularmente, llevamos adelante el proyecto: "Fortalecimiento de los procesos de lectura y escritura académica en los estudiantes del CEFI del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza a través del uso de la Inteligencia Artificial Generativa" que tiene como objetivo explorar, a partir de la experiencia pedagógica, los alcances de la Inteligencia Artificial (IA). Para ello, implementamos una serie de "prácticas pedagógicas" entendidas como el conjunto de acciones y actividades realizadas por el docente en el aula que se caracterizan por producir aprendizajes en tiempos y sistemas educativos actuales al propiciar la interacción entre los estudiantes y el profesor, a partir de los cuales es necesario reflexionar respecto de sus resultados en comunidad (Silva, 2020). Dichas prácticas se llevaron a cabo en forma presencial en cuatro comisiones de la asignatura. El conjunto de acciones concretadas por los docentes investigadores buscaba relevar el uso de la Inteligencia Artificial Generativa (IAG), específicamente el Transformador Preentrenado Generativo, en adelante, ChatGPT, un Chatbot conversacional creado por Open AI, una empresa que investiga e implementa la inteligencia artificial que está llegando a todo el mundo con accesibilidad y versatilidad y se ha instalado en forma frecuente en el ámbito educativo (Galindo-Domínguez et al., 2023; Gazquez et al., 2023; UNESCO, 2023). Con esta herramienta, se propició la corrección de la escritura académica sin la supervisión del docente. El alcance de esta investigación en proceso está siendo compartido en congresos y revistas científicas. Ahora bien, ¿por qué hemos pensado en esta singularidad?

En primer lugar, por el contexto social y demográfico que caracteriza a la comunidad educativa de la que somos parte. En segundo lugar, porque en la práctica docente hemos observado e investigado sobre la lectura y la escritura en pantalla. Por último, porque estamos observando que los estudiantes utilizan la Inteligencia Artificial en sus prácticas académicas.

2. Ideales científicos-tecnológicos propiciados por UNLaM

La Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) es una universidad pública ubicada en San Justo, provincia de Buenos Aires, Argentina. Fue creada en democracia en 1989 por la Ley 23.748, con el objetivo de atender las necesidades y demandas educativas de una región históricamente postergada. Aunque fue legalmente establecida en 1989, su inauguración oficial tuvo lugar en 1992. Es una universidad de masas (Bidiña y Zerillo, 2013), que trabaja en pos de mejorar los "niveles de inclusión y su capa-

cidad de integrar al mundo del conocimiento a los sectores más vulnerables y desprotegidos" (Zerillo, 2020:13).

El ideal científico-tecnológico que trasunta nuestra institución se adecua a las características de la universidad del siglo XXI: está llamada a cumplir un rol estratégico en la construcción de conocimiento, debe tener capacidad de innovación para responder a necesidades sociales y económicas, debe brindar conocimientos sólidos tanto en lo individual como en lo colectivo para aprovechar las oportunidades y generar valor social.

En su sitio Web oficial, la UNLaM caracteriza su espacio institucional en tres aspectos: Misión, Visión y Valores. En las tres facetas, hace hincapié en "actuar como un agente de cambio y desarrollo", "un modelo de excelencia dentro del sistema universitario nacional", "un motor de valores comprometidos con el progreso de la comunidad, la honradez profesional y el respeto por la dignidad de la persona humana" (UNLAM- Universidad Nacional de La Matanza-INSTITUCIONAL, 2018).

Desde la perspectiva académica, la Universidad ofrece una amplia propuesta de carreras que se organiza a través de los Departamentos Académicos que agrupan las diferentes disciplinas y áreas de conocimiento e investigación. En ese sentido, las carreras de grado y pregrado se dictan desde los Departamentos de Ingeniería e Investigaciones Tecnológicas, Humanidades y Ciencias Sociales, Ciencias Económicas, Derecho y Ciencia Política y Ciencias de la Salud.

El Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) es una unidad académica que abarca una diversidad de disciplinas dentro de las humanidades y las ciencias sociales, que promueven una formación crítica, analítica y humanista y fomentan el pensamiento reflexivo y el compromiso social. Además, busca formar profesionales con una sólida base teórica, con capacidad de análisis crítico y con sensibilidad frente a los desafíos sociales contemporáneos.

Para brindar a los estudiantes una base sólida desde lo cognoscitivo y promover, en ellos, una actitud reflexiva y crítica, dentro del Departamento Humanidades y Ciencias Sociales se creó el Ciclo de Estudios de Formación Inicial (CEFI) para los estudiantes que cursan el primer año de las carreras: Comunicación Social, Trabajo Social, Relaciones Públicas y Ceremonial y Protocolo. El CEFI constituye un componente fundamental del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales porque está dise-

ñado como un ciclo común para la mayoría de las carreras humanísticas. Su propósito es brindar a los estudiantes una base sólida en disciplinas claves fomentando el pensamiento crítico y una comprensión profunda de los procesos sociales, históricos y culturales. Se trata de incluir en ese ciclo una serie de asignaturas obligatorias que sientan las bases para la formación académica en las carreras del departamento dentro de las cuales se encuentra Taller de Integración. Estas asignaturas están diseñadas para ofrecer una comprensión profunda de las dinámicas sociales y culturales, preparando a los estudiantes para los desafíos académicos y profesionales que enfrentarán en sus respectivas carreras.

Completar el CEFI es un requisito fundamental para avanzar en las carreras del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales. Este ciclo no sólo proporciona los conocimientos básicos necesarios, sino que también promueve una actitud reflexiva y crítica, esencial para el desarrollo académico y profesional en el ámbito de las ciencias sociales y humanidades.

Los investigadores sugieren que la educación superior en la Argentina atraviesa un momento de extrema desigualdad. Esto implica enfrentar serios desafíos presupuestarios. En 2024, las transferencias nacionales para el funcionamiento de las universidades cayeron más de un 30% respecto al año anterior (Casado, 2024), lo que ha impactado negativamente en los salarios del personal y en la infraestructura general, evidenciando la necesidad de políticas públicas que fortalezcan y garanticen el derecho a una educación superior de calidad (Farinola, et al., 2024). De manera que es necesario tener en cuenta la situación social de los estudiantes universitarios que viven en una sociedad en la que se ha incrementado la desigualdad mientras los ingresos de capital en todo el mundo superan los ingresos del trabajo y la tasa de rendimiento del capital supera la tasa de crecimiento económico a la vez que el 60% de las personas tiene su ingreso determinado por el lugar de nacimiento (Folbre, 2018). Estas tensiones definen y conforman un universo que desentraña contradicciones y pone en juego la capacidad de una sociedad para existir.

La Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) se encuentra emplazada en el Partido de La Matanza, el municipio más extenso del Gran Buenos Aires, con una población superior a 1.700.000 habitantes y una superficie de 325 km^2, caracterizada por una notable predominancia urbana, amplios sectores industriales y algunas zonas rurales. En ella se trabaja en pos de mejorar los “niveles de inclusión y su capacidad de integrar al mundo del conocimiento a los sectores más vulnerables y desprotegidos” (Zerillo, 2020:13).

En 2024, la universidad contó con una matrícula aproximada de 73.000 estudiantes. De ellos, más del 89% son primera generación universitaria, lo que refleja el rol clave que cumple la institución en términos de movilidad social, al permitir que jóvenes de sectores populares accedan a mayores niveles educativos, con la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida e integrarse activamente al desarrollo local y regional. Este dato es clave para comprender el fuerte impacto de la UNLaM en términos de movilidad social ascendente (Farinola, 2023; Turriaga, 2023/2024).

El 60,29% de los estudiantes proviene del partido de La Matanza, mientras que el 39,71% restante llega desde municipios vecinos como Morón, Merlo, La Tablada, González Catán, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consolidando así una amplia zona de influencia metropolitana (Farinola, 2023; Turriaga, 2023/2024).

En cuanto a las condiciones de vida y estudio, una gran proporción de estudiantes trabaja y estudia al mismo tiempo, lo que impacta directamente en la cantidad de horas que pueden dedicar al estudio. Aunque, a la fecha no se cuenta con datos actualizados exactos sobre este punto, datos del 2017 indican que el 66,8 % de la población universitaria trabaja y estudia (Turriaga, 2023-2024). Esto implica que muchos estudiantes disponen de poco tiempo semanal para estudiar, enfrentando una doble carga que afecta su rendimiento y permanencia.

En su mayoría, los estudiantes que cursan los primeros años en la universidad "tienen entre 17 y 19 años, y una importante cantidad puede ubicarse entre los 17 y los 24 años" (Bidiña, Zerillo, 2013: 81). La mayoría son mujeres y más de la mitad de los estudiantes del primer año egresaron el año anterior por lo que la carrera es una continuidad de la educación secundaria. Provienen de escuelas secundarias del Partido de La Matanza, de otros partidos y de CABA, y en igual proporción, de escuelas públicas y privadas.

Los estudiantes que provienen de hogares con ingresos bajos o medio-bajos tienen un acceso a materiales, tecnologías y tiempos de estudio más acotado. Por ello, la universidad funciona como espacio compensador: por un lado, brinda becas; por el otro, ofrece un entorno desde el que se puede acceder a dispositivos tecnológicos y conectividad y hasta en el que funciona un comedor universitario con precios accesibles. A esto se suma la posibilidad de acceso al campus mediante transporte público. El propósito es sostener la presencialidad.

Al analizar el compromiso con el entorno, se observa que, muchos estudiantes participan en programas de extensión, voluntariado y actividades sociales impulsadas por la UNLaM, lo que denota una fuerte vinculación con el territorio y una conciencia social creciente.

3. La lectura y la escritura en pantalla

El desarrollo de la llamada "revolución tecnológica" ha propiciado cambios en la vida de las personas. Estos cambios se observan en las computadoras, las redes de comunicación y transmisión de datos y los reproductores de audio y video. Al pensar el "progreso social" es necesario revisar la "dinámica, altamente tecnológica, centrada en la información, el conocimiento y la comunicación" para ello se necesitan "capacidades esenciales: analizar, interpretar, evaluar, inferir, anticipar, resolver problemas, construir juicios, tomar decisiones, crear, comunicar, trabajar en equipo y participar" (Morduchowicz, 2023:45).

En este sentido, los dispositivos móviles se han convertido en una herramienta importante que facilita el crecimiento y la comunicación en la universidad y en forma vertiginosa estos han modificado la enseñanza–aprendizaje en la universidad.

Esta idea democratizadora sobre el uso de la pantalla conlleva a analizar dos conceptos: por un lado, el de integración que se centra en el colectivo de los estudiantes para facilitar su proceso educativo y lograr la autonomía de la persona. Por el otro, el de inclusión que se centra en todos los estudiantes y su alcance es de mayor magnitud. Mientras que la inclusión está relacionada con el acceso, la participación y los logros de todos los estudiantes, especialmente de aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados, la inclusión pretende transformar la cultura (UNESCO 2005).

Una serie de investigaciones (Fajardo et al., 2023; Gazquez Linares, 2023; Morduchowicz, 2023) sugiere que la inclusión digital en los ambientes de enseñanza- aprendizaje disminuye la brecha digital existente entre aquellos estudiantes que disponen de las TICs y los que no. Algunos señalan que las TICs han generado la necesidad de que el sistema educativo reforme el proceso enseñanza-aprendizaje basados en la idea de que las didácticas son esenciales para determinar la efectividad en los procesos educativos.

Por su parte, el uso constante y masivo de los dispositivos móviles o celulares inteligentes en el aula requiere incluirlos en el desarrollo de las actividades académicas. Esta transformación del uso del celular en esos espacios lo convierte en una herramienta efectiva hacia la inclusión digital general.

El celular, en la actualidad, reúne funciones que han permitido sostener y ampliar el uso de plataformas digitales en el aula. En este sentido, al relevar las características de los estudiantes respecto a la conectividad se observa que la mayoría cuenta con un teléfono celular, pero no todos tienen acceso a internet. Según datos anteriores, el porcentaje es de un 93% (Farinola, et al., 2023; Turriaga, 2023/2024).

Dicho contexto digital remite a un marco democratizador del conocimiento que la Universidad Nacional de La Matanza ha sabido interpretar con la creación de herramientas propias como la Plataforma Materias Interactivas en Línea (MIeL), la que fue desarrollada íntegramente por personal docente del Departamento de Ingeniería e Investigaciones Tecnológicas. Constituye un entorno de trabajo seguro, privado y amigable, con fuerte personalización en el vínculo estudiante-docente mediante la comunicación asincrónica, lo que facilita el seguimiento individualizado del proceso de aprendizaje. Se puso en funcionamiento durante el ciclo lectivo 2001 como resultado de un proyecto de investigación. A la vez, la universidad utiliza para las clases virtuales sincrónicas la aplicación Microsoft Teams. Ambas han contribuido a reducir la brecha tecnológica, especialmente, durante la pandemia.

Este contexto digital implica cambios y transformaciones en el proceso de enseñanza- aprendizaje. Se instala la 'Multialfabetización' y el 'aprendizaje invertido'. El centro de atención pasa a ser el aprendiz, que es quien elige "su modo preferido de representación pedagógica" y accede a "un aprendizaje integrado, contextualizado y siempre activo" (Bidiña, Zerillo, 2016: 8/9). También aparecen 'Translectores': "leemos en papel, profundizamos en las pantallas y volvemos allí, y también al revés. Cada lector es singular. Como sostiene García Canclini, se presenta 'como un conjunto de actividades que desbordan los soportes y lugares donde venían ocurriendo" (…) "En el escenario digital, el paradigma secuencial-lineal del proceso de lecto-escritura es sustituido por la exploración/navegación y su océano de posibilidades." (Zerillo, 2020: 22).

En lo que hace a la escritura, no existen dudas en que el hábito de escritura en pantalla se está extendiendo. Algunas universidades han dispuesto

recursos para que los estudiantes puedan acceder a computadoras si las necesitan. Tal vez podamos tomar notas, conservar ideas en un papel, pero la escritura académica no puede prescindir de las nuevas tecnologías y seguramente se volverá multimodal en poco tiempo. El aprendizaje se convierte en "un proceso social, colaborativo basado en la interacción que interviene los roles del aprendiz y del enseñante para generar una nueva cultura del aprendizaje" (Bidiña, Zerillo, 2016, p. 9).

4. Presencia de la Inteligencia Artificial Generativa en la lectura y escritura académica.

Tanto investigadores como docentes coinciden en que la IAG llegó a la clase a partir del uso que realizan de ella los estudiantes universitarios. La principal causa es el fácil acceso ya que se encuentra a disposición en los dispositivos móviles como los celulares y *tablets* de manera gratuita. Es evidente en el proceso de escritura. Mientras que, por un lado, los estudiantes construyen las consignas de escritura con su ayuda; por otro lado, los docentes lo detectan ya que la escritura de las respuestas sigue el estilo del modelo algorítmico.

Al advertir los cambios y la presencia de la IA en el entorno de clase, como docentes investigadores nos preguntamos ¿la IA es un aliado del proceso educativo en la universidad? Con este interrogante y desde la experiencia pedagógica, la asignatura Taller de Integración de CEFI considera que IA es una herramienta que colabora en la formación de lectores-escritores académicos críticos. No obstante, este supuesto será profundizado y evaluado a través de las futuras investigaciones y los resultados obtenidos. Es tarea de los educadores generar un andamiaje tanto para la construcción de instrucciones, como para la lectura de lo producido por esta herramienta.

Los investigadores definen a la Inteligencia Artificial como una herramienta que realiza acciones humanas a partir de la recolección y almacenamiento de datos los que se clasifican y organizan. Estos procesos le permiten tomar decisiones y ofrecer respuestas a consignas concretas. A través de algoritmos, realiza en forma metódica, paso a paso, instrucciones que pueden emplearse para hacer cálculos, resolver problemas y tomar decisiones. Su función es obtener un determinado resultado (Morduchowicz, 2023). Los modelos de lenguaje avanzado como la IAG, son sistemas que imitan funciones cognitivas propias de las personas. Se caracterizan por tener la capacidad de interpretar datos externos para

lograr metas específicas. Tiene por función concretar acciones que maximizan las posibilidades de éxito en una tarea concreta (Morduchowicz, 2023). Se trata de una "clase de tecnología de aprendizaje automático que aprende a generar nuevos datos a partir de datos de entrenamiento" (Houde et al., 2020). Estos resultados a los que aluden los investigadores sugieren que, a pesar de su corta vida, el Transformador Preentrenado Generativo, en adelante, ChatGPT, Chatbot conversacional creado por Open AI, está llegando a todo el mundo con accesibilidad y versatilidad y se ha instalado en forma frecuente en el ámbito educativo (Galindo-Domínguez et al., 2023; Gazquez et al., 2023; UNESCO, 2023).

Desde el Taller de Integración propiciamos la enseñanza de la lectura y la escritura académica al trabajar con la finalidad de facilitar la interacción de los estudiantes con las prácticas del lenguaje relacionadas con la apropiación de conocimiento, la investigación y la comunicación de saberes específicos de la comunidad científico-académica. Esto implica poner en práctica la lectura y la escritura, que no son habilidades de carácter general, sino relativas a los diversos tipos y géneros. Consideramos que la enseñanza de estos géneros, también se vuelve un problema, ya que no suelen ser objeto explícito de enseñanza, pero sí son exigidos en numerosas tareas de escritura. Por ello, resulta fundamental evaluar las situaciones de producción y circulación de los discursos académicos y analizar los rasgos lingüísticos, textuales y discursivos que los caracterizan, y las operaciones que regulan su producción. Se trata de acompañar a los estudiantes en el desarrollo de textos escritos de cierta extensión y complejidad. Es por esto que la materia, en los primeros años de las carreras de Ciencias Sociales, tiene la finalidad de poner en práctica procesos de escritura que impliquen comprender, narrar, explicar, sintetizar, confrontar, evaluar textos y posturas en las actividades de lectura y producción escrita.

Las investigaciones sugieren que la falta de habilidad para encarar los géneros científico-académicos produce dificultades en el plano comunicativo y cognitivo dentro de las prácticas ligadas con el conocimiento científico.

En la UNLaM, las investigaciones realizadas sobre el proceso de escritura han relevado que es elevado el porcentaje de estudiantes que "no dispone de habilidades suficientes para la comprensión y producción de las formas de lenguaje que permiten operaciones comunicacionales y cognitivas requeridas específicamente en el ámbito académico" (Zerillo et al,

2020). Por ello no logran apropiarse de nuevos conceptos porque, en un primer momento, deben aprender nuevas formas de lenguaje.

Al revisar la bibliografía sobre la IA en el ámbito educativo los investigadores sugieren que aún es difícil decir si podrían ayudar en los procesos de enseñanza-aprendizaje (Lindín, 2024, Zawacki-Richter et al., 2019).

La primera experiencia con la IA, durante el ciclo lectivo 2024, se realizó en forma virtual asincrónica, a través de la Plataforma MIeL. En la primera clase, en modalidad presencial, se presentó la transposición didáctica del concepto "discurso" de Maingueneau (1987). También se presentaron las secuencias textuales a partir del marco teórico de Adam (1992), haciendo hincapié en la secuencia explicativa con el objetivo que los estudiantes trabajen con las "estrategias explicativas", específicamente, con la estrategia "definición". Dicha estrategia se presenta en tres categorías: equivalencia, descripción y función. Por último, se analizó junto a los estudiantes la teoría de Maingueneau presente en el "Cuadernillo de Taller de Integración" (Bidiña y otros, 2024), bibliografía de la cátedra. La tarea para la clase siguiente consistió en que, a partir de la lectura del texto de Maingueneau, construyan la "definición" por equivalencia, descripción y función del concepto "discurso".

En la segunda clase, se corrigió la actividad en forma colectiva. La corrección tuvo en cuenta que los estudiantes hubieran realizado apropiadamente la definición de discurso de Maingueneau. Se corrigió la estrategia de definición en dos sentidos: por un lado, se corrigió que los estudiantes hubieran desarrollado las tres categorías de definición explicadas. Por otro lado, se revisó el uso apropiado de los marcadores de la definición. Se revisó la delegación de la voz y la cita bajo normas APA.

Como práctica pedagógica, la propuesta generó otros procesos cognoscitivos que se plasmaron en tareas realizadas a partir del Formulario Google Forms que orientaban a los estudiantes a revisar y comparar el modo que respondía el ChatGPT. Compartimos aquí el instrumento y las respuestas de los estudiantes:

El instrumento para la recolección de los datos fue un Formulario Google Forms el que desplegaba las consignas de lo que hemos llamado Actividad II. Transcribimos el formulario ofrecido:

Apellido Nombre

Se le pidió al ChatGPT (Inteligencia Artificial) que generara una definición por equivalencia y una definición descriptiva. Te pedimos que observes las respuestas que generó el ChatGPT.

Definición por equivalencia (según Maingueneau): En el contexto del discurso según Maingueneau, la equivalencia se refiere a la relación entre el texto y su contexto, donde el significado del texto se construye en función de cómo se relaciona con otras partes del discurso y con el contexto más amplio en el que se produce.

Definición descriptiva (según la perspectiva de Maingueneau sobre discurso): Desde la perspectiva de Maingueneau, el discurso se concibe como una práctica social en la que los individuos utilizan el lenguaje para producir significado en contextos específicos. El discurso no solo se centra en el texto mismo, sino que también considera los aspectos sociales, históricos y culturales que influyen en su producción y recepción. Maingueneau enfatiza la importancia de entender el discurso como una actividad situada, donde los actores sociales negocian significados y posiciones dentro de un campo discursivo más amplio.

A partir del marco teórico de Maingueneau ¿consideras que el ChatGPT construyó apropiadamente el concepto de discurso? Justificá tu respuesta a partir de comparar y sañalar similitudes y diferencias con las dos definiciones que armaste en la primera parte de la encuesta.

A partir del marco teórico estudiado en nuestras clases sobre la estrategia explicativa definición ¿consideras que el ChatGPT escribió apropiadamente la definición por equivalencia? Justificá tu respuesta a partir de comparar y señalar similitudes y diferencias con las dos definiciones que armaste en la primera parte de la encuesta.

A partir del marco teórico estudiado en nuestras clases sobre la estrategia explicativa definición ¿consideras que el ChatGPT escribió apropiadamente la definición por descripción? Justificá tu respuesta a partir de comparar y señalar similitudes y diferencias con las dos definiciones que armaste en la primera parte de la encuesta.

Los resultados fueron estos:

Las docentes ordenaron las respuestas realizadas a partir de tres categorías de análisis: lector crítico, sujeto crítico en cuanto a la definición de

discurso y sujeto crítico en cuanto a la construcción de la definición de equivalencia y a la definición descriptiva.

En primer lugar, las respuestas revelaron que los estudiantes son lectores críticos con respecto a la compresión del concepto discurso propuesto por Maingueneau ya que contestaron con autoridad las consignas posteriores que solo se podían responder si había aprehensión del marco teórico por parte de ellos.

Los estudiantes expresaron:

"en base al marco teórico de Maingueneau, no puedo coincidir que la definición brindada por la IA es del todo correcta, en este caso la aplicación no llega a analizar el sentido del texto del autor y se concentra en la definición de conceptos específicos y no globales sobre el discurso".

"Aunque el concepto de discurso construido por ChatGPT se alinea en gran medida con el marco teórico de Maingueneau, es más sintético y falta una mayor profundización en los factores sociales y las dinámicas de poder que también son centrales en el enfoque de Maingueneau"

"Considero que el ChatGPT no construyó apropiadamente el concepto de discurso, las oraciones son largas y confusas"

"Las definiciones que dio ChatGPT no me parecen muy completas"

El concepto lector crítico, analizado en estas respuestas, implica una lectura comprensiva, atenta y lucida por parte de los estudiantes a la luz del marco teórico. Debieron compenetrarse en los conceptos constituidos por Maingueneau para poder encontrar las faltas y carencias conceptuales en las respuestas del ChatGPT.

En segundo lugar, las respuestas evidenciaron que los estudiantes se construyeron como sujetos críticos frente al concepto "discurso" aportado por el ChatGPT. Los estudiantes contestaron:

"En base al marco teórico de Maingueneau, no puedo coincidir que la definición brindada por la IA es del todo correcta, en este caso la aplicación no llega a analizar el sentido del texto del autor y se concentra en la definición de conceptos específicos y no globales sobre el discurso. Por lo tanto, enfatiza en determinadas características que hacen al discurso, pero no lo definen de manera integral".

"Las definiciones que dio ChatGPT no me parecen muy completas. En primer lugar, cuando da la definición por equivalencia, da a entender que el discurso es la relación entre el texto y el contexto, cuando lo que expresa Maingueneau es que es una actividad verbal o el acontecimiento del habla por sí mismo. Y, en segundo lugar, en ambas definiciones termina dando a entender lo mismo solo que expresado de diferente manera."

"Considero que el ChatGPT no dio una definición de discurso, sino que relacionó la "equivalencia" con el discurso. Por ejemplo: cuando dice "la equivalencia se refiere a…." no se está refiriendo a la definición de discurso. En cambio, en la respuesta que realicé mi enfoque está en el discurso y esa definición la hago por equivalencia y descriptiva."

En las respuestas se observa el grado de análisis profundo en cuanto al marco conceptual que implica el conocimiento de "discurso" según la teoría de Maingueneau y la disquisición clara y precisa que muestran los estudiantes entre estrategias discursivas y la densidad teórica del marco trabajado. Se aprecia que proceden con expertiz y destreza tanto en el terreno de las estrategias discursivas como en la abstracción del marco conceptual.

En tercer lugar, las respuestas indicaron que los estudiantes se construyeron como sujetos críticos tanto en cuanto a la especificidad discursiva del armado de una definición como en la detección del error en la respuesta ofrecida por el ChatGPT. Los estudiantes detectaron los siguientes errores:

"A partir del marco estudiado sobre la estrategia explicativa definición, el chat GTP no construye apropiadamente la definición por equivalencia, ya que no utiliza el marcador discursivo apropiado, el verbo ser, como si ocurre en la definición pedida en la primera pregunta"

"No escribió apropiadamente dicha definición porque no está comparando el concepto de discurso por Maingueneau con otros conceptos equivalentes para su correcta explicación y comprensión"

"No creo que la definición por equivalencia que dio ChatGPT sea totalmente correcta. Aunque menciona la relación entre el texto y el contexto, la hace más complicada de lo que debería ser. Una definición por equivalencia debería ser simple y directa"

"Considero que ChatGPT no escribió apropiadamente la definición por descripción, ya que carece de descripciones respecto a sus características y funciones."

"Considero que el ChatGPT no definió correctamente el discurso por descripción ya que no utiliza los marcadores requeridos para dicha definición. Por ejemplo, en la definición que realicé se puede diferenciar con facilidad el uso del marcador "consiste en" que el ChatGPT no utilizó para su definición"

Claramente, en todas las respuestas, los estudiantes destacaron y señalaron los errores de construcción en la escritura de la "definición" como estrategia discursiva explicativa. Pudieron determinar el uso apropiado de los marcadores discursivos en función del mal uso o el no uso de esos en las respuestas del ChatGPT. Su expertiz en cuanto al uso y al conocimiento de la estrategia discursiva *descripción* en sus diversas categorías se manifestó en el señalamiento claro y confiado al justificar sus respuestas con sus propias construcciones discursivas propuestas en la primera de escritura: Actividad I.

La "práctica pedagógica" consistió en cambiar algunas actividades previstas por el programa adecuándolas al uso de la IAG. Para ello, se modificaron algunas actividades del cronograma. Esta práctica resultó ser eficiente en varios sentidos. En primer lugar, porque los estudiantes tuvieron la oportunidad de interactuar con una herramienta virtual que fue completar el Formulario Google Forms y, al hacerlo, conocer que existe un formulario que puede ser generado para desarrollar la comunicación entre docentes y estudiantes.

En segundo lugar, porque el Formulario Google Forms constituyó para las docentes un medio de verificación y corrección ágil que permitió observar la apropiación de conocimiento a partir de la transposición didáctica del concepto "discurso" y la implementación de la "definición" como estrategia explicativa. Esta forma de apropiación plantea la posibilidad de constatar que si el estudiante genera una explicación es porque comprendió la necesidad de usar dichos elementos para construir una definición. Este aprendizaje puede coadyuvar en la construcción de otros conceptos cuando tengan la necesidad de definir en otras disciplinas.

Los estudiantes se construyeron como sujetos críticos frente al concepto "discurso" aportado por el ChatGPT. Realizaron una lectura comprensiva, atenta y lúcida a la luz del marco teórico. Comprendieron los conceptos

constituidos por Maingueneau y lograron encontrar las faltas y carencias conceptuales en las respuestas del ChatGPT.

En las respuestas, se observa el grado de análisis profundo que lograron en cuanto al marco conceptual que implica el conocimiento de "discurso" según la teoría de Maingueneau, y la disquisición clara y precisa que muestran entre estrategias discursivas y la densidad teórica del marco trabajado. Se aprecia que proceden con expertiz y destreza tanto en el terreno de las estrategias discursivas- destacaron y señalaron los errores de construcción en la escritura de la "definición" como estrategia discursiva explicativa- como en la abstracción del marco conceptual.

Para continuar analizando la mirada crítica de los estudiantes frente a las respuestas del ChatGPT, decidimos realizar otra experiencia pedagógica, esta vez, en el primer cuatrimestre del año 2025. En las primeras clases, los docentes- investigadores de cuatro comisiones del turno mañana que cursan en forma presencial orientaron a los estudiantes en la lectura de la teoría de la estrategia explicativa 'definición por equivalencia, descripción y función', precisando el uso de los marcadores discursivos apropiados para cada tipo de estrategia y presentando algunos ejemplos. Al terminar, realizaron una actividad que pedía construir la definición por equivalencia, descripción y función del concepto 'representaciones sociales' a partir de la lectura del apartado 'Origen y soporte de la ideología' del primer capítulo del libro *Esclavos de la palabra* que tiene a Alejandro Raiter y Julia Zullo como coordinadores (2012). Dicha actividad se debía realizar en una hora, en el aula.

En la segunda clase, se les pidió realizar una segunda actividad similar en la que debían construir la definición por equivalencia, descripción y función del concepto "inteligencia artificial" a partir de la lectura del capítulo "¿Qué es la inteligencia artificial?" del texto "La inteligencia artificial ¿Necesitamos una nueva educación?" de Roxana Murochovicz (2023). Una vez más, se les recordó la forma adecuada de escribir la definición completa según la teoría trabajada. Al finalizar, cada estudiante, le sacó una foto a la actividad realizada y entregó la hoja a la docente. La foto del trabajo que se llevaron de la resolución de la consigna debía ser tipeada. Con estos elementos, continuaron la actividad fuera del aula comunicándose con su docente por el Foro de la Plataforma digital MIeL-Materias Interactivas en Línea- desde el que recibieron la siguiente consigna: "Luego de haber realizado en el aula el Tp- Obligatorio te pedimos que corrijas tu trabajo con la ayuda de la Inteligencia Artificial. Para ello te pedimos

que ingreses a la herramienta impulsada por OpenAI - NO USAR OTRA-. Es necesario que ingreses a https://chatgpt.com/"

Consideramos que algunos estudiantes podían no conocer la herramienta por tanto se les señaló mínimamente su uso de la siguiente manera: "En la ventana "preguntá lo que quieras", necesitamos que hagas todas las preguntas que consideres necesarias para que el ChatGPT te ayude con la corrección del texto según la consigna que te dimos en el trabajo práctico (TP) realizado en clase. Todas las interacciones con el ChatGPT se guardan al costado del programa. Es necesario que copies, tanto las preguntas realizadas por vos, como las respuestas que te va dando la IA. Te compartimos el link de un formulario Google Forms en el que tenés que copiar lo actuado en clase y las interacciones con el ChatGPT. En el formulario solo deberás completar las interacciones realizadas.

A partir de estas indicaciones generales, los estudiantes realizaron preguntas -'prompts'- al ChatGPT con el objetivo de mejorar sus definiciones y luego transcribieron sus interacciones con la IA al formulario. Por último, a partir de todo lo actuado, enviaron por la plataforma MIEL la corrección definitiva de la definición del concepto.

5. Conclusión

Como docentes, esperamos realizar un mapeo que nos permita conocer las prácticas de los estudiantes que transitan los primeros años de una carrera en Ciencias Sociales en una sociedad 4.0 que exige un contexto democrático y de contención social. Nuestra labor debe tener presente el modo en que manejaremos la relación entre la IAG y los estudiantes. Se espera coordinar con otros docentes del Departamento estrategias educativas que incorporen el uso responsable de la IAG. Para nuestra cátedra, estas acciones generan actividades que orientan el uso responsable de una herramienta que se está utilizando intuitivamente. Reforzamos con ello, el objetivo de la cátedra que es que los estudiantes se construyan como lectores y escritores críticos más allá de las herramientas que utilicen para este fin.

6. Bibliografía

Adam J. M. (1992). Les textes: types et prototypes. Nathan

Bidiña, A. y Espelta, Ma. F. et al. (2024). Cuadernillo de Taller de Integración. Universidad Nacional de La Matanza.

Bidiña, A. y Zerillo, A. (Coords.) (2013). La lectura y la escritura en el Ingreso a la Universidad. Experiencias con alumnos y docentes de la UNLaM. Universidad Nacional de La Matanza.

Bidiña, A., Zerillo, A. et al. (2016). Enseñanza-Aprendizaje en la universidad. Modos de leer y escribir 2. Proyecto de investigación. Informe final. https://repositoriocyt.unlam.edu.ar/

Carlino, P. (2005). Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Casado, M. (23 de octubre de 2024). "Los números cierran": radiografía de la universidad nacional del conurbano que el Gobierno puso como ejemplo. La Nación. https://www.lanacion.com.ar/

Castel, R (1999) La metamorfosis de la cuestión social. Crónica de un asalariado. Editorial Paidós. Buenos Aires.

CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2017). Informe de Evaluación Externa Universidad Nacional de la Matanza. Arte Gráfica NesDan S.R.L.

Fajardo Aguilar, G.M., Ayala Gavilanes, D. C., Arroba Freire, E. M., Y López Quincha, M. (2023). Inteligencia Artificial y la Educación Universitaria: Una revisión sistemática. Magazine de las Ciencias: Revista de Investigación e Innovación; Vol. 8 (1), 109 – 131. https://doi.org/10.33262/rmc.v8i1.2935

Farinola, M. et al. Perfil sociodemográfico y deportivo de los ingresantes a la carrera de Educación Física en la Universidad de La Matanza. RihumSo Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales. 2023 (23): 71-89 DOI: 10.54789/rihumso.23.12.23.5 License. CC BY-NC-ND 3.0

Folbre, N., Olin Wright, E., Andersson, J., Hearn, J., Himmelweit, S. (2018) The multiple directions of social progress: ways forward In: International Panel on Social Progress (ed.), Rethinking Society for the 21st Century: Report of the International Panel on Social Progress. Volume 3 Transformations in Values, Norms, Culture (pp.

815-846). Cambridge UK: Cambridge University Press. Recuperado de https://doi.org/10.1017/9781108399661

Galindo-Domínguez, H., Delgado, N., Losada, D. & Etxabe, J. M. (2023). An analysis y Riesgos. European Journal of Education and Psychology.

Gazquez Linares, J. J., Pérez Fuentes, M. & Suazo Galdames, I. (2023). Aprovechando el Potencial de la Inteligencia Artificial en la Educación: Equilibrando Beneficios

Gusfield, JR. (2014). "Introducción". La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Houde, S., Liao, V., Martino, J., Muller, M., Piorkowski, D., Richards, J., Weisz, J., y Zhang, Y. (2020). Business (mis)use cases of generative AI. CEUR Workshop Proceedings, 2848. https://doi.org/10.48550/arXiv.2003.07679

Lindín, C (2024) Inteligencia artificial: Tensiones educativas entre la verdad y la verosimilitud de los datos. En Digital Education Review. https://revistes.ub.edu/index.php/der/article/view/46553/41913

Maingueneau, D. (1987). Introducción a los métodos de análisis del discurso. Hachette.

Morduchowicz, R (2023) La inteligencia Artificial. ¿Necesitamos una nueva educación? En UNESCO DOC. Biblioteca Digital

Raiter, A. y Zullo, J. (Coord.). (2012). Esclavos de las palabras. UBA. Facultad de Filosofía y Letras.

Silva, M. (2020). Modelo pedagógico para los docentes de matemática que dictan clases en carreras de la salud en universidades privadas no selectivas de la Región Metropolitana: un estudio de caso. En Doctoral dissertation, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

Turriaga, L. et al. Actores, territorio y procesos comunitarios. Mapeo de actores clave de barrios vulnerables, incorporados al Programa

de Intervención Comunitaria en Barrios Vulnerables (PICBV). Observatorio Social- UNLaM- Secretaría de Medios y Comunicaciones. 2023/2024. https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/

UNESCO (2023). ChatGPT and artificial intelligence in higher education: quick start guide. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385146

UNLaM (2018). INSTITUCIONAL. https://www.unlam.edu.ar/index.php?seccion=2

Zerillo, A. (et al.) (2020). Institutos Superiores de Formación Docente: construcción del docente como lector y escritor. En Vincular CyT. Educación: 1a ed. - San Justo: Universidad Nacional de La Matanza, 2020.

CAPÍTULO 18

Sobre los nuevos ingresantes a las universidades nacionales del conurbano bonaerense en el período 2013-2022: tendencias y desafíos

Pablo Daniel García[1]*, María Gabriela Galli[2], María Cristina Kanobel[3]

[1] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación / Universidad Nacional de Tres de Febrero
[2] Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación / Universidad Nacional de Tres de Febrero
[3] Departamento de Tecnología y Administración/ Universidad Nacional de Avellaneda
* pgarcia@untref.edu.ar

Palabras clave: *universidad - ingresantes - trayectorias estudiantiles.*

Keywords: *universidad - ingresantes - trayectorias estudiantiles.*

Resumen ejecutivo

Este artículo describe el perfil de los nuevos ingresantes a las UNCOB. Desde su creación, estas instituciones han adoptado una lógica inclusiva, orientada a ampliar el acceso a la educación superior para sectores sociales históricamente marginados de este nivel educativo. Se indaga sobre el potencial inclusivo de dichas universidades a partir del análisis del perfil sociodemográfico y académico de sus estudiantes, utilizando información estadística recopilada por la Secretaría de Políticas Universitarias durante el período 2013-2022 (últimos 10 años con datos disponibles). La metodología empleada es de carácter estadístico-descriptivo. Los resultados evidencian diversas dinámicas que configuran el perfil de los ingresantes y plantean desafíos significativos para la gestión universitaria.

Introducción

A pesar de los avances en la democratización del acceso a la educación superior en Argentina, numerosos jóvenes continúan sin la posibilidad de ingresar a la universidad, y quienes logran hacerlo enfrentan trayectorias marcadas por interrupciones, reingresos y abandonos (Fernández Lamarra et al., 2018). Tal como señala Krotsch (2001), si bien a comienzos del siglo XXI Argentina había transitado de un sistema de educación superior de elites a uno de masas, esta expansión no estuvo exenta de contradicciones y retrocesos. Persisten desigualdades estructurales que limitan las oportunidades de acceso y permanencia, especialmente para los grupos sociales históricamente vulnerabilizados.

Suasnabar y Rovelli (2016) destacan que la inclusión educativa ha ganado centralidad en la agenda de políticas universitarias, lo cual refleja la toma de conciencia gubernamental sobre la necesidad de acompañar la ampliación de la matrícula con estrategias integrales que garanticen la equidad. En este contexto, la creación de las universidades nacionales del conurbano bonaerense (en adelante, UNCOB) se presentó como una política orientada a ampliar las oportunidades educativas para sectores que tradicionalmente quedaron al margen del sistema universitario. Estas instituciones, concebidas con un proyecto institucional de raíz incluyente, buscaron (y buscan) acercar la universidad a territorios con menor densidad de oferta académica, respondiendo a las necesidades y particularidades de sus comunidades. Así, estas nuevas (o ya no tan nuevas) universidades convocaron a nuevos perfiles de estudiantes, integrando a las aulas a jóvenes y adultos que, en muchos casos, son primera generación de universitarios en sus familias. Pensando en este proceso como continuo, este artículo se propone aportar a la descripción de los ingresantes contemporáneos a las UNCOB.

Este trabajo se propone caracterizar el perfil sociodemográfico y académico de los ingresantes a estas universidades, a partir del análisis de la información estadística producida por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación. La finalidad es interpelar la potencialidad incluyente de estas instituciones, evaluando en qué medida han logrado diversificar la composición de su estudiantado y acompañar las trayectorias educativas para garantizar la permanencia y finalización de los estudios. Conocer a quienes acceden a estas instituciones, sus historias y recorridos previos, permite construir estrategias más ajustadas a sus necesidades y proyectar un horizonte de mayor justicia educativa y ampliación de derechos.

Algunos antecedentes de investigación y un breve marco teórico

Trabajos del campo de la educación superior en los más diversos contextos han puesto de manifiesto que la condición socioeconómica es el factor fundamental relacionado con los niveles de desigualdad en el ingreso y permanencia, asociada a otros factores, como los geográficos, étnicos-raciales y físicos (Fernández Lamarra y Costa de Paula, 2011). Ya en los clásicos estudios de Bourdieu y Passeron (2003) se señalaba cómo el nivel socioeconómico opera como condicionante fundamental en las trayectorias estudiantiles. Más recientemente, Sánchez-Gelabert y Andreu (2017) planteaban que quienes más dejan la universidad son estudiantes no tradicionales, identificando como tales a aquéllos atípicos para la vida universitaria. En investigaciones contextualizadas en Latinoamérica también se avanzó en la determinación del rol que los factores no académicos juegan para estos colectivos: responsabilidades laborales y familiares, tiempo de viaje hasta las instituciones, migraciones y dificultades socioeconómicas son aspectos que tienen impacto en el acceso, la permanencia y la graduación de los estudiantes (Kessler, 2002; Milesi 2010).

En Argentina en particular, los estudios centrados en la caracterización de los estudiantes que ingresan a la universidad constituyen una línea de investigación fundamental en el ámbito educativo. Estos trabajos no sólo se concentran en identificar las características demográficas de los ingresantes, como edad, género, origen socioeconómico y ubicación geográfica, sino que también exploran en profundidad sus experiencias educativas previas, incluyendo el tipo de instituciones educativas que han cursado, los programas académicos que han seguido y las calificaciones obtenidas. Entre otros, pueden mencionarse como parte de este grupo al trabajo de Bracchi (2016) sobre los nuevos ingresantes a las universidades y la construcción del oficio de estudiante, los trabajos de Pierella, en particular sus estudios centrados en la caracterización socioeducativo de los ingresantes a la Universidad Nacional de Rosario (Pierella, 2014); el trabajo de González et al. (2020) que explora percepciones de los estudiantes sobre sus propias trayectorias educativas en el marco de la implementación de las políticas de ingreso irrestricto, y en relación con factores sociales, económicos e institucionales. Otro trabajo posible de ubicar en este grupo es el de Vercellino, Gibelli y Chironi (2022), el cual presenta una caracterización de los/as ingresantes a carreras de ciencias aplicadas de la Universidad Nacional de Río Negro. También ubicamos en este grupo el trabajo de Adrogué y García de Fanelli (2021) enfocado en la probabilidad de acceso a la educación superior que tienen los egre-

sados del nivel secundario según su posición en la estratificación económica, el nivel educativo del hogar y el género, el estudio de Cis y Santa María (2023) con respecto a la experiencia de los estudiantes sobre la valoración del Curso de Ingreso en la Licenciatura en Enfermería de la Universidad Autónoma de Entre Ríos.

En particular, poniendo el foco en el objeto específico que aborda este escrito, resulta importante destacar que diversos estudios en el contexto nacional han profundizado en la situación de quienes llegan por primera vez a la universidad, proviniendo de familias sin experiencia en este ámbito. Para estos colectivos, los códigos y normas de la universidad -que otros tienen naturalizados e incorporados- forman parte de un mundo desconocido y muchas veces intimidante (Wallach y Vidondo, 2017). Se ponen en juego también aspectos subjetivos. Rendón y Muñoz (2011), por ejemplo, plantean que los alumnos "no tradicionales" ingresan al ciclo superior con dudas sobre su propia habilidad para tener éxito y gestan así una vulnerabilidad intensa que los lleva incluso a situaciones autoperceptivas de invalidación. Otros estudios dan cuenta del impacto que tienen las instituciones con sus expectativas y supuestos sobre los estudiantes. Ezcurra (2019), por ejemplo, plantea la noción de capital cultural esperado para referir al sistema institucional de expectativas sobre los estudiantes. Estas expectativas se refieren a habilidades y hábitos académicos críticos de los alumnos en el punto de partida, que se presumen dados (Ezcurra, 2019). Desde otra perspectiva, pero complementando estas ideas, Carlino (2005) afirma que las instituciones del nivel superior dan por supuesto cierto nivel de lectoescritura que no siempre están presentes en quienes vienen de trayectorias heterogéneas e intermitentes en el sistema educativo, operando así como factores excluyentes en tanto que lo que se supone no se enseña ni se explica.

En este marco, las instituciones de educación superior desarrollan mecanismos de selección tanto explícitos como implícitos, que impactan directamente en los procesos de ingreso, permanencia y egreso de los jóvenes universitarios (Bracchi, 2005). Dichos mecanismos no se limitan a las tradicionales pruebas de acceso o restricciones de cupo, sino que incluyen dinámicas más sutiles, vinculadas a la capacidad de los estudiantes para decodificar los códigos culturales, académicos y burocráticos de la universidad. De hecho, múltiples estudios han demostrado que la democratización efectiva del nivel superior depende en gran medida del diseño e implementación de políticas institucionales orientadas a mejorar tanto los índices de ingreso como las tasas de retención y graduación (Altbach, Reisberg y Rumbley, 2009; Cambours de Donini y Gorostiaga,

2019, entre otros). García de Fanelli (2014) y Tinto (2008) advierten sobre la existencia de filtros selectivos no explícitos que afectan especialmente a quienes acceden a la universidad sin contar con el capital cultural, simbólico o académico necesario para desenvolverse en un entorno marcado por lógicas meritocráticas y productivistas. Esta dinámica ha sido conceptualizada a través de la metáfora de la "puerta giratoria", que alude a la alta tasa de abandono temprano luego del ingreso, y ha dado lugar a la hipótesis de una "inclusión excluyente", donde la apertura formal del sistema no siempre se traduce en oportunidades reales de acceso al conocimiento y desarrollo profesional (Ezcurra, 2011).

En este sentido, la ampliación de derechos en la educación superior requiere no sólo garantizar el acceso, sino también transformar las estructuras institucionales, flexibilizando las trayectorias, diversificando las modalidades de enseñanza y reforzando los dispositivos de acompañamiento para asegurar que la inclusión sea auténticamente integradora y no reproduzca, bajo nuevas formas, las lógicas de expulsión que perpetúan las desigualdades de origen. Y para ello, resulta fundamental conocer el perfil de quiénes son los nuevos ingresantes en nuestras instituciones.

Aspectos metodológicos de este estudio

El presente estudio tiene como objetivo describir el perfil de los nuevos ingresantes a las UNCOB entre los años 2013 y 2022.

El diseño de la investigación que aquí se presenta es de tipo descriptivo y longitudinal (Hernández Sampieri y Mendoza, 2018). Este enfoque permite identificar tendencias, patrones y cambios significativos en las variables de interés, tales como el crecimiento de la matrícula, la distribución por género, la composición etaria, la situación laboral de los estudiantes y el nivel de instrucción de sus padres y madres. La naturaleza longitudinal del estudio posibilita el análisis de la dinámica temporal, lo que resulta de interés para comprender los factores que han influido en la expansión de las UNCOB.

Los datos utilizados en este estudio provienen de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias de Argentina, correspondientes a los años 2013 a 2022. Cabe destacar que, en función de la creación de las universidades y los años en que comenzaron a aportar información, se identificaron tres etapas en la recopilación de datos: en

2013, 2014 y 2015, doce UNCOB aportaron datos (Arturo Jaureche, Avellaneda, General Sarmiento, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Oeste, Quilmes, San Martín y Tres de Febrero). En 2016, 2017 y 2018, se sumó la Universidad de Hurlingham. En 2019, 2020, 2021 y 2022 se incorporaron las Universidades de Guillermo Brown y Scalabrini Ortiz respectivamente, completando así la muestra con las quince UNCOB.

Estas fuentes secundarias ofrecen información detallada y sistemática sobre la matrícula universitaria, desagregada en categorías como estudiantes totales, nuevos inscriptos (NI) y reinscriptos (RI), así como datos sobre género, grupos etarios y situación laboral, entre otros. La elección de estas fuentes se justifica por su confiabilidad y representatividad, ya que cubren la totalidad de las universidades nacionales del país.

El análisis de los datos se llevó a cabo mediante diversas técnicas estadísticas, tanto descriptivas como inferenciales. Para cuantificar la evolución de la matrícula total, de los nuevos ingresantes (NI) y de los reinscriptos (RI), se calcularon las tasas promedio de crecimiento anual (TPCA)[1], que permitió identificar períodos de aceleración o desaceleración y comparar el comportamiento de estas categorías. Además, se aplicó un modelo de regresión lineal para evaluar la tendencia de crecimiento de la matrícula, estimando la tasa anual promedio y su bondad de ajuste (R^2), que indica el porcentaje de variabilidad explicada por el modelo.

Con el objetivo de analizar posibles cambios en la distribución por género, se utilizó la prueba de chi-cuadrado, permitiendo determinar si las diferencias en la proporción de mujeres y varones a lo largo del tiempo son estadísticamente significativas o responden a variaciones aleatorias. Asimismo, se empleó un análisis de correspondencias múltiples (ACM) para examinar la relación entre el nivel educativo de los padres y la elección de universidad por parte de los NI, identificando patrones y tendencias en la toma de decisiones.

Para una evaluación más completa, se incorporaron modelos adicionales que permitieron captar distintas dinámicas en la evolución de la matrí-

1. $TPCA_{[TI,TF]} = \left(\sqrt[T]{\frac{PE_{TF}}{PE_{TI}}} - 1\right) \times 100$· Tasa Promedio de Crecimiento Anual en el período comprendido entre el año inicial y el año informado
TF: Año informado o final; TI: Año base o inicial; T= TF-TI; PETF Población Estudiantil del año informado; PETi: Población Estudiantil del año base.

cula. La regresión polinómica de segundo grado se utilizó para detectar aceleraciones o desaceleraciones en la tasa de crecimiento, mientras que los modelos de series temporales ARIMA (1,1,0) permitieron analizar fluctuaciones y proyectar tendencias en la inscripción universitaria. Además, se ajustó un modelo de crecimiento exponencial para evaluar si la evolución de la matrícula sigue una tendencia multiplicativa en lugar de lineal, lo que permitió estimar una tasa de crecimiento relativa y detectar posibles señales de estabilización en la expansión del sistema universitario.

Los datos utilizados en este estudio provienen de fuentes secundarias, lo que implica la falta de control sobre su recolección y procesamiento inicial. En algunos años, como 2014, no se dispone de información completa sobre ciertas variables, como los grupos etarios, lo que puede afectar la precisión del análisis. Del mismo modo, la categoría NDI (información no disponible en la institución) en la variable de situación laboral de los nuevos ingresantes introduce un grado de incertidumbre en los resultados, particularmente en 2017 y 2018, donde se registraron valores atípicos. Estas limitaciones, derivadas de la naturaleza de los registros administrativos, pueden influir en la interpretación de algunas tendencias, especialmente en aspectos como la distribución etaria y el nivel educativo de los padres de los estudiantes. A pesar de estas restricciones, el estudio se basa en datos oficiales de amplia cobertura, lo que permite obtener una visión representativa de la evolución de la matrícula universitaria.

Para el procesamiento y visualización de la información, se empleó el software R (versión 2023.06.0).

Algunos datos generales sobre matrícula de estudiantes, nuevos inscriptos y reinscriptos

Las universidades nacionales, en Argentina, experimentaron un crecimiento significativo en su matrícula entre 2013 y 2022, con un incremento del 40,8%, lo que visibiliza una expansión de la educación superior. En particular, las UNCOB registraron un incremento del 115% en su matrícula durante este período. Este crecimiento puede atribuirse a la creación de nuevas universidades, la expansión de la oferta académica y políticas de inclusión educativa en el conurbano.

En 2013, el total de estudiantes en universidades nacionales ascendía a 1.388.770, de los cuales 159.357 correspondían a las UNCOB, repre-

sentando el 11,47% del total. Para 2022, la matrícula en universidades nacionales aumentó a 1.955.107, mientras que en las UNCOB alcanzó 342.538, lo que equivale al 17,52% del total. Este incremento evidencia un crecimiento de más de 6 puntos porcentuales en la representatividad de las UNCOB dentro del sistema universitario nacional durante ese período.

La Tabla 1 proporciona datos sobre la matrícula universitaria en carreras de pregrado y grado en UNCOB, desagregada en tres categorías: estudiantes totales, NI y RI.

Tabla 1: *Matrícula (pregrado y grado) por año en UNCOB*

Año	Matrícula		
	Estudiantes	Nuevos Inscriptos (NI)	Reinscriptos (RI)
2013	159.357	45.158	114.199
2014	172.432	48.862	123.570
2015	204.391	56.100	148.291
2016	204.563	60.995	143.568
2017	219.069	60.237	158.832
2018	225.702	69.966	155.736
2019	257.721	87.096	170.625
2020	294.090	94.789	199.301
2021	344.060	107.895	236.165
2022	342.538	100.402	242.136

Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

La matrícula total de estudiantes en las UNCOB aumentó de 159.357 en 2013 a 342.538 en 2022, lo que representa una tasa promedio de crecimiento anual (TPCA) del 8,9%. Este crecimiento indica una expansión el sistema universitario en la provincia de Buenos Aires. El mayor incremento anual se registró entre 2019 y 2020, con un aumento del 14,1%, posiblemente asociado a cambios en la demanda educativa derivados de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, en 2022 se observó una leve disminución de la matrícula total (-0,4%) respecto a 2021.

La Ilustración 1 muestra la distribución de la matrícula por género. A lo largo del período analizado, se observa una predominancia de mujeres, que representaron el 57,1% de la matrícula total en 2013 (91.055 de 159.357 estudiantes) y el 63,1% en 2022 (216.112 de 342.538 estudiantes). Esto implica una TPCA del 10,1% en la matrícula femenina.

Por su parte, la matrícula de varones también creció, pero a un ritmo menor, con una TPCA del 7,1%. En términos absolutos, el número de mujeres matriculadas aumentó en 125.057, mientras que el de varones lo hizo en 58.124.

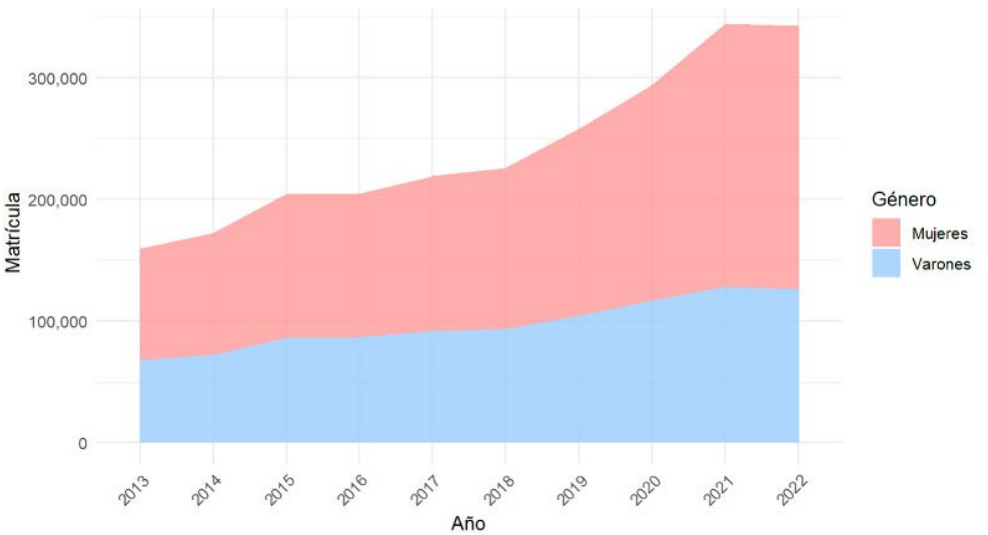


Ilustración 1: *Matrícula de Estudiantes (pregrado y grado) 2013-2022 por género. Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).*

Desagregando la categoría Estudiantes, los NI representan aquellos estudiantes que ingresan por primera vez a una oferta académica, ya sea por ingreso directo o por equivalencia. Esta categoría creció de 45.158 en 2013 a 100.402 en 2022, lo que representa un incremento del 122% y una TPCA del 9,3%, ligeramente superior a la de la matrícula total. El mayor incremento anual de NI ocurrió entre 2019 y 2021, aunque en 2022 se registró una leve reducción del 6,9% respecto a 2021 -lo cual puede explicarse por la virtualización de la oferta académica de muchas

universidades que facilitaba, al menos en principio, la cursada y luego, en el retorno de la presencialidad, muchos estudiantes abandonaron la cursada-. En términos relativos, los NI representaron el 28,3% de la matrícula total en 2013 y el 29,3% en 2022, lo que indica que su proporción se ha mantenido estable.

Los RI son estudiantes que actualizan su inscripción en la misma oferta académica en un año posterior a su última inscripción. Si se analiza la relación entre RI y NI, que es un indicador que permite comprender la dinámica de permanencia en la educación superior, aparecen algunos datos valiosos. En 2013, había 2,53 RI por cada NI, mientras que en 2022 esta relación fue de 2,4 RI por cada NI. Esto refleja una dinámica de permanencia estable en el sistema universitario de las UNCOB.

Asimismo, se realizó un análisis de la evolución de la matrícula utilizando distintos enfoques estadísticos. Inicialmente, se aplicó un ajuste por regresión lineal para modelar la tendencia de crecimiento, cuyos resultados se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2: *Evaluación de la Matrícula por categorías*

Variable	Tasa de Crecimiento Anual (Pendiente)	R^2
Estudiantes	20,998	0,938
NI	7,224	0,936
RI	13,774	0.,10

Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

Sin embargo, según se observa en la ilustración 2, se puede considerar la posible presencia de patrones no lineales y variaciones en las tasas de crecimiento a lo largo del tiempo.

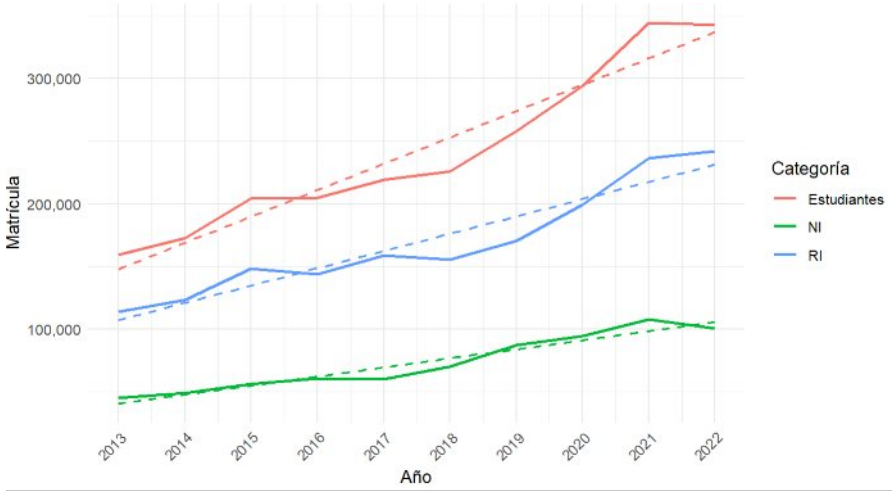


Ilustración 2: *Evolución de la Matrícula por categorías. Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).*

Los resultados muestran un crecimiento promedio de la matrícula total de 20.998 estudiantes por año, con un coeficiente de determinación (R^2) de 0,938, lo que indica que el modelo explica el 93,8% de la variabilidad en la matrícula. Para los NI, la tasa de crecimiento anual fue de 7.224 estudiantes (R^2 = 0,936), mientras que para los RI fue de 13.774 estudiantes (R^2 = 0,91). En ambos casos, los altos valores de R^2 sugieren un crecimiento sostenido y predecible en el tiempo. El crecimiento anual promedio de aproximadamente 21.000 estudiantes en la matrícula total refleja una expansión significativa del sistema universitario. Por su parte, el aumento anual de 7.224 NI sugiere sugiere un flujo constante de nuevos ingresos, mientras que el incremento anual de 13.774 RI indica una mejora en la retención de estudiantes ya matriculados.

Para detectar posibles aceleraciones o desaceleraciones en la tasa de crecimiento, se utilizó un modelo de regresión polinómica de segundo grado. Los coeficientes obtenidos (β_0 = 148.500; β_1 = 21.400; β_2 = 320, $p < 0.05$) sugieren una ligera aceleración del crecimiento, particularmente a partir de 2019. En este período, la tasa anual de crecimiento de la matrícula pasó de 14.506 estudiantes en 2016 a 25.970 en 2020, evidenciando un aumento mayor al estimado por el modelo lineal.

Dado que los datos presentan una estructura temporal, se implementó un modelo de series temporales ARIMA (1,1,0). Este análisis reveló que los cambios en la matrícula de un año tienen un impacto significativo en los años siguientes (coeficiente AR = 0,79, $p < 0,01$). Además, las proyecciones indican que el número de NI podría estabilizarse en torno a 105.000 estudiantes anuales.

Finalmente, para evaluar la dinámica de crecimiento a largo plazo, se ajustó un modelo exponencial ($y = a\, e^{bt}$), cuyos parámetros ($a = 150.200$; $b = 0,045$, $p < 0,01$) sugieren un crecimiento anual del 4,5%. Sin embargo, a partir de 2021, se observó una desaceleración en la tasa de crecimiento de los RI, que pasó del 11,2% anual en 2015-2020 al 7,8% en 2021-2022. Esto podría indicar una tendencia hacia la estabilización en la retención estudiantil.

En conjunto, estos enfoques confirman una tendencia de crecimiento positivo en la matrícula universitaria, aunque con signos de desaceleración en ciertos segmentos.

Perfil de los nuevos inscriptos a carreras de grado y pregrado de Universidades Nacionales del Conurbano

El número de NI en las UNCOB, más allá de su crecimiento en el período 2013 - 2022, visibiliza diferencias significativas en la participación de mujeres y varones, como se puede apreciar en la Ilustración 3.

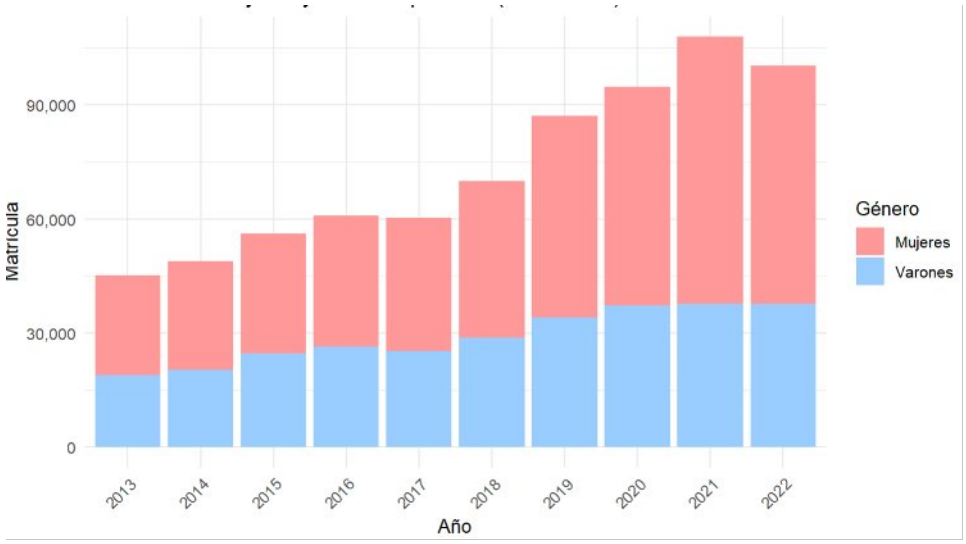


Ilustración 3: *Matrícula de NI (pregrado y grado) 2013-2022 por género. Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).*

El análisis de la distribución por género en la matrícula de NI entre 2013 y 2022 revela una tendencia creciente en la participación femenina. En 2013, las mujeres representaban el 58,1% de los NI, mientras que los varones constituían el 41,9%. Para 2022, la proporción de mujeres aumentó al 62,5%. Esto se refleja en la evolución de la relación entre mujeres y varones, que pasó de 1,38 en 2013 a 1,67 en 2022, con un pico de 1,86 en 2021.

A pesar de la disminución en la matrícula total de NI entre 2021 y 2022 (-10,6% para mujeres y -0,1% para varones), la proporción femenina se mantuvo elevada (62,5%). Además, en el total de estudiantes que asisten a universidades nacionales, las mujeres representan el 61,98%, mientras que en las UNCOB alcanzan el 62,5%, superando ligeramente el promedio nacional.

Asimismo, se aplicó la prueba de chi-cuadrado para evaluar si la distribución de género ha cambiado significativamente a lo largo del tiempo en las UNCOB. Los resultados indican que existe una diferencia estadísticamente significativa ($p<0,001$) entre las proporciones de mujeres y varones en 2013 y 2022, lo que confirma la tendencia observada de una

mayor participación femenina que no solo se ha mantenido, sino que se ha consolidado a lo largo del período analizado.

La distribución según las edades del estudiantado ingresante revela que todos los grupos experimentaron un crecimiento en términos absolutos, aunque con tasas de incremento variables (ver Ilustración 4).

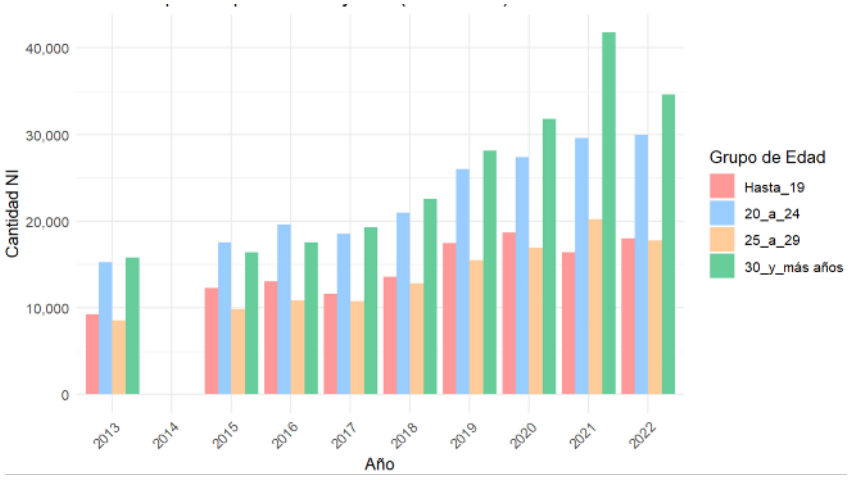


Ilustración 4: *Distribución de los NI (pregrado y grado) 2013-2022 por grupos etarios. Nota: en el año 2014 no se ha brindado información sobre los grupos etarios. Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).*

El grupo de hasta 19 años tuvo un crecimiento moderado, con una TPCA del 7,7%, pero su proporción dentro del total de NI disminuyó ligeramente del 18,8% en 2013 al 17,9% en 2022. Se puede inferir que, aunque el número de estudiantes más jóvenes ha aumentado, su proporción relativa se ha mantenido estable.

El grupo de 20 a 24 años, con una TPCA del 7,8%, representa una fracción significativa de la matrícula total, manteniéndose en torno al 30% durante todo el período. Este grupo es tradicionalmente el más numeroso, lo que indica que muchos estudiantes acceden a la universidad después de un período de inactividad académica o tras haber realizado estudios no universitarios.

Los grupos de 25 a 29 años y 30 y más años mostraron los mayores incrementos, con TPCA del 8,5% y 9,1%, respectivamente. Esto refleja una expansión significativa del acceso a la educación superior para estudiantes adultos, lo que podría estar relacionado con políticas de inclusión o cambios en las demandas del mercado laboral.

En cuanto a la situación laboral de los NI, los Anuarios de la Secretaría de Políticas Universitarias comparten estos datos a partir del año 2015. Desde esa fecha hasta el 2022, el 41,51% de NI ha manifestado trabajar, el 36,44% no trabajaba y del resto, según los Anuarios, la información no está disponible en la Institución (NDI) (Ilustración 4).

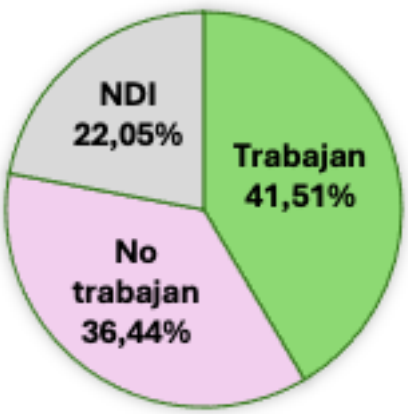


Ilustración 4: *Distribución de los NI (pregrado y grado) 2015-2022 según situación laboral. Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).*

Considerando los NI que trabajan mientras estudian, en la Tabla 3 se desagrega la información por carga horaria laboral.

Tabla 3: *Cantidad de horas que trabajan los NI 2015-2022*

	Cantidad de horas que trabajan NI			
Año	Menos de 20 horas	De 20 a 35 horas	Más de 35 horas	NDI
2015	4.715	4.226	8.457	381
2016	4.928	4.620	8.983	281
2017	5.594	4.262	9.498	14.282
2018	8.560	6.092	8.905	20.348
2019	10.765	7.238	12.470	152
2020	13.260	8.157	13.918	216
2021	15.898	9.987	16.613	1.524
2022	15.144	9.477	15.465	193

Fuente: elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos de la Secretaría de Políticas Universitarias (2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

La Tabla 3 muestra un crecimiento a lo largo de los años en la cantidad de NI que trabajan mientras estudian. En 2015, 4.715 estudiantes trabajaban menos de 20 horas, cifra que aumentó a 15.144 en 2022 (incremento del 221%). De manera similar, la categoría de 20 a 35 horas pasó de 4.226 estudiantes en 2015 a 9.477 en 2022 (aumento del 124%), y la categoría de más de 35 horas creció de 8.457 a 15.465 (aumento del 83%). Estos crecimientos sugieren que cada vez más estudiantes combinan sus estudios con un empleo.

Aunque la categoría "Más de 35 horas" ha sido la más numerosa en casi todos los años, su proporción ha disminuido ligeramente, del 49,3% en 2015 al 38,6% en 2022. Por el contrario, la proporción de estudiantes que trabajan menos de 20 horas aumentó del 27,5% en 2015 al 37,8% en 2022. Este cambio podría reflejar un ajuste en las condiciones laborales o en las preferencias de los NI.

Se observan valores atípicos en la categoría NDI. En 2017, se registraron 14.282 casos de NDI, y en 2018 esta cifra aumentó a 20.348, valores muy superiores a los de otros años. A partir de 2019, la proporción de NDI disminuyó. Por ejemplo, en 2022, solo el 0,5% de los casos correspondía a NDI. Esto podría estar vinculado con la recopilación de datos o un cambio en la metodología de reporte del Anuario Estadístico.

El año 2020, marcado por la pandemia, no mostró una disminución en la cantidad de NI que trabajan. De hecho, hubo un aumento en todas las categorías, lo que podría indicar que muchos estudiantes mantuvieron sus empleos o incluso buscaron trabajo durante este período. Por ejemplo, en 2020, 13.260 estudiantes trabajaban menos de 20 horas, 8.157 trabajaban de 20 a 35 horas, y 13.918 trabajaban más de 35 horas. Estos datos son consistentes con la tendencia general de crecimiento observada en los años anteriores.

Nivel de Instrucción de los padres y madres de los nuevos inscriptos

El nivel educativo de los padres y madres de los estudiantes que ingresan a la universidad es un indicador que permite comprender el contexto cultural en el que se desenvuelven los NI. La tabla 4, que describe el nivel de instrucción alcanzado de ambos progenitores tanto en las universidades nacionales como en las UNCOB en el año 2022, refleja algunos patrones en la composición social del estudiantado.

Tabla 4: *Nivel de Instrucción de las madres y padres Universidades Nacionales y UNCOB 2022*

		Nivel de Instrucción									
		NE	EPI	EPC	SI	SC	USI	USC	P	NS	NDI
Madre	Univ. Nac.	6.901	23.239	50.923	55.667	98.380	36.492	97.001	9.142	107.756	33.023
	UCB	904	6.397	13.145	12.084	18.038	5.643	11.659	897	29.481	2.157
Padre	Univ. Nac.	9.145	30.938	60.161	65.424	92.238	30.983	57.125	7.134	130.956	34.420
	UCB	1.378	8.574	15.130	13.506	15.102	4.295	5897	713	33.655	2.155

Nota: NE=No hizo estudios; EPI= Escuela Primaria Incompleta, EPC= Escuela Primaria Completa, SI= Secundaria Incompleta, SC= Secundaria Completa; USI= Universitario o Superior Incompleto; USC=Universitario o Superior Completo; P= Posgrado NS= No Sabe; NDI= información no está disponible en la Institución. Fuente: elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de la Secretaría de Políticas Universitarias (2022).

Los datos de la tabla 4 indican que, según el relevamiento de 2022, el 19% de las madres de estudiantes de universidades nacionales cuenta con SC, seguido por un 18,7% con USC. Estas dos categorías representan los niveles educativos más observados. Además, es importante destacar que 7 de cada 10 estudiantes provienen de hogares cuyas madres han alcanzado un nivel educativo medio-alto.

En el conurbano, aunque la SC también es la categoría más frecuente (24,8%), el porcentaje de madres con USC es menor (16%). Esto indica que, en el conurbano, las madres tienen una menor tendencia a completar estudios universitarios en comparación con el total de universidades nacionales. Además, en el conurbano, las categorías de EPC y SI presentan porcentajes relativamente altos (18,1% y 16,6% respectivamente), lo que refleja que un segmento importante de las madres en esta región no ha completado la educación secundaria. En el total de universidades nacionales, estas categorías tienen un peso menor en términos proporcionales (20,3% para EPC y 22,1% para SI). Por otro lado, la categoría NS es significativamente más alta en el conurbano (40,5%) que en el total de universidades nacionales (42,9%).

En las UNCOB, aunque las categorías SC y USC también son las más frecuentes (18% y 12% respectivamente), el porcentaje de estudiantes cuyas madres cuentan con USC es considerablemente menor en relación con los datos observados en las universidades nacionales. Asimismo, los valores de la tabla 4 indican que, en estas universidades, los porcentajes de estudiantes con madres con EPC (13%) o SI (12%) son más elevados que en el total nacional (11% en ambas categorías). Asimismo, la información brindada por la tabla 4 revela que 5 de cada 10 estudiantes que cursan sus estudios en universidades conurbano provienen de hogares cuyas madres no han accedido o completado estudios secundarios. Esto refuerza la idea de un menor nivel educativo en los hogares de estos estudiantes.

Es importante señalar también que la proporción de respuestas en la categoría datos que no se saben sobre las madres de los estudiantes (NS), es más alta en el conurbano (29%) en comparación con el total de universidades nacionales (16%). Este porcentaje podría reflejar cierta falta de información sobre el historial educativo de las madres, o bien que los estudiantes no identifican el nivel educativo de sus progenitoras como un factor relevante en su trayectoria académica.

De análisis sobre el nivel educativos de los padres, se observa un patrón similar al de las madres, pero con algunas diferencias. En el total de universidades nacionales, hay un 18% de estudiantes cuyos padres tienen SC, seguido por un 13% con SI. En comparación, en el conurbano, la categoría más observada también es la SC, aunque con un porcentaje menor (15%). A la vez, se equipara con el grupo de estudiantes con padres que cuentan con EPC (15%), valor que supera al relevado en las universidades nacionales (12%). Asimismo, en el conurbano, el porcentaje de padres de estudiantes con USC es mucho más bajo (6%) en relación con el total observado en las universidades nacionales (11%). Esta información refuerza la idea de que, en las UNCOB, la proporción de madres y de padres de estudiantes con estudios universitarios completos es menor que en las universidades nacionales. Este dato refuerza la idea sobre la existencia de una brecha educativa en los hogares de estudiantes de UNCOB y sugiere que el acceso a la universidad en estos contextos responde más a una política de democratización del sistema educativo que a la continuidad intergeneracional de la educación superior. También se debe señalar que el conjunto de datos del año 2022 indica que los estudiantes de universidades cuyos padres tienen niveles medio-alto de instrucción es superior en las universidades nacionales en relación con las del conurbano (46% y 26% respectivamente).

Al comparar el nivel de instrucción de madres y padres, tanto en el total de universidades nacionales como en el conurbano, se observa que las madres tienden a tener un nivel educativo más alto que los padres. En el total de universidades nacionales, las madres superan a los padres en USC (22% vs. 11%) en el nivel P (2% vs. 1%). Esta tendencia se repite en el conurbano, donde las madres también tienen porcentajes más altos en USC (12% vs. 6%) y en P (0,9% vs. 0,7%). Esto sugiere que, en general, los estudiantes universitarios tienen madres con una mayor posibilidad de completar estudios universitarios y de posgrado en comparación con los padres, lo que podría estar relacionado con cambios en los roles de género y una mayor participación de las mujeres en la educación superior en las últimas décadas. Sin embargo, en ambas categorías (universidades nacionales y conurbano), los padres tienen una mayor proporción de casos en SI y EPC. En el total de universidades nacionales, los padres tienen un 13% en SI frente al 11% de las madres, y un 12% en EPC frente al 11% de las madres. En el conurbano, estas diferencias también son evidentes, con un 13% de los padres en SI frente al 12% de las madres, y un 15% en EPC frente al 13% de las madres. Esto podría indicar que los padres tienen una mayor tendencia a no completar la educación secun-

daria y que, en general, el estudiantado universitario tiene madres que han tenido un mayor acceso a la educación formal en comparación con los padres, una tendencia que podría estar relacionada con transformaciones sociales recientes que han favorecido la escolarización de las mujeres. Además, estos datos también señalan que una parte importante del estudiantado proviene de hogares donde el acceso a la educación media y superior ha sido limitado.

Para complementar la información, se realizó un análisis de correspondencias múltiples (ACM) con el objetivo de explorar la relación entre el nivel educativo de los padres y la elección de la universidad por parte de los NI. Los resultados muestran que los estudiantes provenientes de hogares donde al menos uno de los progenitores alcanzó el nivel universitario tienen una mayor probabilidad de elegir universidades fuera del conurbano, mientras que aquellos cuyos padres sólo completaron la educación secundaria o primaria están más representados en las UNCOB. Además, el análisis indica que en las UNCOB hay una mayor concentración de estudiantes cuyos padres no han completado la educación secundaria. Este hallazgo refuerza la hipótesis de que estas instituciones cumplen un papel clave en la democratización del acceso a la educación superior, facilitando la inclusión de sectores que históricamente han tenido menor acceso a este nivel educativo.

Algunas conclusiones

Desde el retorno a la democracia, la matrícula de las universidades argentinas ha experimentado un crecimiento sostenido, reflejando un proceso de expansión y democratización del acceso a la educación superior. Actualmente, nos encontramos con un sistema universitario que ha duplicado la cantidad de universidades públicas y ha multiplicado la cantidad de estudiantes que transitan sus aulas (Mónaco y Herrera, 2015). Sin embargo, este crecimiento no ha sido sólo cuantitativo, sino también cualitativo, en tanto la composición del estudiantado se ha vuelto progresivamente más heterogénea y representativa de la diversidad social del país.

En efecto, los y las estudiantes que acceden hoy a la universidad provienen de trayectorias educativas diversas, muchas veces atravesadas por interrupciones o recorridos no lineales dentro del sistema educativo. Además, un porcentaje creciente de estudiantes intercala su tiempo para estudiar con extensas jornadas laborales, lo que complejiza sus trayecto-

rias académicas y exige a las instituciones repensar estrategias de acompañamiento y permanencia. Otro fenómeno significativo es el aumento de estudiantes que son la primera generación de sus familias en acceder a la educación superior, e incluso a la educación secundaria, lo que implica nuevos desafíos en términos de integración, pertenencia institucional y construcción de hábitos académicos.

Estas características se manifiestan con particular intensidad en las UNCOB, donde las instituciones cumplen un rol clave en la ampliación de derechos y la promoción de la equidad social. Estas universidades, muchas de ellas creadas en las últimas décadas, se erigen como espacios fundamentales para la inclusión educativa, acercando la posibilidad de formación superior a sectores históricamente relegados y contribuyendo a la transformación de las realidades locales a través de la producción y socialización del conocimiento.

Resulta especialmente relevante reflexionar sobre algunas tendencias emergentes en las UNCOB, dado su papel central en la expansión del acceso a la educación superior. En primer lugar, se observa un incremento sostenido en la matrícula estudiantil, impulsado no sólo por la ampliación de la oferta institucional, sino también por la creciente elección de estas universidades como espacios de formación académica y profesional. Esta expansión ha sido fortalecida, en gran medida, por la creación de las denominadas "universidades del bicentenario", que han contribuido significativamente a la democratización del acceso a la educación superior en territorios históricamente relegados.

Una tendencia destacable es la feminización de la matrícula, que en promedio alcanza el 62,5 %, llegando en algunas instituciones al 70 % o incluso al 80 %. Este fenómeno no solo refleja avances en términos de equidad de género, sino que también plantea interrogantes sobre las condiciones de permanencia y egreso, así como sobre las políticas de cuidado que estas universidades deben desarrollar para acompañar las trayectorias estudiantiles.

En cuanto a la edad de los ingresantes, se advierte que, si bien la brecha generacional se ha reducido con los años, la proporción de estudiantes de hasta 19 años sigue siendo menor que en el promedio general de las universidades nacionales. Esto indica que muchos ingresantes son adultos que retoman o inician su formación universitaria después de experiencias previas, algunas de ellas marcadas por la deserción o la postergación prolongada de los estudios. Es especialmente significativo el porcenta-

je de ingresantes de 40 años o más, lo que subraya la relevancia de la oferta académica para este sector de la población, al tiempo que plantea desafíos en términos de gestión institucional y diseño curricular, ya que exige repensar los dispositivos de ingreso y acompañamiento más allá del modelo tradicional orientado a jóvenes recién egresados del nivel secundario.

En relación con la inserción laboral de los estudiantes, los datos disponibles para la cohorte 2022 indican que el porcentaje de ingresantes que trabaja es considerablemente más alto que el promedio nacional, llegando en muchos casos a duplicarlo. Además, un número significativo de estudiantes trabaja más de 35 horas semanales, lo que limita severamente el tiempo disponible para el estudio y complejiza las posibilidades de sostener un rendimiento académico adecuado. Esta realidad interpela a las universidades en cuanto a la necesidad de generar estrategias flexibles, como la implementación de modalidades híbridas, programas de tutorías especializadas y políticas de acompañamiento que contemplen las tensiones entre estudio, trabajo y vida personal.

Finalmente, en términos de capital cultural, los y las ingresantes a las UNCOB provienen, en su mayoría, de hogares con menores niveles de escolarización en comparación con el promedio nacional. Es frecuente encontrar familias donde los padres y madres no han completado los estudios secundarios o incluso primarios, lo que implica que un porcentaje significativo de estudiantes no sólo es la primera generación en acceder a la universidad, sino también la primera en finalizar la escuela secundaria. Esta condición de pioneros en sus trayectorias educativas complejiza el tránsito por la universidad y demanda a las instituciones la implementación de dispositivos de acompañamiento integrales que no sólo fortalezcan los aspectos académicos, sino que también atiendan las dimensiones emocionales y sociales de los estudiantes.

Las UNCOB constituyen espacios fundamentales para la ampliación de derechos y la construcción de oportunidades educativas para sectores históricamente excluidos. Estas instituciones han sido clave para garantizar el acceso a la educación superior en territorios donde las desigualdades sociales, económicas y culturales han limitado tradicionalmente las posibilidades de desarrollo personal y profesional de amplios sectores de la población. En este sentido, las universidades no sólo actúan como agentes de movilidad social, sino también como nodos de producción de conocimiento situado que contribuyen al fortalecimiento de las comunidades locales y a la construcción de ciudadanía activa.

Las tendencias observadas ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer las políticas institucionales en clave de inclusión, permanencia y egreso, con miradas innovadoras que articulen los desafíos del contexto con las aspiraciones de transformación social que orientan la creación y consolidación de estas universidades. Esto implica no sólo implementar estrategias de acompañamiento académico, sino también generar dispositivos integrales que atiendan las dimensiones socioemocionales y materiales que condicionan las trayectorias estudiantiles. A su vez, resulta esencial consolidar redes interinstitucionales con organizaciones comunitarias, actores estatales y del sector productivo, para ampliar los horizontes de formación y facilitar la inserción profesional de los graduados. De esta manera, las UNCOB pueden seguir avanzando hacia un modelo educativo que no solo garantice el acceso, sino que también promueva la graduación y la participación de sus estudiantes en los procesos de transformación social y territorial.

Bibliografía

Adrogué, C., y García de Fanelli, A. (2021). Brechas de equidad en el acceso a la educación superior argentina. *Páginas de Educación, 14*(2), 28-51. https://doi.org/10.22235/pe.v14i2.2507

Altbach, P.; Reisberg, L. y Rumbley, L. (2009) Trends in global higher education: tracking an academic revolution. Paris: UNESCO.

Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2003). *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bracchi, C. (2005) Los "recién llegados" y el intento para convertirse en "herederos": un estudio socioeducativo sobre estudiantes universitarios. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.

Bracchi, C. (2016). Descifrando el oficio de ser estudiantes universitarios: entre la desigualdad, la fragmentación y las trayectorias educativas diversificadas. *Trayectorias Universitarias*, 2(3),3-14.

Cambours de Donini, A. y Gorostiaga, J. (2019). Acceso y permanencia en UNCOB: logros y límites de las políticas institucionales. En: Ezcurra, A -comp- (2019). DERECHO A LA EDUCACIÓN. Expansión y desigualdad: tendencias y política s en Argentina y América Latina. UNTREF: Buenos Aires.

Carlino, P. (2005). *Escribir, leer y aprender en la universidad. Una introducción a la alfabetización académica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Cis, M. I., y Santa María, S. J. (2023). Valoración del ingreso a la licenciatura en enfermería desde la perspectiva de los estudiantes de la facultad de ciencias de la vida y la salud. *Scientia Interfluvius,* 14(2), 8-33.

Ezcurra, A. (2011) Igualdad en educación superior. Un desafío mundial. Los Polvorines: IEC y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Ezcurra, A. (2019). EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA MASIFICACIÓN QUE INCLUYE Y DESIGUALA En: Ezcurra, A -comp- (2019). DERECHO A LA EDUCACIÓN. Expansión y desigualdad : tendencias y política s en Argentina y América Latina. UNTREF: Buenos Aires.

Fernández Lamarra, N. y Costa de Paula, F. (2011) La democratización de la Educación Superior en América Latina. Límites y posibilidades. Bs. As: EDUNTREF.

Fernández Lamarra, N., Perez Centeno, C., Marquina, M.; Aiello, M. (Eds.) (2018). Educación superior universitaria Argentina. Situación actual en el contexto regional. Saenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

García de Fanelli, A. M. (2014). Educación superior en la Argentina: Tendencias, políticas destacadas e incertidumbres. En: BRUNNER, J.J. y VILLALOBOS, C (2014) Políticas de Educación Superior en Iberoamérica 2009-2013 (pp.133-168).

González, G., Nogueira, F., del Valle, M., y Grossi, C. (2020). Trayectorias educativas en el marco de la implementación del ingreso irrestricto en una universidad argentina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*; 9(2), 109-129. https://doi.org/10.15366/riejs2020.9.2.006

Hernández Sampieri, R., y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta, Ciudad de México.* Editorial Mc Graw Hill Education.

Kessler, G. (2002). *La experiencia educativa fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE.

Krotsch, P. (2001) Educación Superior y Reformas Comparadas. Cuadernos Universitarios Nº 6. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.

Milesi, C. (2010). Do all roads lead to Rome? Effect of educational trajectories on educational transitions.*Research in Social Stratification and Mobility*, 28(1), 23-44. https://doi.org/10.1016/j.rssm.2009.12.002

Mónaco J. y Herrera D. (2015), "Quiénes son los nuevos estudiantes universitarios", en Le Monde Diplomatique N° 235, Suplemento La Educación en Debate, UNIPE.

Pierella, M. P. (2014). El ingreso a la universidad pública: diversificación de la experiencia estudiantil y procesos de afiliación a la vida institucional. *Universidades, 60*, 51-62. https://www.redalyc.org/pdf/373/37333038006.pdf

Rendón, L. y Muñoz, S. (2011). "Revisiting validation theory: theoretical foundations, applications and extensions". Enrollment Management Journal, 5 (2).

Sánchez-Gelabert, A. y Andreu, M. (2017). Los estudiantes universitarios no tradicionales y el abandono de los estudios. *Estudios Sobre Educación*,*32*, 27-48. https://doi.org/10.15581/004.32.27-48

Secretaría de Políticas Universitarias. (2013). 2013 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (2023). 2022 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2014 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2015 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2016 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2017 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2018 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2019 *Anuario de estadísticas universitarias 2022*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2020 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Secretaría de Políticas Universitarias. (s.f). 2021 *Anuario de estadísticas universitarias*. Ministerio de Educación, Argentina.

Suasnabar, C. y Rovelli, L. (2016). Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina. Revista Proposiciones. V. 27, N. 3 (81) | set/dez. 2016 81-104.

Tinto, V. (2008) Access without support is not opportunity. En: Act 36 th Annual Institute for Chief Academic Officers. Conference, United State of America.

Vercellino, S., Gibelli, T. I., & Chironi, J. M. (2022). Caracterización de los/as ingresantes a carreras de ciencias aplicadas de la Universidad Nacional de Río Negro. *Revista Argentina de Educación Superior*, (24), 25-45.

Wallach, W. y Vidondo, M. (2017, marzo). Dispositivos de acompañamiento en el ingreso: la experiencia en la Universidad Nacional de Hurlingham. Comunicación presentada en el *VII Encuentro Nacional y VI Encuentro Latinoamericano sobre Ingreso Universitario*. Universidad Nacional de Cuyo.

CAPÍTULO 19

Inteligencia Artificial Generativa en los talleres de medios de UNLaM

Leandro Lacoa*, María Carolina Yarussi

DHySC - Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM)
* lealacoa@unlam.edu.ar

Palabras clave: *Podcast; Inteligencia Artificial (IA); Nuevas tecnologías; Brecha digital; Aprendizaje.*

Keywords: *Podcast; Artificial Intelligence (AI); New technologies; Digital divide; Learning.*

Resumen ejecutivo

Este artículo analiza la aplicación de Inteligencia Artificial Generativa (IAG) en la Educación Superior. En particular, describe los desafíos en la realización de producciones sonoras y escritas en la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Concluye señalando la importancia tanto de las habilidades técnicas requeridas en su uso, con el fin de eludir una apropiación acrítica; como de la reflexión sobre los marcos conceptuales que fundamentan la inclusión de estas tecnologías en el aula.

1. Introducción

Este artículo busca describir la experiencia docente en el diseño y aplicación de actividades que incluyen a la Inteligencia Artificial (IA) como herramienta pedagógica. El desarrollo de la IA de tipo generativa en los últimos tres años cambió de manera significativa cómo se produce, se accede y se difunde el conocimiento. Con el uso generalizado de plata-

formas como *ChatGPT*, *DALL·E* o *Copilot*, entre otras, las IAG dejaron de ser una tecnología reservada para el ámbito técnico o empresarial, para alcanzar una presencia habitual, incluso en el sector educativo. Este fenómeno creó nuevas oportunidades pedagógicas, pero al mismo tiempo suscitó interrogantes urgentes sobre el propósito, el alcance y las condiciones de utilización de estas herramientas en las aulas (UNESCO, 2023; Holmes et al., 2023).

Un aspecto relevante es que este trabajo se basa en una investigación de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), que indaga experiencias de innovación educativa en el contexto de los Talleres de Gráfica, TV y Radio, titulada *"Prácticas docentes en el ecosistema digital: análisis de estrategias y recursos aplicados en la Educación Superior en el área Comunicación y Periodismo"*, a cargo de Mg. María Cristina Lago. En este sentido, se busca producir conocimiento que le resulte útil a los docentes y las cátedras para aplicar modificaciones en los contenidos teóricos y prácticos.

Asimismo, el partido de La Matanza posee una heterogeneidad estructural debido a desigualdades sociales, económicas y tecnológicas que condicionan el acceso a recursos digitales y la continuidad en los estudios superiores. Desde una perspectiva académica, el estudio se enmarca en el campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (CTS) mediante un caso de estudio, que plantea categorías analíticas vinculadas con la brecha digital, la agencia artefactual de las tecnologías y el rol propedéutico de la docencia universitaria.

En el ámbito universitario, se presentan posiciones ambiguas sobre la incorporación de este tipo de tecnologías. Por un lado, se reconoce la capacidad para apoyar procesos de aprendizaje, mejorar la redacción, optimizar tareas repetitivas y promover nuevas formas de pensamiento (Lopezosa et al., 2023). Por otro, emergen preocupaciones sobre el riesgo de sustitución de habilidades humanas, la pérdida de la autoría por parte de los y las estudiantes o el uso acrítico y automatizado de la información. A esta tensión, se suma un componente estructural relacionado con la desigualdad en el acceso y en las condiciones de uso. La disparidad entre quienes pueden costear versiones *premium* y quienes deben conformarse con opciones gratuitas promueve un nuevo tipo de brecha digital de índole tecnológica, pedagógica y cultural (CEPAL, 2023; Tello, 2007).

Desde 2023, las cátedras Taller de Gráfica III y Taller de Producción y Administración en Medios de la Licenciatura en Comunicación Social de la

Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) incorporaron en las clases algunas herramientas vinculadas con la Inteligencia Artificial a modo de experimento y orientadas a ciertas actividades específicas (Lago y Yarussi, 2024). En estos espacios áulicos, los estudiantes se especializan en un área del periodismo y de la comunicación mediante la exploración de recursos digitales en la realización de producciones escritas, sonoras y audiovisuales. En este trabajo, se abordan particularmente las propuestas realizadas por los y las docentes respecto al lenguaje sonoro (producción de un *podcast*) y al escrito (realización de una entrevista simulada). Estas iniciativas buscan generar aprendizajes significativos y elevar el grado de motivación, en el marco de un paradigma de una educación universitaria inclusiva, crítica y de calidad. No obstante, los docentes debieron sortear una serie de desafíos en la construcción de materiales didácticos, contenidos teóricos y otros recursos para las clases, a raíz de que los y las estudiantes tienen ciertas disparidades en el acceso a tecnologías y diferentes niveles de alfabetización digital, lo que se suma a la carencia de formación docente específica y los sesgos presentes en las herramientas utilizadas.

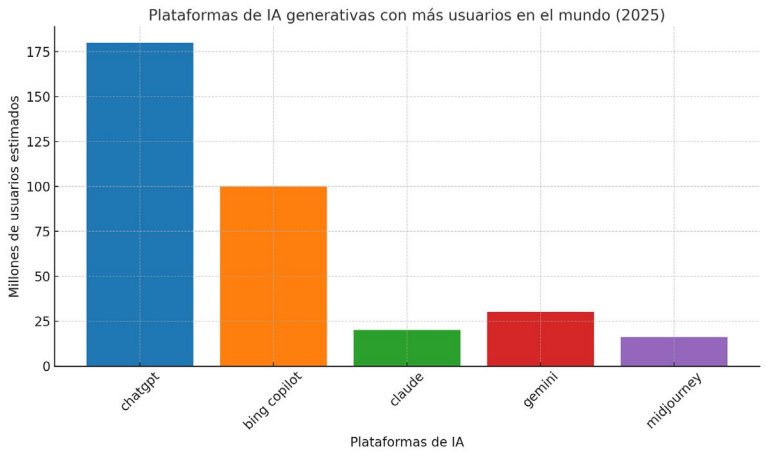
La implementación de la IAG en la UNLaM plantea la oportunidad de reflexionar sobre la tarea docente en la incorporación de nuevas tecnologías y cómo estos procesos pueden acentuar desigualdades en el entorno universitario. En línea con Lezcano y otros (2023), esta cuestión es particularmente significativa en una universidad ubicada en un territorio como La Matanza con serios problemas de infraestructura, movilidad, así como de tipo ambientales y socioeconómicos. Se puede afirmar en sintonía con los autores que "la segregación espacial amplifica y reproduce la desigualdad social de vastos sectores de población (Lezcano et al., 2023: 2).

Este trabajo se propone mostrar una experiencia situada de docentes como una contribución al debate más amplio sobre los desafíos pedagógicos, éticos y sociales que implica el ingreso de la IAG a la Educación Superior en contextos periféricos. El interés se centra en analizar cómo los y las docentes diseñaron y llevaron al aula actividades concretas que incorporaron el uso de herramientas de Inteligencia Artificial Generativa (IAG), donde surgieron una serie de posibilidades, limitaciones y retos. A partir del registro de estas iniciativas y de las reflexiones surgidas durante el proceso de planificación y de desarrollo de las producciones de los y las estudiantes, se pretende entender de qué manera la integración de la IAG transforma las decisiones pedagógicas y desafía el papel del docente en contextos de creciente desigualdad digital (Holmes et al., 2023).

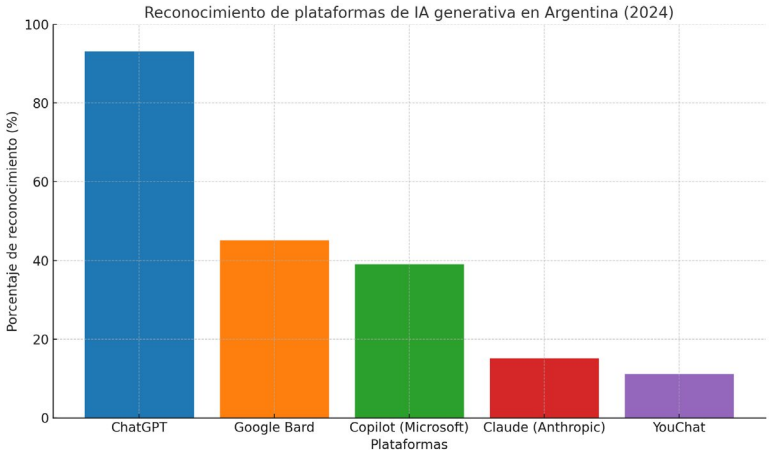
La estructura del artículo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, el marco teórico desarrolla una definición general de Inteligencia Artificial, así como los debates sobre la incorporación de este tipo de tecnologías en la educación superior y los problemas asociados a la brecha digital. Asimismo, se plantea el uso específico de esta tecnología en el ámbito del periodismo y la comunicación. En segundo lugar, se analizan las experiencias concretas de las cátedras en actividades áulicas, lo que implica la incorporación en el desarrollo de los productos que generan los y las estudiantes en dichos ámbitos. En tercer lugar, se presentan las dimensiones emergentes del análisis, con foco en los efectos pedagógicos, tecnológicos, cognitivos y sociales. Por último, el artículo concluye con una síntesis de hallazgos, propuestas de mejora y líneas futuras de trabajo orientadas a una integración crítica y equitativa de la IAG.

2. Aproximación conceptual

A partir de 2022, se produjeron en menos de tres años una serie de hitos en el ámbito comercial, que comenzaron con el lanzamiento al público general de la primera versión de *ChatGPT* por la empresa *OpenAI*, y llegaron hasta enero de 2025 con la aparición del *bot* conversacional gratuito basado en el modelo *DeepSeek-R1*. Según datos oficiales, la empresa de origen norteamericano superó los 180 millones de usuarios y generó más de 200 millones de dólares en ingresos mensuales hacia comienzos de 2025 (*Exploding Topics*, 2025; *Business of Apps*, 2025). En tanto, la compañía china consolidó más de 15 millones de descargas en pocos días, sobre todo en entornos de código abierto (Backlinko, 2025; *Demand Sage*, 2025).



Fuente: Statista (2025), Exploding Topics, Business of Apps



Fuente: Reporte de opinión pública sobre IA en Argentina (LatAm Journalism Review, 2024)

Este éxito en el mercado impulsó el desarrollo de nuevas aplicaciones, tanto para lo que se puede denominar "uso doméstico" como para la investigación científica, actividades clínicas, procesos industriales, etcétera. Según García-Peñalvo (2023), la llegada de sistemas como *ChatGPT* marcó un cambio significativo en el uso diario de la IAG, al integrar capacidades de generación de texto contextual, que se utilizan en educación, gestión institucional, programación y atención al cliente. Por su parte, Zhang et al. (2024) subrayan que modelos como DeepSeek-R1, de código abierto y altamente eficientes, facilitaron el acceso a IAG avanzada y permitieron la aplicación en investigaciones académicas, educación y tareas clínicas, incluso en entornos con recursos limitados.

Por este motivo, se plantea comenzar este marco conceptual con una aproximación a lo que se denomina Inteligencia Artificial (IA) en general, así como a las características, funcionamiento, masificación comercial y aplicación en diferentes campos sociales.

2.1 ¿Qué es y cómo funciona la IA?

La Real Academia Española (RAE) describe a la Inteligencia Artificial como la "disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que ejecutan operaciones comparables a las que realiza la mente humana, como el aprendizaje o el razonamiento lógico" (RAE, 2024). Esta definición enfatiza en el aspecto cognitivo que las máquinas simulan, lo que busca equiparar ciertas habilidades computacionales a procesos que históricamente se han asociado con el intelecto humano. En la *Guía para la Inteligencia Artificial Generativa en la educación y la investigación*, en

tanto, se define a la IA generativa como "una tecnología que genera automáticamente contenido en respuesta a indicaciones escritas y que puede aparecer en variados formatos que comprenden todas las representaciones simbólicas del pensamiento humano: textos escritos en lenguaje natural; imágenes, incluyendo fotografías, pinturas digitales y caricaturas; videos, música y código de software" (Holmes & Miao, 2024: 8).

Desde una perspectiva técnica, la gran mayoría de los modelos masificados de IAG se basan en algo conocido como "redes neuronales artificiales", que están inspiradas en cómo opera el cerebro humano, cuyas redes se estructuran en diversas capas de nodos interconectados, o "neuronas", que manejan la información mediante complejos cálculos matemático y aprenden habilidades mediante la búsqueda de patrones estadísticos o "parámetros" (UNESCO, 2023).

Esta descripción pone de relieve la versatilidad de la IAG y la capacidad de producir contenido multimedial, lo que la convierte en una herramienta con enormes posibilidades dentro del campo de la comunicación y la educación. A través de esta dinámica, el sistema se retroalimenta y mejora ante cada corrección, sugerencia o pedido de reformulación de conceptos por parte del humano que comanda la acción. Esta interacción permite el aprendizaje de la IAG mediante ensayo y error.

Este proceso de ajuste, conocido como aprendizaje automático o *machine learning*, puede desarrollarse de tres maneras principales: de forma supervisada, con datos etiquetados; de manera no supervisada, sin el uso de etiquetas; y a través del aprendizaje por refuerzo, que se basa en recibir retroalimentación positiva o negativa.

En el ámbito del aprendizaje supervisado, se entrena al modelo con datos de entrada y salida ya conocidos, lo cual le permite hacer predicciones sobre nuevos conjuntos de datos. Por otro lado, el aprendizaje no supervisado permite que el modelo descubra por sí mismo patrones y estructuras en datos que no están previamente etiquetados. En tanto, el aprendizaje por refuerzo se centra en cómo un agente interactúa con su entorno, aprendiendo a partir de recompensas o penalizaciones que recibe, lo que le ayuda a mejorar su actuación (Morales & Escalante, 2022; Kaelbling, Littman & Moore, 1996).

Las solicitudes o preguntas, que se utilizan para comandar una acción, se las conoce como *"prompt"* (del vocablo inglés "sugerencia"). Estos enunciados actúan como disparadores para que la IAG produzca respuestas

coherentes y ordenadas en función del contexto planteado. Por ejemplo, un *prompt* puede tomar la forma de una pregunta, como "¿Qué es la inteligencia artificial?", una instrucción específica, tal como "Escribí un resumen de este texto", o incluso una tarea más compleja que incluya varias condiciones. La precisión con la que se formulan estos *prompts* tiene un impacto directo en la calidad de las respuestas obtenidas. Por esta razón, dominar la habilidad de redactarlos de manera adecuada es una competencia digital esencial en la actualidad dentro de los ámbitos laborales. En línea con Knoth et al. (2024), se puede plantear que la mejora en la calidad del *prompt* incrementa el rigor de las respuestas generadas por los modelos de lenguaje, a través de elementos como la especificidad, el contexto y las restricciones. También, Salaverría (2024) coincide al identificar cuatro pilares fundamentales para diseñar *prompts* efectivos: claridad, contexto, detalle y precisión.

Si bien a nivel mediático suele mencionarse a la Inteligencia Artificial como un fenómeno único, en realidad existen distintos tipos o categorías, según el nivel de autonomía, la complejidad y la funcionalidad. A grandes rasgos, se pueden distinguir tres tipos principales: IA "débil" o "específica", IA "general" e IA "superinteligente" (Russell, S., & Norvig, P., 2010; Bostrom, N., 2014; Hintze, A., 2016).

En primer lugar, la Inteligencia Artificial "débil" o "específica" incluye aquellos sistemas creados con el propósito de realizar tareas específicas, tales como el reconocimiento de imágenes, recomendación de productos o traducción de idiomas, entre otros. Estos sistemas carecen de capacidad para comprender contextos más amplios. Ejemplos de esta categoría incluyen a *ChatGPT*, *DALL·E*, *Siri*, *Alexa*, *Copilot* o *Gemini*, entre otras, que se consideran IA generativas, una subcategoría de este tipo de IA "débil". La masificación de estos productos se basa en la habilidad para generar contenido nuevo con información existente. Esta variedad de IAG va más allá de la mera reproducción de datos, ya que los transforma, condensa y adapta de acuerdo a las instrucciones proporcionadas por los usuarios.

Como segunda categoría, se encuentra la IA "general", cuasi hipotética, que aún no se desarrolló completamente, cuya capacidad tiene que ver con razonar, aprender y solucionar problemas en una amplia gama de áreas, lo que implicaría un nivel de comprensión similar al de los seres humanos. Según algunas empresas tecnológicas, esta visión de la IA está actualmente en proceso de desarrollo, lo que genera diversos debates sobre los alcances reales y las implicancias éticas (IBM, 2024; AP, 2024).

En tercera instancia, existe la denominada IA "superinteligente", de carácter teórico y objeto de especulación en el campo de la filosofía de la tecnología y la ética. Autores como Bostrom (2014), Diéguez (2017) y Schneider (2019) sostienen que este término se refiere a sistemas de IA que tendrían la capacidad de superar las habilidades cognitivas de los seres humanos en casi todos los aspectos, cuestión que se debate por los riesgos implicados.

TIPO DE IA	INTELIGENCIA ARTIFICIAL DÉBIL O ESPECÍFICA	IA GENERAL	IA SUPERINTELIGENTE
DESCRIPCIÓN	Realizan tareas específicas, tales como el reconocimiento de imágenes, recomendación de productos o traducción de idiomas, entre otros. Estos sistemas carecen de capacidad para comprender contextos más amplios.	Tiene capacidad de razonar, aprender y solucionar problemas en una amplia gama de áreas, lo que implicaría un nivel de comprensión similar al de los seres humanos.	Tendrían la capacidad de superar las habilidades cognitivas de los seres humanos en casi todos los aspectos, cuestión que se debate por los riesgos implicados.
APLICACIONES	ChatGPT, DALL·E, Siri, Alexa, Copilot o Gemini,	En desarrollo.	En desarrollo.

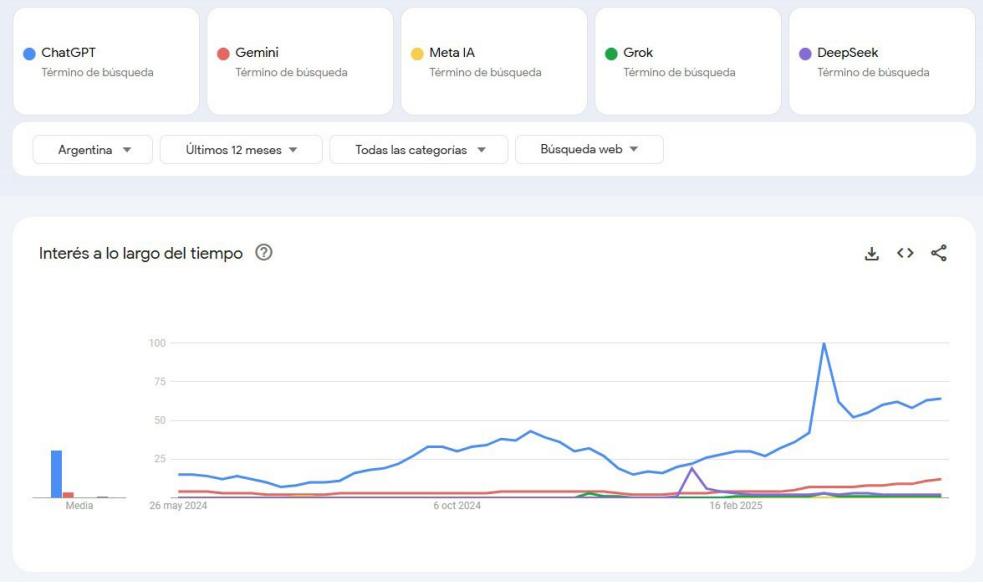


Figura 03: *Fuente: Google Trends*

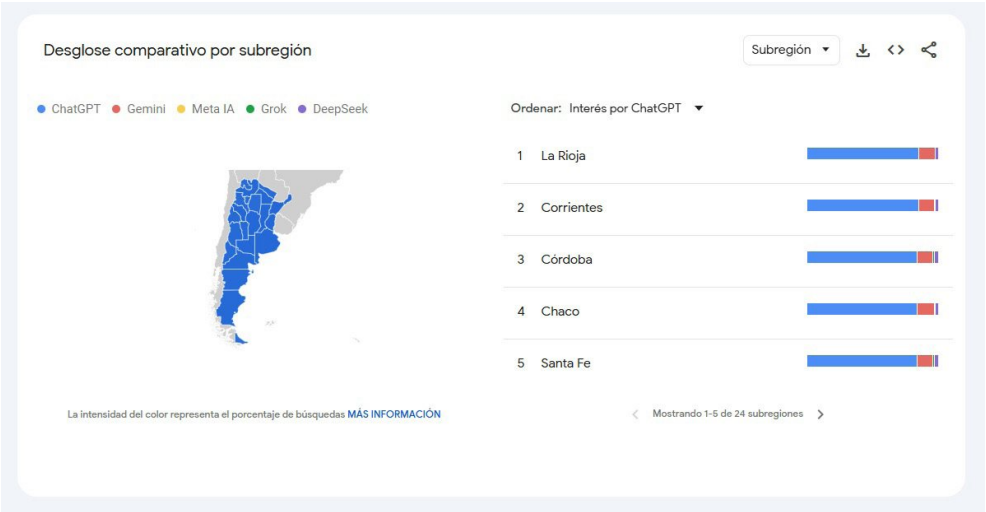


Figura 04: *Fuente: Google Trends*

2.2 La IAG en la Educación Superior

En los últimos años, artículos académicos señalan el crecimiento exponencial de las tecnologías aplicadas al aprendizaje y el uso de la IAG como herramienta pedagógica en el aula. Sin embargo, destacan también la importancia y necesidad de que los docentes se formen para transmitir a los y las estudiantes el conocimiento necesario para hacer un buen uso de las tecnologías de IAG (Alvarado Rosado et al, 2022; Romero, Heiser y Lepage, 2023; Rondón-Morel et al, 2024; Parra-Taboada et al, 2024).

Algunas universidades a nivel internacional decidieron diseñar guías para docentes como política institucional en las que aportan información sobre Inteligencia Artificial y brindan consejos para una "buena utilidad" de la herramienta. El manual de *Recomendaciones para la docencia con Inteligencias Artificiales Generativas* de la Universidad Carlos III de Madrid (2023: 8), aporta una idea sobre este punto: "Toda estrategia basada en limitar, impedir o sancionar el uso de estas herramientas está abocada al fracaso. Es necesaria una concienciación global de toda nuestra comunidad educativa: vamos a integrarlas en nuestro trabajo, sin caer en los extremismos, ni los de perseguir su uso ni los de forzar su introducción. Este proceso ha de ser paulatino, pero también inexorable".

Entre las consecuencias en la incorporación de herramientas de IAG en la Universidad se destacan la transformación en la producción de contenidos teóricos y de materiales prácticos para las clases por parte de los y las docentes, como así también en las dinámicas áulicas y extraáulicas de los y las estudiantes. Por su parte, existen algunas experiencias de utilización en la gestión académica y administrativa. Según Rouabhia (2024), *ChatGPT* puede ser utilizado para generar cursos y producir contenidos educativos de alta calidad. En lo que respecta a la interacción de los estudiantes con el material de estudio y su participación en actividades académicas, la IAG ha marcado una diferencia significativa. Sánchez Rodríguez y Martínez Romero (2024) sostienen que el profesorado tiene percepciones defensivas o proactivas de acuerdo a las trayectorias, las disciplinas y el aspecto generacional, por lo que se genera una adaptación ad hoc de la IAG.

Aunque excede los fines de este abordaje conceptual, la implementación de la IAG está alcanzando a la gestión académica y administrativa, donde puede ser utilizada para la optimización de diversos procesos, tales como la programación de horarios, la administración de inscripciones y el monitoreo del desempeño de los estudiantes. García-Delgado y otros (2025) describen el impacto positivo de la IAG en la administración universitaria, en cuanto a la toma de decisiones basadas en datos y a la mejora de la eficiencia operacional. Sin embargo, cabe señalar que, en la mayoría de los casos, se trata de una estrategia artesanal de las cátedras, integrada al denominado "currículum oculto" (Jackson, 1968), donde surgen inquietudes o motivaciones particulares a instancias de las presiones de los campos externos al campo educativo. Para Bourdieu (1990), las prácticas de enseñanza no solo responden a las dinámicas internas del sistema educativo, sino que también están influenciadas por fuerzas externas como el mercado laboral, la industria tecnológica y los medios de comunicación. A su vez, el mencionado currículum oculto hace visibles aspectos de la educación que, a menudo, quedan marginados por el discurso educativo oficial (Sacristán Lucas, 2007). Es decir, las decisiones de los y las docentes responden a motivaciones personales o a presiones externas, más que a una política institucional clara. Esta situación permite a los y las docentes innovar y adaptar sus prácticas a las nuevas realidades tecnológicas, pero podría perpetuar asimetrías preexistentes. En la misma línea, la carencia de capacitación y de espacios de reflexión y/o de intercambio de experiencias entre las cátedras ocasiona posturas disímiles sobre la importancia de la herramienta en los procesos de enseñanza-aprendizaje, tanto en términos de rechazo como de incorporación

acrítica de plataformas con una agencia artefactual particular, impregnada de valores construidos por empresas transnacionales, cuyo objetivo principal es obtener ganancias y avanzar con el desarrollo de sus productos por medio del entrenamiento voluntario y gratuito de la herramienta por parte de millones de usuarios a escala global (UNESCO, 2023; Meza Arguello et al., 2025).

En este sentido, las Universidades se encuentran en una disyuntiva sobre la manera de integrar (en caso de ser viable y necesario) las IAG en las dinámicas, en primer lugar, de las cátedras como unidades mínimas de formación de profesionales, como en el resto de los procesos institucionales. Por lo tanto, el problema se presenta a nivel pedagógico, pero también de gestión, ya que altera algunos de los valores establecidos en las tradicionales funciones de la Universidad: docencia, investigación y extensión.

Según Chang Rizo (2025), la IA tiene el potencial de revolucionar la Educación Superior mediante la optimización y la personalización del aprendizaje con eficiencia en los procesos institucionales. La cuestión "revolucionaria" incluye los riesgos de atentar contra ciertos valores de la Universidad, ya sea la autonomía o la producción de conocimiento. Por lo tanto, la adopción de la IAG en este ámbito conlleva importantes consideraciones éticas. Un informe de la UNESCO (2023) recalca que cualquier implementación en la educación debe hacerse con un firme respeto por los derechos humanos y sin dejar de plantear los conceptos de inclusión y equidad.

En relación con el rol docente, las IAG alteran fuertemente la dimensión propedéutica en la formación de profesionales. Muchas de las estrategias didácticas, existentes al menos desde el siglo XIX, se ven alteradas por la ruptura con la memorización de conceptos, los procesos lineales de aprendizaje y la acumulación secuencial de saberes sobre un tema dentro de un campo disciplinar. No obstante, la propedéutica puede ser clave para la formación de profesionales, sobre todo en los inicios de las carreras. Como sostiene Pujol (2025), la IAG está obligando a desarrollar un aprendizaje más personalizado y adaptativo. Este autor considera que se debería trabajar sobre competencias críticas y habilidades para resolver problemas complejos.

Este cambio de paradigma conlleva una reconfiguración del rol docente. De acuerdo con Castillo Córdova y otros (2022), el docente debería adoptar un papel de orientador y facilitador dentro del actual entorno de la

educación. Sin embargo, como indica Pedró (2025), hay un peligro latente de que la tecnología se emplee de manera superficial, sin detenerse a considerar profundamente el impacto en la calidad de la educación.

En este marco, es relevante abordar el concepto de "agencia artefactual". Mediante la Teoría del Actor-Red, Latour (2005) sostiene que los artefactos tecnológicos cuentan con un tipo de agencia que afecta tanto las acciones humanas como la estructura de las redes sociales. Esto significa que las tecnologías van más allá de ser simples herramientas pasivas; de hecho, juegan un rol activo en la formación de prácticas sociales y educativas. Por ende, el educador, si asume el rol de mediador, debería estar plenamente consciente de cómo las tecnologías que incorpora en el aula pueden influir en las dinámicas de interacción y en los procesos de aprendizaje. Además, la simple elección de una plataforma por sobre otra arrastra, por ejemplo, la perpetuación de sesgos o las limitaciones propias de los actores que la concibieron.

Otra de las preocupaciones en este punto radica en la inquietud de que las nuevas tecnologías de IAG no ayuden a promover una educación igualitaria, inclusiva y de calidad para todas las personas. En el libro *El futuro de la educación: cómo la inteligencia artificial transformará el aula*, Manrique Chávez y otros (2023) plantean varios aspectos que, según su relevamiento, contribuyen a la brecha digital en el ámbito educativo: uno indica que dado que los algoritmos de aprendizaje automático se entrenan con datos de contextos e individuos específicos, es posible que los conocimientos y sesgos de estas fuentes perpetúen criterios parciales o discriminatorios y, por lo tanto, amplíen las brechas que ya existen en el sistema educativo. Por otro lado, señalan lo económico y formativo como factores que profundizan la inequidad en el aula. "Los altos costos de inversión en recursos tecnológicos y la falta de capacitación de los docentes son restrictivos para la incorporación de la IA en el aula" (Manrique Chávez et al., 2023: 45).

2.3 La IAG en el periodismo y la comunicación

En el ámbito de la comunicación, expertos como Lopezosa et al. (2023) destacan que la IA genera un cambio fundamental en cómo se produce y distribuye la información, lo que impacta directamente en las rutinas laborales, los hábitos de consumo y los métodos de aprendizaje. Según estos autores, el efecto de la IAG no se limita a aspectos técnicos; más bien, exige un análisis crítico que considere las consecuencias en el conocimiento, la educación y la cultura.

A nivel global, la Inteligencia Artificial es un componente clave en diferentes fases de la producción de medios. *The New York Times* cerró un acuerdo de varios años con Amazon, que le permite a este último usar su contenido editorial, que incluye artículos de *The Times, NYT Cooking* y *The Athletic*, para entrenar modelos de inteligencia artificial y mejorar productos como *Alexa*. Por su parte, *The Washington Post* ha formado una alianza estratégica con *OpenAI* para incorporar resúmenes y fragmentos de sus reportajes en *ChatGPT*, haciendo más accesible al público información fiable y sólida. De igual manera, *Condé Nast*, la casa editora detrás de revistas icónicas como *The New Yorker* y *Vogue*, ha establecido un acuerdo con OpenAI que autoriza el uso de su contenido en productos de IAG, tales como *ChatGPT* y *SearchGPT*. En tanto, *Reuters* ha creado *Tracer,* un innovador sistema que automatiza la generación de noticias a partir de datos obtenidos de redes sociales como *X,* identificando y categorizando las noticias en tiempo real (Liu et al, 2017). Por último, la aplicación de noticias *Upday* fusiona con contenido creado por periodistas mediante selecciones realizadas por los editores, mediante la división de la información en dos secciones principales: *Top News* y *My News.* Esta última sección proporciona a los usuarios una selección personalizada de noticias basada en sus intereses, gracias a un algoritmo de IA. En Europa, PRISA Media reforzó su posición en el ámbito de la IA mediante una colaboración con Perplexity AI, una empresa emergente apoyada por personalidades como Jeff Bezos y compañías como Nvidia, con el objetivo de distribuir su contenido a través de motores de búsqueda impulsados por IAG.

En Argentina, una variedad de medios de comunicación está adoptando la IAG para los procesos editoriales. Por un lado, buscan mejorar la producción de contenidos y, por otro, enriquecer la experiencia de los lectores. El diario *Clarín,* por ejemplo, introdujo UalterAI, un asistente de lectura impulsado por IAG capaz de resumir noticias, organizar la información cronológicamente y resaltar los puntos más importantes, lo que simplifica enormemente la comprensión de los lectores. La Nación, con el fin de entender mejor la música *trap*, aplicó técnicas de procesamiento de lenguaje natural y aprendizaje automático para desentrañar las tendencias y temas más comunes en las letras de este género musical. Por otro lado, Todo Jujuy, un medio provincial, integró herramientas de IAG en su redacción para automatizar la cobertura de eventos deportivos, crear versiones en audio de sus noticias y lanzar un asistente de lectura en formato *chatbot*. También, proyectos como Chequeado en Argentina están utilizando la IAG para verificar hechos y automatizar la creación de contenidos.

3. Descripción de casos

3.1 Lenguaje sonoro. IAG aplicada a la creación de contenidos sonoros

Desde su creación en 1995, la Carrera de Comunicación Social de la UNLaM tuvo cuatro talleres de radio de carácter anual en los que se aprendía y practicaba el lenguaje radiofónico tradicional con sus formatos clásicos: boletín informativo, panorama, diario hablado, magazine, radioteatro, entre otros. En 2009, se realizaron cambios en el plan de estudios de la carrera y se cuatrimestralizaron las materias "taller" (UNLaM, 2008). En este contexto, el advenimiento de cambios tecnológicos y la transformación en las formas de comunicación y de consumo masivo de medios, obligó a los docentes a reformular los contenidos y actividades que se dictaban en clase (UNLaM, 2025).

En ese momento, se comenzaron a incorporar nuevas narrativas sonoras, que antes se basaban en la radio tradicional analógica y se transformaron con el advenimiento de los medios digitales. Este fenómeno implicó cambios en el lenguaje, y en los procesos creativos y de producción. De esta manera, se sumaron formatos a la propuesta pedagógica como radioarte, audio series, *podcast* y *streaming* de radio, entre otros.

La generación de contenidos sonoros para Internet plantea nuevos desafíos como el problema de los derechos de autor en la música, la duración de las piezas sonoras, la estandarización de formatos, el acceso a la tecnología actualizada y programas de edición, y la redefinición de los roles y tareas en los equipos de trabajo.

Además, en esta etapa, se detectaron cambios en el consumo de los públicos que se volvieron más exigentes en la demanda de entretenimiento e información dado el acceso masivo a las herramientas de creación de contenidos (Salaverría, 1999). Por ello, otro de los desafíos tuvo que ver con generar contenidos sonoros atractivos que captaran la atención de los oyentes, ahora también, transformados en consumidores activos, cuyo rol en el acto de comunicación no es ser únicamente el "tercero ausente" (Binasco et al, 2021) sino un actor con capacidad de interactuar, producir contenidos propios y competir; y, al mismo tiempo, elegir con criterio aquello que consume.

Los talleres de radio plantean una progresión pedagógica desde los primeros tres niveles (Talleres I, II y III) en los que se afianzan conceptos de radio tradicional y géneros periodísticos clásicos, mientras que a partir

del Taller IV y V comienza a hibridarse lo analógico con lo digital y se inicia el recorrido hacia los talleres más avanzados (VI y Taller de Producción y Administración en Medios) en los que se hace foco en las nuevas narrativas sonoras.

Con la premisa de incorporar nuevas tecnologías como herramientas para la realización de actividades en el aula, el módulo de Lenguaje Sonoro y Entornos Digitales exploró el potencial de la IAG en la producción de un *podcast* íntegramente realizado por esta tecnología.

En respuesta a esa inquietud, se desarrolló una investigación cualitativa con una población de trece estudiantes universitarios de entre 22 y 32 años, de nivel educativo avanzado que ya tenían conocimientos y experiencia vinculada a la producción de contenidos sonoros (radioarte y *podcast*).

En ese estudio, se les explicó a los y las estudiantes las principales definiciones sobre Inteligencia Artificial y se plantearon las diferentes etapas para la realización del proyecto. La propuesta consistió en la creación de un seriado de *podcast* de cinco episodios que cumpliera con dos premisas: 1) que la totalidad del contenido, en cada paso del proceso creativo, estuviese generado por Inteligencia Artificial; y 2) que el producto tuviese la menor intervención humana posible al momento de corregir, ajustar o modificar el material.

Para la organización del trabajo, se dividió a los integrantes de la clase en equipos y se les asignó diferentes tareas. Además, se les indicó que, como parte de la experiencia, tenían la libertad de buscar, probar y elegir las aplicaciones con las que ejecutarían cada etapa del proceso creativo.

Los grupos trabajaron en cuatro momentos claves. Primero, se avanzó en la creación de la imagen gráfica representativa que se convertiría en el logo e identidad del ciclo de *podcast*. Luego, en la redacción del texto y confección del guion; la definición de la voz y las cortinas musicales; y, por último, la edición y publicación *online* del ciclo.

IMAGEN	TEXTO	SONIDO	EDICIÓN Y PUBLICACIÓN
• Creación de imagen gráfica representativa.	• Redacción de sinopsis. • Redacción y armado de guion.	• Locución/ Narración del guion. • Generación de música y efectos de sonido para la ambientación de cada episodio.	• Montaje y edición artística. • Publicación en canal de *Spotify*.

Con la idea de explorar y aprender en el proceso, se probaron distintas aplicaciones de IAG generadoras de imagen, texto, voz y música. Con eso obtuvieron diferentes componentes de una especie de rompecabezas sonoro, que daría forma, al final del camino, al seriado de *podcast*.

Durante el desarrollo de la experiencia, los y las estudiantes se enfrentaron a numerosos desafíos como el tiempo requerido para la búsqueda de la aplicación adecuada y los registros de usuario. En muchos casos, los intentos de prueba de las aplicaciones quedaron a mitad de camino o no pudieron ejecutarse porque las aplicaciones de IAG requeridas no eran de uso libre.

En el caso de la música encontraron herramientas de IA generativas potencialmente útiles, pero no aptas para su descarga o que generan audios muy breves o interferidos con sonidos con "marca de agua sonora" para evitar el uso o reproducción. Entonces, el equipo seleccionó las aplicaciones *Gen Voz*, *Mubert* y *Loudly*. Esta elección se fundamentó en la calidad de los elementos, la practicidad y la facilidad de la experiencia de usuario.

TIPO DE HERRAMIENTA	HERRAMIENTA ELEGIDA	DESCRIPCIÓN
GENERADOR DE IMÁGENES	**IMAGE CREATOR Microsoft Bing** https://www.bing.com/images/create	A través de esta aplicación es posible crear imágenes, logos, paisajes, personajes o, incluso, la representación gráfica de una "situación". Para accionar *Image Creator* el usuario debe redactar un texto detallado y preciso, con una descripción de aquello que imagina para que la tecnología lo interprete y genere un conjunto de imágenes coincidentes con esas palabras.
GENERADOR DE TEXTO	**CHAT GPT** https://chat.openai.com/	*ChatGPT* (por su sigla en inglés *"Chat Generative Pre-Trained Transformer"*) es una aplicación de inteligencia artificial basada en diálogo, también conocida como "chatbot". En este tipo de app, el usuario interactúa a través de texto: escribe indicaciones, pregunta, pide ayuda y hasta ordena tareas en un chat que devuelve respuestas elaboradas y con sentido. Esta tecnología está en constante actualización y se nutre de la información que circula en internet. Es factible de ser entrenada y especializada sobre una temática en particular con el ejercicio mismo del diálogo entre el usuario y el chatbot.
GENERADOR DE VOZ	**GEN VOZ** https://genvoz.com/	Gen Voz es una aplicación que permite la conversión de texto a voz en diferentes idiomas. En su versión gratuita, la app permite generar *clips* de audio de 20 segundos; en cambio, en el servicio *premium*, se pueden personalizar aspectos de audio como diferentes timbres, velocidades, tonos y volúmenes. Para utilizarla, el usuario debe seleccionar el tipo de voz, género, nacionalidad (cada voz tiene los regionalismos y tonadas del país seleccionado) e introducir el texto en un cuadro. La IA hace el resto: apenas unos instantes después se genera un archivo de audio en formato mp3 listo para descargar.
GENERADOR DE MÚSICA	**MUBERT** https://mubert.com	Se trata de una plataforma colaborativa que permite la creación de música libre de derechos para su uso en medios digitales sin fines comerciales. Con un registro previo y compromiso de citar a la página, el usuario puede componer música única para sus producciones, a partir de indicaciones precisas y combinaciones sobre estilos musicales, géneros, pistas y sonidos predefinidos.
GENERADOR DE EFECTOS DE SONIDO	**LOUDLY** https://www.loudly.com/music/ai-music-generator	Al igual que *Mubert*, *Loudly* es una plataforma que permite crear música. La diferencia radica en la mayor variedad de recursos sonoros y una interfaz mucho más amigable con la experiencia de usuario. En esta aplicación se puede explorar, combinar y personalizar una gran variedad de sonidos abstractos y concretos. En su versión gratuita es posible descargar una cantidad limitada de archivos de audio en formato mp3.

Como un ejercicio lúdico, se les brindó el tiempo necesario para que exploraran y crearan las piezas sonoras del *podcast*; buscaran las voces de los narradores, una de hombre y otra de mujer con acento rioplatense y, como característica particular, que tuviera un estilo "joven". Si bien el resultado podría sorprender por el realismo, muchas inflexiones vocales no sonaban reales y carecían de variedad tonal o expresividad en el relato. Los locutores generados por IAG no tenían la suficiente expresión en sus voces para captar y sostener la atención del oyente más allá del impacto inicial.

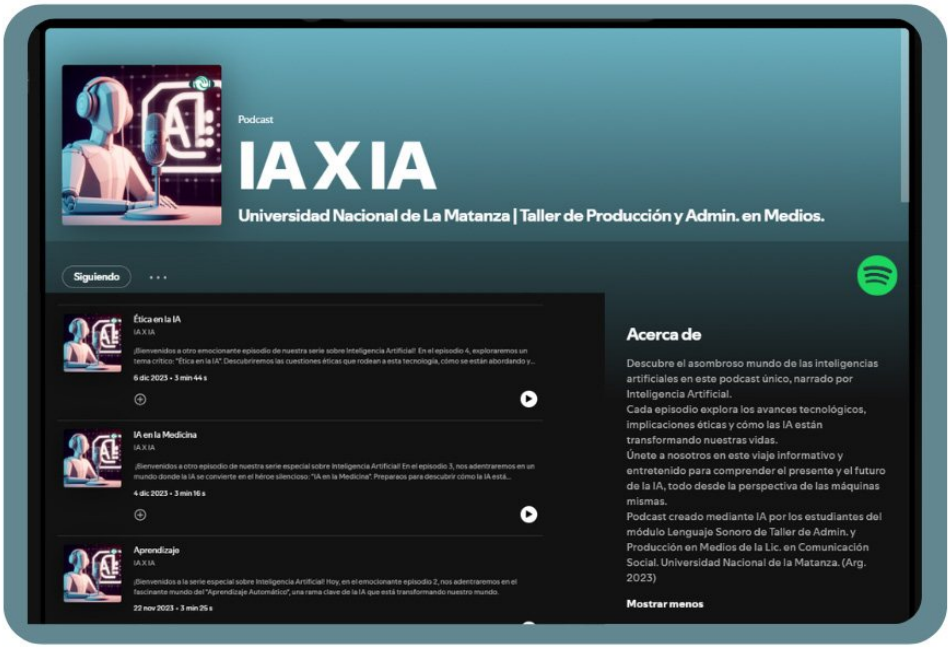
En cuanto a la música, el principal obstáculo fue la falta de formación específica en la materia para darle una indicación precisa a la IAG. De modo que los y las estudiantes fueron alentados a buscar y encontrar las palabras adecuadas para el *prompt*: "Música tranquila, enérgica, oscura, alegre, etc.".

Con los efectos de sonido, la experiencia fue aún más limitada. En el caso de los efectos abstractos, el producto generado careció de la riqueza creativa en algunos casos; y al solicitar efectos concretos, los sonidos no parecían reales.

En todas las etapas (generación de texto, imagen, voz y música), se les solicitó a los estudiantes que dialogaran cuidadosamente con la IAG e interpretaran con sentido crítico lo que les ofrecía. Se les indicó que la corrigieran y pidieran reformulaciones según lo que ellos consideraban correcto o no; y que le explicaran minuciosamente lo que necesitaban hasta llegar al resultado esperado. Sobre esta dinámica, el equipo docente observó que los conocimientos previos de los y las estudiantes fueron de suma importancia al momento de redactar los *prompts* o instrucciones.

Además, se detectó que los equipos de trabajo contaban con más dominio en ciertas tareas (redacción, guion, diseño de estructura de *podcast*). No obstante, los resultados de la IAG fueron mejores en aquellas tareas en las que los y las estudiantes tenían menos formación previa, como el diseño de imágenes y música (aspectos no abordados en la carrera).

Se obtuvo como resultado el *podcast* "IA x IA": un producto sonoro emitible, surgido de una dinámica en el aula que implicó la interacción activa y necesaria de los humanos y la tecnología.



3.2 Lenguaje escrito, simulación de entrevista y co-producción con IAG

El Taller de Gráfica III tiene un recorrido histórico similar al ya mencionado en el apartado anterior, con la diferencia de que esta materia corresponde al segundo año de la carrera. En esta instancia, se dictaba lo que se conocía como "Agencia de Noticias", una temática que tras el retorno a clases presenciales luego de la pandemia de COVID-19, mutó a la denominación de "Escritura Web" como un proceso de actualización curricular.

Por este motivo, se debieron adaptar contenidos y prácticas a las nuevas formas de producción periodística en el proceso de convergencia digital (Salaverría, 2003), que implica dimensiones empresariales, de contenido, de formatos y de producción periodística. La multimodalidad y la multitarea generaron la mayor transformación que sufrió el periodismo escrito.

A partir de 2023, se decidió incorporar una serie de modificaciones en las actividades propuestas en clase, luego de detectar intereses puntuales de los y las estudiantes sobre herramientas de diseño gráfico y web, así como de plataformas de reciente creación como las IA generativas,

que producían en la mayoría de los casos textos con poco rigor, plagados de errores gramaticales y con claras deficiencias en la comprensión de los géneros periodísticos.

Así, se construyó una primera actividad que se denominó "simulación con IA", donde las y los estudiantes reproducían a través de *ChatGPT* una situación o contexto de entrevista tradicional periodística, en general de pregunta y respuesta. El objetivo del trabajo era que conocieran la herramienta y practicaran la redacción de *prompts*. También, se pensó en el aspecto lúdico y en la posibilidad de exploración. Desde el inicio, siempre bajo ciertas pautas generales, se permitió sumar ideas al desarrollo de la actividad, incluso durante la realización.

En 2024, luego de evaluar los resultados del año anterior, se perfeccionó la actividad al agregar una delimitación en los personajes elegidos para la entrevista, como así también un perfeccionamiento en algunas instrucciones y en el proceso de simulación. Esto despertó la motivación de los y las estudiantes quienes propusieron ampliar el universo de los personajes al mundo de la historia, la literatura, el cine, entre otros. Luego de la simulación, se solicitó elaborar una entrevista periodística en base a los textuales o declaraciones que surgieran. Para el ciclo lectivo 2025, se plantearon modificaciones a la actividad entre los y las estudiantes del turno mañana y el turno noche. Por ejemplo, se plantearon universos narrativos que surgieran de una noticia de actualidad o de un tema de agenda, desde contenido científico como el proceso de desextinción del lobo terrible, hasta el éxito mundial de una serie como *El Eternauta*. De este modo, se orientó mejor a los y las estudiantes en el proceso de elección del personaje para lograr sortear los sesgos, respuestas incoherentes o plagios de la IAG.

En esta tercera versión de la propuesta, se solicitó a los y las estudiantes que redactaran una entrevista simulada mediante una plataforma de Inteligencia artificial conversacional, ya no solo *GPT*, sino la que utilizaran más en su vida cotidiana, trabajo u otros ámbitos. Si no la utilizaban, se pedía realizar un logueo con cuenta de correo (*Google* en general) o la creación de un usuario, sólo a los fines de la actividad. También, tenían la posibilidad de utilizar el chat sin crear una cuenta.

A esta altura de la experiencia docente, se permitió que se plantearan propuestas más creativas. El personaje en cuestión podía provenir de la realidad o la ficción, estar vivo o muerto, extraído de los universos narrativos aglutinantes. Mediante un *prompt* específico, se incentivó a los

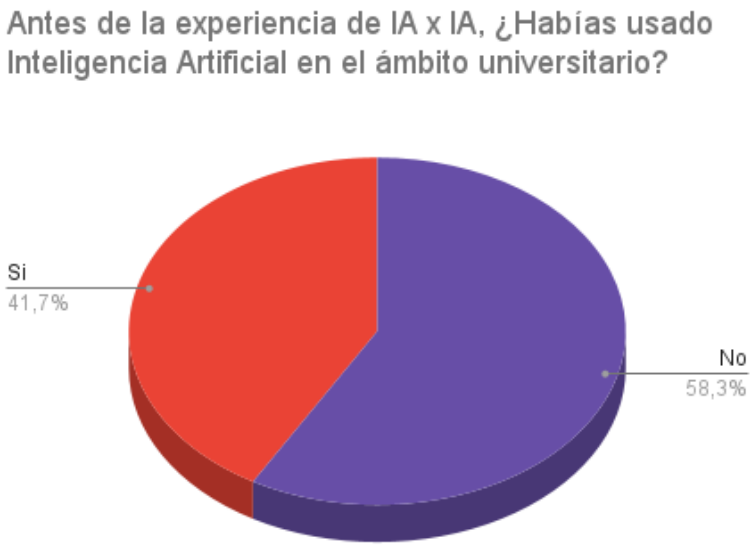
participantes a dar vida al personaje, con el fin de enriquecer el diálogo con información pertinente recabada de múltiples fuentes. Este ejercicio demandó identificar y ensamblar rasgos, opiniones y posturas del personaje de manera coherente y narrativamente lógica. Es decir, se profundizó en el tiempo de entrenamiento de la IAG. Por lo tanto, la tarea exigió un meticuloso proceso de investigación, análisis y comprobación previo al inicio de la entrevista periodística.

La tarea continuó con la realización de la entrevista que debía incluir, al menos, diez preguntas y ser transcripta en su totalidad. Este primer paso no fue un fin en sí mismo, sino que sirvió como material para crear el artículo periodístico original, bien estructurado, con un título, un copete y, por lo menos, cinco párrafos desarrollados. Durante el proceso de redacción, fue necesario aplicar cinco métodos de transcripción o citas periodísticas aprendidos en los Talleres I y II. Este requisito promovió el uso de técnicas narrativas avanzadas para dar vida a los testimonios y estructurar el relato de manera adecuada.

Además, el proyecto requirió la inclusión de elementos visuales, mediante la utilización de herramientas de diseño gráfico disponibles en línea, o que a los y las estudiantes les resultasen familiares, con el fin de evaluar no solo las competencias lingüística y periodística, sino también la elección estética y la habilidad para manejar tecnologías digitales. La intención de esta propuesta fue integrar la IAG como una herramienta creativa con una reflexión profunda sobre las posibilidades y limitaciones en el campo del periodismo.

La búsqueda de esta versión 2025 fue mejorar la motivación del grupo y la calidad de los productos finales, respecto a la apropiación del lenguaje periodístico y al desarrollo de estrategias narrativas. La actividad propuso un espacio para la exploración crítica sobre el uso de IAG, mediante la experimentación con *prompts* y simulaciones.

En la propia práctica, se evidenciaron los límites de la IAG en la construcción de significado, la reproducción de sesgos y la autoría. Desde la perspectiva del docente, el principal desafío fue guiar el proceso con criterios pedagógicos claros. La necesidad de diseñar recursos didácticos específicos y adaptados a estos nuevos entornos se hizo evidente.


Antes de la experiencia de IA x IA, ¿Habías usado Inteligencia Artificial en el ámbito universitario?
Si
41,7%
No
58,3%


¿Crees que es importante la alfabetización en el aula sobre Inteligencia Artificial?
Tal vez
25,0%
Si
75,0%

4. Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo, se abordaron de forma concreta conceptos relevantes para usar IAG en las aulas universitarias. Se considera necesario conocer más los asuntos para discutirlos y reflexionar en profundidad. Para utilizar IAG en los contextos educativos, se necesita saber qué son y cómo funcionan como primer paso ineludible, y luego acercarse a los debates epistemológicos sobre el asunto.

A juicio de los autores de este trabajo, se considera necesario enfrentar el uso de estas herramientas y de la inclusión acrítica o de las posturas defensivas que evitan el problema existente. Los y las estudiantes usan cada vez más IAG en su vida cotidiana, en sus trabajos y en otros campos vinculados con las terapias psíquicas o médicas en general, algo que despierta temores en la opinión pública por los riesgos implicados (García Peñalvo, 2023). Por su parte, es un hecho que, como se planteó en el apartado teórico, los medios masivos de comunicación ya incluyeron la IAG en sus procesos de producción.

Si se observa el Plan de Estudios de la Licenciatura en Comunicación Social, se advierte la relevancia de la práctica periodística a lo largo de toda la trayectoria formativa. Existen siete talleres repartidos a lo largo de cuatro años estimados de la Licenciatura (UNLaM, 2008). En este sentido, los y las docentes no deberían quedar al margen de los debates epistemológicos que se están produciendo en torno al uso de la IAG en la Educación Superior.

A lo largo del trabajo, se intentó reflexionar sobre ciertos conceptos y prácticas situadas vinculadas a la incorporación de herramientas de IA en el aula universitaria, con el interés particular en el campo del periodismo y la comunicación social. Como se desprende del marco teórico, la integración de estas tecnologías requiere habilidades técnicas, al mismo tiempo que la creación de un aparato conceptual sólido para cuestionar tanto los beneficios como las limitaciones.

Según la UNESCO (2023), la aplicación educativa de la IAG debe basarse en principios de equidad, inclusión y derechos humanos. Miao y otros autores (2021: 7) también advierten sobre “el riesgo de los entusiasmos sin crítica como de los rechazos sin fundamento”. Comprender cómo funcionan estas tecnologías, desde las redes neuronales artificiales hasta la lógica del aprendizaje por refuerzo (Morales & Escalante, 2022), es esencial para una apropiación crítica.

El uso de herramientas generativas en las materias Taller de Gráfica III y Taller de Administración y Producción en Medios surgió de decisiones tomadas por docentes que detectaron casi de forma intuitiva las transformaciones reales del ecosistema comunicacional.

Siguiendo a Knoth et al. (2024) y Salaverría (2024), se intentó mejorar la experiencia del uso de la IAG por parte de los y las estudiantes en una actividad concreta y situada, mediante la formulación adecuada de *prompts*, y la integración de elementos pedagógicos, tecnológicos y narrativos. Esta dinámica pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia métodos de enseñanza más reflexivos, que incluyan momentos de discusión crítica sobre los supuestos que rigen el funcionamiento de la IAG, su agencia artefactual (Latour, 2005), los sesgos que puede llevar consigo y las condiciones de producción técnica, económica y política que la respaldan (UNESCO, 2023; Meza Arguello et al., 2025).

El recorrido propuesto revela que la integración de la IAG en experiencias de enseñanza-aprendizaje concretas tiene un impacto notable en las prácticas pedagógicas. Es crucial, por ejemplo, profundizar en las piezas comunicativas que producen los y las estudiantes. En este contexto, como señalan Nonaka y Takeuchi (1995) y Collins (2010), la creatividad genuina está relacionada con formas de conocimiento tácito que no pueden ser replicadas por modelos computacionales. ¿Qué aspectos se mantienen y cuáles se transforman en la construcción del conocimiento colectivo en el aula cuando se introduce una IA generativa? Este tipo de preguntas abren nuevas líneas de investigación enfocadas en la autoría, la creatividad y la agencia humana.

A nivel institucional, se observa la necesidad de protocolos o marcos normativos que guíen la integración pedagógica de la IAG. La experiencia que se comparte en este artículo, caracterizada por decisiones docentes espontáneas o "artesanales", se suma al "currículum oculto" (Jackson, 1968; Sacristán Lucas, 2007). Como señala Bourdieu (1990), las prácticas educativas están marcadas por las tensiones entre los campos internos (académico) y externos (económico, tecnológico, mediático), lo que significa que la incorporación de la IAG sigue una lógica que va más allá de lo puramente pedagógico. La estandarización de protocolos institucionales no debería eliminar la autonomía de los y las docentes, pero sí asegurar condiciones mínimas de equidad y rigor en la formación de los y las estudiantes.

Al margen del aporte pedagógico, la experiencia descripta se vuelve un insumo científico para analizar cómo la introducción de tecnologías emergentes reconfigura la práctica docente y el aprendizaje, sobre todo en las universidades públicas del Conurbano. De esta manera, se pretende generar un conocimiento situado para enriquecer la discusión académica sobre el papel de la IAG en la educación superior.

Para finalizar, se necesita investigar en profundidad la brecha digital en el ámbito universitario, especialmente en lugares como el Conurbano bonaerense, donde la desigualdad tecnológica se entrelaza con otras desigualdades estructurales.

Bibliografía

Libros y artículos académicos

Alvarado Rosado, A. M., Vera Saltos, A. J., Alvarado Gómez, M. V., Cedeño Vélez, E. D., & Loor Castillo, D. L. (2022). La inteligencia artificial como herramienta pedagógica en la formación docente: Un estudio en la Facultad de Ciencias de la Educación. *Revista Científica Multidisciplinaria Ogma*, 1(3), 34–35. https://revistaogma.com/index.php/home/article/view/83?articlesBySimilarityPage=3

Binasco, A. A., Callegaro, A., Lago, M. C., Carrasana, L., Romano, M. F., Torreta, G., & Recine, P. (2021). El uso de las nuevas herramientas tecnológicas (TIC) en el consumo de productos radiofónicos: La evolución de los productos informativos radiofónicos en radios AM y FM que se escuchan en el partido de La Matanza. https://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/738

Bostrom, N. (2014). *Superintelligence: Paths, dangers, strategies*. Oxford University Press.

Bourdieu, P. (1990). *El sentido práctico*. Taurus.

Castillo Córdova, G. E., Sailema Moreta, J. E., Chalacán Mayón, J. B., & Calva Abad, A. (2022). El rol docente como guía y mediador del proceso de enseñanza-aprendizaje. *Ciencia Latina*, 6(1), 1–15. https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/4409/6764

Chang Rizo, F. S. (2025). La implementación de la inteligencia artificial en educación superior. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5(6), 3392. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10082295.pdf

Collins, H. M. (2010). *Tacit and explicit knowledge*. University of Chicago Press.

Diéguez, A. (2017). *Transhumanismo*. Herder.

García-Delgado, Y. M., Peñafiel-Zamora, M. G., Verdezoto-Arias, M. I., & García-Laines, G. Y. (2025). Impacto de la inteligencia artificial en las prácticas administrativas de las universidades. *Revista Científica Retos de la Ciencia*, 1(4), 169–181.

García-Peñalvo, F. J. (2023). El impacto de ChatGPT en la educación superior: Análisis y perspectivas. *Revista Iberoamericana de Tecnología Educativa*, 18(2), 55–68. https://www.researchgate.net/publication/374415358_El_impacto_de_ChatGPT_en_la_educacion_superior

Hintze, A. (2016). Understanding the four types of artificial intelligence. *Journal of Artificial Intelligence Research*, 45, 1–10.

Holmes, W., & Miao, F. (2023). *Guía para la inteligencia artificial generativa en la educación y la investigación*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389227

Jackson, P. W. (1968). *Life in classrooms*. Holt, Rinehart and Winston.

Kaelbling, L. P., Littman, M. L., & Moore, A. W. (1996). Reinforcement learning: A survey. *Journal of Artificial Intelligence Research*, 4, 237–285. https://doi.org/10.1613/jair.301

Knoth, P., Tolzin, S., Janson, A., & Leimeister, J. M. (2024). AI literacy and its implications for prompt engineering strategies. *Computers and Education: Artificial Intelligence*. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666920X24000234

Lago, M. C., & Yarussi, M. C. (2024). La IA (inteligencia artificial) como elemento de innovación pedagógica para la creación de producciones sonoras. *III Congreso Internacional de Ciencias Humanas*,

Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, General San Martín.

Latour, B. (2005). *Reensamblar lo social: Una introducción a la teoría del actor-red*. Manantial.

Lezcano, A., Roba, C., Pérez, L., & Fernández, N. (2023). *La ciudad desigual. El caso del municipio de La Matanza (Informe de avance de proyecto FPI-009)*. Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de La Matanza. https://repositoriocyt.unlam.edu.ar/bitstream/123456789/2361/1/La%20ciudad%20desigual.%20El%20caso%20del%20municipio%20de%20La%20Matanza.pdf

Lopezosa, C., Codina, L., Pont-Sorribes, C., & Vállez, M. (2023). Artificial intelligence in journalism: Opportunities and challenges in higher education. *Revista Mediterránea de Comunicación*, 14(1), 7–22. https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/87356

Manrique Chávez, Z. R., Sakibaru Mauricio, L. A., Flores Espinoza, A. R., Morote Mescua, J. A., Rodríguez Viena, C., & Vizcarra Flores, H. H. (2023). *El futuro de la educación: Cómo la inteligencia artificial transformará el aula (1.ª ed.)*. Editorial Mar Caribe. https://es.scribd.com/document/722711896/el-futuro-de-la-educacion-como-la-inteligencia-artificial-transformara-el-aula-pdf

Meza Arguello, D. M., Obando Burbano, M. de los Ángeles, Franco Valdez, J. L., & Simisterra Muñoz, J. M. (2025). El uso de la inteligencia artificial como recurso pedagógico en la educación superior: Experiencias de los docentes. *Sage Sphere International Journal*, 2(2), 1–10. https://doi.org/10.63688/jrd8es89

Miao, F., Holmes, W., Huang, R., & Zhang, H. (2021*). Inteligencia artificial y educación: Guía para las personas a cargo de formular políticas*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376709

Morales, E. F., & Escalante, H. J. (2022). A brief introduction to supervised, unsupervised, and reinforcement learning. In *Biosignal processing and classification using computational learning and intelligence* (pp. 111–129). Elsevier. https://doi.org/10.1016/B978-0-12-820125-1.00017-8

Navarro, R., Rueda, P., & Sandoval, M. (2018). La brecha digital: Causas, efectos y estrategias de inclusión digital. *Revista de Estudios Sociales*, 65, 35–50. https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/res65.2018.03

Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.

Parra-Taboada, M. E., Trujillo-Arteaga, J. C., Álvarez-Abad, D. R., Arias-Domínguez, A. S., & Santillán-Gordón, E. (2024). El impacto de la inteligencia artificial en la educación. *Revista Científica Retos de la Ciencia*, 1(4), 169–181. https://www.593dp.com/index.php/593_Digital_Publisher/article/view/3137

Romero, M., Heiser, L., & Lepage, A. (2023). Teaching and learning in the age of artificial intelligence. *arXiv.* https://arxiv.org/abs/2303.06956

Rouabhia, D. (2024). Artificial intelligence driven course generation: A case study using ChatGPT. *arXiv*. https://arxiv.org/abs/2411.01369

Rondón-Morel, R., Pacotaipe-De la Cruz, R., Alarcón-Núñez, E., & Yépez-Salvatierra, P. (2024). El impacto de la inteligencia artificial en la formación docente. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 17(2), 368–375. https://www.researchgate.net/publication/386269971_El_Impacto_de_la_Inteligencia_Artificial_en_la_Formacion_Docente

Russell, S., & Norvig, P. (2010). *Artificial intelligence: A modern approach* (3.ª ed.). Prentice Hall.

Sacristán Lucas, A. (2007). En torno al currículum oculto. *Revista Española de Pedagogía*, 65(236), 5–22. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1980244.pdf

Salaverría, R. (1999). De la pirámide invertida al hipertexto: Hacia nuevos estándares de redacción para la prensa digital. *Novática*, 142, 12–15. https://www.academia.edu/671133/De_la_pir%C3%A1mide_invertida_al_hipertexto_hacia_nuevos_est%C3%A1ndares_de_redacci%C3%B3n_para_la_prensa_digital

---------- (2003). Convergencia de los medios. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 81, 32–39. https://comunicacion3unlz.com.ar/wp-content/uploads/2015/09/Convergencia-de-los-medios-Ram%C3%B3n-Salaverr%C3%ADa.pdf

---------- (2024). Claves para crear prompts efectivos en IA: Consejos prácticos para mejorar tus resultados. *Cadena SER*. https://cadenaser.com/euskadi/2024/10/24/claves-para-crear-prompts-efectivos-en-ia-consejos-practicos-para-mejorar-tus-resultados-radio-bilbao/

Schneider, S. (2019). *Artificial you: AI and the future of your mind*. Princeton University Press.

Tello, F. (2007). Brecha digital y construcción del conocimiento en sociedades periféricas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 43(2), 163–185. https://rieoei.org/historico/deloslectores/1630Tello.pdf

Zhang, W., Liu, Y., Chen, H., & Wang, F. (2024). DeepSeek-R1: Open-source large language model for scientific and educational applications. *arXiv*. https://arxiv.org/abs/2403.12345

Informes, documentos y páginas web

Backlinko. (2025). *DeepSeek AI Usage Stats for 2025*. https://backlinko.com/deepseek-stats

Business of Apps. (2025). *ChatGPT Revenue and Usage Statistics (2025)*. https://www.businessofapps.com/data/chatgpt-statistics/

CEPAL. (2023). *Brechas digitales en América Latina y el Caribe: Avances, retos y oportunidades para una transformación digital inclusiva*. https://hdl.handle.net/11362/48844

Demand Sage. (2025). *DeepSeek AI statistics of 2025 (users & revenue)*. https://www.demandsage.com/deepseek-statistics/

Exploding Topics. (2025). *Number of ChatGPT users* (March 2025). https://explodingtopics.com/blog/chatgpt-users

IBM. (2024). ¿Qué es la inteligencia artificial (IA)? https://www.ibm.com/mx-es/think/topics/artificial-intelligence

IJNet (Liuzzi, A.). (2024, 30 de mayo). *La IA ayuda a potenciar el alcance y la sostenibilidad de un medio local argentino*. https://ijnet.org/es/story/la-ia-ayuda-potenciar-el-alcance-y-la-sostenibilidad-de-un-medio-local-argentino

Global Investigative Journalism Network (Oliver, L.). (2022, 29 de abril). *Argentina: Inteligencia artificial en el periodismo de La Nación*. https://gijn.org/es/recurso/espanol-nacion-inteligencia-artificial/

Universidad Carlos III de Madrid. (2023). *Recomendaciones para la docencia con inteligencias artificiales generativas*. https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/37989

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). (1995). *Plan de estudios de la Licenciatura en Comunicación Social.*

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). (2008). *Plan de estudios de la Licenciatura en Comunicación Social*.

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). (2025). *Programa de la asignatura: Taller de Producción y Administración en Medios.* https://humanidades.unlam.edu.ar/descargas/15_2778-TallerdeProduccionyAdministracionenMedios.pdf

UNESCO. (2023). *Recomendaciones sobre la ética de la inteligencia artificial*. UNESCO.

Artículos periodísticos

Associated Press. (2024). Tech companies want to build artificial general intelligence. But who decides when AGI is attained? https://apnews.com/article/ff5662a056d3cf3c5889a73e929e5a34

Chequeado (2023). *Guía de uso de inteligencia artificial en redacciones*. https://chequeado.com/wp-content/uploads/2025/02/Guia-LAB-IFCN.pdf

Neuron Expert. (2024). *OpenAI announces content deal with Condé Nast, including content from Wired, The New Yorker, and Vogue.* https://neuron.expert/news/openai-announces-content-deal-with-conde-nast-including-content-from-wired-the-new-yorker-and-vogue/12128/es/

Pedró, F. (2025, mayo 16). Cuando el profesor se queda sin aire. *El País.* https://elpais.com/educacion/2025-05-16/cuando-el-profesor-se-queda-sin-aire.html

Pujol, F. (2025). Francesc Pujol, profesor experto en IA: "Es imposible interactuar con ChatGPT sin pensar". *El País*. https://elpais.com/proyecto-tendencias/2025-02-12/francesc-pujol-profesor-experto-en-ia-es-imposible-interactuar-con-chatgpt-sin-pensar.html

Redacción HuffPost. (2024, 9 de diciembre). PRISA Media amplía su liderazgo en IA al sellar un acuerdo con Perplexity. *El HuffPost.* https://www.huffingtonpost.es/medios/prisa-media-amplia-liderazgo-ia-sellar-acuerdo-perplexity.html

---------- (2025). Putin encuentra un hueco nuevo para 'colar' propaganda rusa. *El HuffPost.* https://www.huffingtonpost.es/global/putin-encuentra-hueco-nuevo-colar-propaganda-rusa.html

Reuters. (2025, 29 de mayo). New York Times partners with Amazon for first AI licensing deal. https://www.reuters.com/business/retail-consumer/new-york-times-amazon-sign-ai-licensing-deal-2025-05-29/

The Washington Post. (2025). The Washington Post partners with OpenAI on search content. https://www.washingtonpost.com/pr/2025/04/22/washington-post-partners-with-openai-search-content/

Upday GmbH & Co. KG. (2025, 31 de mayo). Upday: Home. https://corporate.upday.com/home

CAPÍTULO 20

El inglés en UNAHUR y el territorio: docencia, investigación, extensión

Cristina Magno[2,*], Natalie Moritán[1,2], Victoria Quiroga [1,2], Florencia Suárez[1,2]

[1] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
[2] Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR).
Laboratorio de Investigación y Desarrollo en Lingüística (LIDEL).
Hurlingham, Argentina.
* cristina.magno@unahur.edu.ar

Palabras clave: *Universidad - Territorio - Lengua Extranjera - Inglés - Hurlingham.*

Keywords: *University - Territory - Foreign Language - English - Hurlingham.*

Resumen ejecutivo

Este capítulo propone la intersección entre tres elementos. Primero, una caracterización de la Universidad Nacional de Hurlingham y sus objetivos; segundo, la problematización del acceso a las lenguas extranjeras y su enseñanza; tercero, una aproximación a la historia lingüística y cultural de Hurlingham. Así, a partir de esta intersección, este trabajo expone acciones y proyectos llevados a cabo en las tres grandes áreas de la Universidad: docencia-enseñanza, investigación y extensión.

I. Introducción

El Conurbano bonaerense ha emplazado en las últimas tres décadas un conjunto de Universidades Nacionales que desarrollan y fomentan una incesante actividad pedagógica, científica, tecnológica, de innovación y de

extensión. En el 2014, se aprueba por medio de la Ley 27.016 la creación de la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR), y comienza a funcionar en el 2016 en pos del desarrollo territorial y nacional, con el foco puesto en la producción de conocimientos científicos y tecnológicos. A partir de las características y las necesidades de la zona y con el objetivo de "contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad" (Estatuto de la Universidad Nacional de Hurlingham, capítulo 1, artículo 6), la UNAHUR estructura su oferta sobre la base de cuatro Institutos: Tecnología e Ingeniería, Salud Comunitaria, Educación y Biotecnología. En lo que respecta al Instituto de Educación, la UNAHUR ofrece la Licenciatura en Educación y los Profesorados Universitarios de Biología, Matemática, Letras, Educación Física, Geografía e Inglés. El Profesorado Universitario de Inglés, por su parte, se crea con el objetivo de democratizar el acceso al aprendizaje del inglés como lengua extranjera, y, en particular, de formar profesionales de la educación para cubrir así la falta de docentes en los distintos niveles educativos dentro del territorio.

El estudio de la enseñanza de lenguas extranjeras en los distintos niveles educativos tiene un amplio recorrido en el abordaje de sus distintos casos (Ellis, 1997; Kramsch, 1993). Específicamente, la perspectiva glotopolítica se ha encargado de "considerar las intervenciones en el espacio del lenguaje y las ideologías lingüísticas asociadas con ellas" (Arnoux y Bein, 2015: 13). A partir de esta perspectiva, este capítulo se fundamenta en el vínculo que se establece entre la enseñanza de lenguas y las políticas lingüísticas, en función de la toma de decisiones y la elaboración de materiales creados a partir de intervenciones institucionales que respondan a las necesidades locales, en el marco de los lazos que la Universidad mantiene con el territorio.

Teniendo en cuenta la historización que realizan Arnoux y Bein (2015), desde los '90 hasta la actualidad se producen procesos político-económicos en Argentina que incluyeron, entre otras cosas, el avance de la globalización y del neoliberalismo. En el terreno de la lengua, si bien estos procesos no implican una relación nítidamente lineal, se expande la presencia del inglés como lengua mundial en función de la creciente hegemonía de Estados Unidos y del avance de los recursos tecnológicos. Específicamente en la enseñanza de lenguas, en muchos países latinoamericanos se tomó como única lengua extranjera el inglés, a pesar de haberse incluido el plurilingüismo por medio de diversas políticas públicas en la escolaridad obligatoria. Esto generó y fortaleció cada vez más la "representación sociolingüística de que con conocimientos de inglés todos podían ingresar en el mercado laboral mundial signado por internet y la informática" (Arnoux y Bein, 2015:23).

En Hurlingham, además, el inglés adquiere determinadas características. Si bien se trata de un partido plurilingüe, en virtud de la presencia de lenguas de inmigración europeas como el italiano y el portugués, y lenguas originarias como el guaraní, Hurlingham posee en particular instituciones históricas de procedencia angloparlante. Los residentes y las instituciones británicas cumplieron funciones sociales en distintos ámbitos del territorio, como por ejemplo, la educación, el deporte, la cultura, la producción industrial y el transporte ferroviario desde el siglo XIX y a lo largo del siglo XX. Esta influencia se encuentra, actualmente, pregnada en las características históricas y simbólicas del partido, y el inglés posee hasta el día de hoy persistencia en los nombres de las calles y avenidas, en diversos espacios culturales y en la construcción de un imaginario identitario del territorio y de la ciudadanía en general. De esta manera, en las prácticas sociocomunitarias del territorio, el inglés posee una relevancia específica, que se diferencia del inglés como mera lengua extranjera que se enseña en y para ámbitos de desempeño profesional. Desde esta perspectiva, se resalta el papel del inglés dentro de un contexto territorial, lo cual constituye un aporte significativo en materia de investigación.

La propuesta académica del Profesorado Universitario de Inglés en la UNAHUR, por su parte, está orientada no solo a la enseñanza y aprendizaje del inglés como lengua extranjera, sino que también se orienta a la investigación y la extensión con compromiso comunitario y territorial. Asimismo, en la fundamentación de este Profesorado se advierte que a la lengua inglesa y a la cultura anglosajona en general se le atribuye un carácter hegemónico, que tiene como consecuencia la predominancia y reproducción de discursos de subordinación y desvalorización de la cultura nacional y regional. Así, se establece la importancia de no reducir la lengua y la cultura extranjera a simples herramientas técnicas disponibles a ser "utilizadas" o "aplicadas". En cambio, se promueve un estudio y práctica situados, que hacen foco en determinadas condiciones socio-históricas y políticas que construyen aquellos discursos en torno de la lengua inglesa y la cultura anglosajona en su carácter global.

Con lo expuesto, este capítulo propone detenerse en el sistema educativo universitario del conurbano, en general, y en la UNAHUR, en particular, y en su vínculo con las características y necesidades propias del territorio. Así, es posible observar que, en sus tres grandes pilares (la docencia-enseñanza, la investigación y la extensión), la Universidad establece un vínculo con el territorio a través de acciones, propuestas y proyectos que se han realizado o que se encuentran en curso y que promueven los lazos entre la Universidad misma, Hurlingham como territorio y la democratización del acceso a las

lenguas extranjeras. Asimismo, relevar las especificidades del territorio y de la Universidad permiten su estudio en función del vínculo entre políticas universitarias, políticas lingüísticas y la enseñanza de lenguas.

Con fines expositivos, entonces, este trabajo se dividirá en tres grandes secciones, correspondientes a la docencia-enseñanza, la investigación y la extensión, respectivamente. En primer lugar, se presenta el Profesorado Universitario de Inglés de la UNAHUR y sus condiciones específicas de ingreso. En segundo lugar, se presenta al inglés, su enseñanza y su estudio como problemática de investigación, tanto en los proyectos pioneros de la Universidad como en los proyectos actuales. Por último, se exponen propuestas y acciones promovidas por el área de extensión universitaria: proyectos de transferencia, la Escuela Universitaria de Inglés y el Programa de Comprensión Lectora en Inglés. Por último, se presentan algunas conclusiones o consideraciones para continuar reflexionando acerca del vínculo entre la Universidad y el territorio en consideración de las especificidades que el mismo puede poseer.

II. La Universidad, el inglés y su enseñanza: el acceso a las lenguas extranjeras

2.1. El Profesorado Universitario de Inglés

El Profesorado Universitario de Inglés comienza sus funciones en el año 2017. Tal como se introdujo, tiene entre sus objetivos satisfacer una necesidad local del distrito de Hurlingham a partir de la formación de profesionales para el dictado de dicha lengua extranjera en las escuelas del territorio.

La centralidad de la lengua inglesa en un mundo globalizado que la emplea en las distintas esferas en las que comunica y se comunica, especialmente en los negocios, la ciencia y la tecnología, es innegable. Según Monserrat y Mórtola (2019), la potencia de este proceso, que también expresa su hegemonía en el área de la formación de docentes de lenguas extranjeras en CABA, a la que sumamos el Gran Buenos Aires, se explica a partir de la relación entre el inglés y las demandas aspiracionales a un ascenso en la escala social.

Por su parte, el aprendizaje y la enseñanza de una lengua no pueden escindirse de la cultura en la que ésta se origina y de la cultura de quienes la aprenden. Walsh (2013, 2017) apela a la interpretación del concepto de interculturalidad a través de la colonialidad, no a través de una mera interculturalidad relacional, que establece relaciones igualitarias entre culturas, y menos aún desde una

interculturalidad funcional, donde una cultura somete y la otra es esclavizada, sino a partir de una interculturalidad crítica que pretende cuestionar y desafiar las estructuras de poder que perpetúan la desigualdad y la exclusión. Walsh (2017) consigna que el poder colonial en América latina no terminó, existe aún un colonialismo interno del que algunos seguimos imbuidos, un tipo de matriz o estructura de poder a la que seguimos atados que involucra pensar, por ejemplo, que somos inferiores a otros. El término "pedagogía decolonial" deviene de estrategias, prácticas y metodologías, de organización y acción utilizadas por pueblos originarios primero, y posteriormente por los africanos y africanas secuestrados y secuestradas que emplearon "para resistir, transgredir y subvertir la dominación, para seguir siendo, sintiendo, haciendo, pensando y viviendo —decolonialmente— a pesar del poder colonial" (Walsh, 2013:25). En tal sentido, la pedagogía decolonial en términos de Walsh (2013) se refiere a prácticas insurgentes que desafían el capitalismo moderno colonial, una forma de pensar y vivir que se opone a la colonialidad. Este concepto no está limitado a las instituciones educativas, sino que se da en distintos ámbitos con prácticas de desaprender y re-aprender, sembrar algo distinto, un proceso continuo a través de espacios pequeños con reconocimiento del lugar desde donde estamos pensando (Walsh, 2007). A la luz de este enfoque, aunque no es una tarea sencilla, es posible enseñar inglés y formar docentes de inglés desde una perspectiva situada, y es en este marco que la UNAHUR propuso la puesta en marcha del Profesorado Universitario de Inglés.

En relación al enfoque de los contenidos curriculares, el Profesorado busca asumir la formación de docentes comprometidos y comprometidas con la educación local, nacional y regional. Así, las asignaturas proponen a los y las estudiantes la producción de materiales, físicos o digitales, que tengan como eje promover las tradiciones y costumbres nacionales. Este aspecto está directamente relacionado con la producción de material didáctico *auténtico* (concepto que se expandirá en 2.3). Existe una tradición de larga data en las clases de inglés de utilizar libros de texto extranjeros que tienden a diseminar y validar las ideas y creencias de la cultura dominante. En función de esta observación, la propuesta del Profesorado Universitario de Inglés se destaca por trabajar con recursos educativos diseñados por los y las docentes que aborden problemáticas no solo desde una perspectiva multicultural sino también adoptando una postura crítica sobre la cultura hegemónica. Uno de tantos ejemplos de este último aspecto puede ser la lectura de textos en la clase de Literatura de escritores y escritoras de habla inglesa que no son británicos o británicas, ni estadounidenses. En esta línea, resulta interesante destacar que, justamente, los materiales didácticos que se utilizan para enseñar la lengua son un elemento sumamente significativo en el vínculo entre la Universidad y el territorio, debido a las características específicas del distrito

y la presencia y las funciones del inglés que se mencionaron previamente. Hurlingham posee publicaciones y documentos de distinta índole que fueron producidos en inglés por miembros de la comunidad angloparlante que residió en Hurlingham entre finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX. De esta manera, la necesidad de seleccionar material en inglés *nativo* para dictar clases se puede abordar a partir de las producciones redactadas en un inglés *de* Hurlingham, que también puede ser considerado nativo sin necesidad de extraer o bien materiales realizados *ad hoc* o bien producidos en países extranjeros angloparlantes. De esta manera, se promueve la creación de materiales *propios*, *nativos* y gratuitos que permiten abordar la interculturalidad en torno del aprendizaje de lenguas y que se desvinculen no solo de los países angloparlantes sino también de la dependencia a redes editoriales que distribuyen materiales arancelados. De hecho, también se debe tener en cuenta que estas redes editoriales no siempre producen los materiales didácticos *ad hoc* sino que, en muchos casos, es necesario importarlos, lo que encarece el costo final de venta al público. En este sentido, es importante poner sobre la mesa no solo la cuestión del acceso en tanto políticas públicas sino en tanto cuestiones de clase.

Estos aspectos contribuyen a la construcción de un enfoque que refleje el dinamismo cultural necesario para el aprendizaje de una lengua extranjera. Por un lado, porque no se limita a reproducir la enseñanza de la cultura hegemónica y, por otro, porque adopta una postura crítica frente a ella, al tiempo que defiende la preservación de la identidad local y nacional y revaloriza las culturas minoritarias de habla inglesa.

El Profesorado, entonces, se planteó problematizar desde sus inicios los enfoques a través de los cuales se aborda el estudio de las lenguas extranjeras en general y, en particular, el inglés. Además de estas perspectivas o enfoques a través de los que se puede establecer un vínculo diferencial entre la formación universitaria y la enseñanza de lenguas extranjeras, se construyen relaciones sociocomunitarias específicas que tienden no solamente a la formación de profesores y profesoras para el territorio, sino también a la posibilidad permanente de acceder a la formación en lenguas extranjeras para toda la comunidad del conurbano. Así, todas las propuestas académicas que surgen desde el Profesorado bajo la dirección de la Esp. Andrea Scagnetti, como las que se describen dentro de esta sección y la Escuela Universitaria de Inglés (4.2), se alinean con esta postura.

En 2024, un amplio número de las carreras de grado de la UNAHUR desarrollaron nuevos planes de estudio que se adecuan, por un lado, al Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios (SACAU) establecido por

la RM 2598/23 del Ministerio de Educación, y por otro, a las necesidades del estudiantado real, que se vio en crecimiento exponencial desde 2016. En este sentido, el cambio de planes implicó, en primer lugar, la distinción entre las horas de interacción pedagógica, es decir, las instancias en donde la relación docente-estudiante se pone en funcionamiento, y las horas de trabajo autónomo de los y las estudiantes por fuera de esa interacción. En segundo lugar, otra de las cuestiones novedosas en relación particularmente con el Instituto de Educación fue la creación de un título intermedio. En el caso del Profesorado Universitario de Inglés, la titulación intermedia de Técnico/a universitario/a en prácticas socioeducativas del idioma Inglés busca, según lo establecido por el Plan, promover "el compromiso comunitario con el territorio para participar de acciones educativas" tanto del campo específico como de las prácticas educativas en general que se encuentren atravesadas por cuestiones relativas a la discapacidad, a la Educación Sexual Integral y a la Educación Ambiental Integral, perspectivas transversales a todos los profesorados. Asimismo, en virtud de ampliar el alcance del perfil graduado del Profesorado, se extendieron las incumbencias del título a la escuela primaria.

2.2. El Curso Preparatorio de Inglés

Es de público conocimiento que para comenzar estudios superiores en inglés se necesita poseer un dominio de la lengua que permita a los y las estudiantes comprender y producir textos elaborados. En función de esto, se establecen instancias evaluativas para las cuales los interesados e interesadas se deben formar *previamente*, y a partir del resultado de estos exámenes se decide si comienza con el Plan de estudios o no. Esto significa que las personas interesadas deben comenzar su trayectoria académica de manera individual e independiente por fuera de la institución y, en muchos casos, significa acceder a medios privados y arancelados para conseguir el ingreso. El resultado de esto es un número determinado de ingresantes a esas propuestas académicas con el mismo nivel de conocimientos, mientras que, quienes no hayan alcanzado dicho objetivo, quedan excluidos de la propuesta hasta que lo alcancen. Así, las instituciones forman en lenguas extranjeras solo a una porción de quienes pretendieron ingresar y sobre esa base reflexionan acerca del nivel y las trayectorias de su estudiantado.

La Ley 24.521 de Educación Superior (LES), por su parte, estipula en su artículo n°4, inciso e) los objetivos de "profundizar los procesos de democratización en la Educación Superior, contribuir a la distribución equitativa del conocimiento y asegurar la igualdad de oportunidades". Es por esto que, para dar cumplimiento a estos objetivos, la UNAHUR traza un dispositivo

basado en trayectos diferenciados. Dichos trayectos, denominados "Cursos Preparatorios de Inglés" (CPI), están destinados a estudiantes que necesiten adquirir conocimientos lingüísticos para poder cursar adecuadamente las materias específicas dictadas en inglés. Este dispositivo posibilita que quienes no cuenten con el nivel de inglés equivalente a un nivel o estadio B2, según los descriptores del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL), puedan realizar una entrevista para determinar su conocimiento y, en función de esta evaluación de carácter no excluyente, acceder al Curso Preparatorio que le corresponda para lograr el desarrollo de las competencias necesarias mientras cursan materias dictadas en español.

Lo que deja ver esta propuesta es, en principio, una clara problematización en lo que respecta al acceso a la enseñanza y aprendizaje de las lenguas extranjeras, en general, y del inglés, en particular, y la necesidad de democratizar el conocimiento y la igualdad de oportunidades. Además, Hurlingham, como se introdujo, no es simplemente un territorio que emplaza una institución con estas propuestas sino que es un territorio en el que el inglés es una lengua que forma parte de su historia y conformación como localidad: la creación de instituciones de origen angloparlante así como también las prácticas que se desarrollaron dentro de estas instituciones influyeron en la educación, en el deporte, en la industria y en el transporte. Esta influencia, relevada en principio por el periodismo local, tuvo como resultado la formación de una cierta identidad del territorio vinculada a la cultura británica. Existen investigaciones, por su parte, que abordan el inglés en función de su relevancia en determinados ámbitos como la enseñanza oficial (Mórtola y Monserrat, 2019), el comercio (Feijó Cuenca, T. y Feijó-Cuenca, N., 2020; Freire Latorre, 2016) y la técnica (Batista, Alburguez y León, 2007; Mera Velazquez, 2013; Larriviere Rojas, 2017), pero también en función de su circulación como lengua de sociabilidad, de cultura y de religión (Seiguer, 2017; Seiguer y Silveira, 2025; Quiroga, 2024). Estas prácticas y la presencia de esta lengua quedaron impregnadas en la memoria colectiva del territorio y no solamente es visible en los nombres de las calles y de diferentes lugares en el partido sino que forma parte de las condiciones históricas de conformación del territorio y de la ciudadanía local, más allá de ser una lengua extranjera en el ámbito de la enseñanza media y superior a nivel nacional y/o provincial. Esto debe ser considerado al momento de analizar el vínculo que se establece entre la Universidad, su territorio y la comunidad.

2.3. Inglés Lectocomprensión

Los cuatro Institutos que conforman la propuesta académica de la UNAHUR están atravesados por las materias Inglés I y II, que se dictan con una modalidad

cuatrimestral en el segundo año de cursada de cada carrera. El objetivo principal de estas dos asignaturas es otorgar herramientas y estrategias a los y las futuros y futuras profesionales, en pos de la adquisición, ampliación y actualización de sus conocimientos, a través de una aproximación a la comprensión global de textos auténticos escritos en inglés. Las materias proponen abordar textos prototípicos auténticos de las diferentes áreas de conocimiento, adoptando una perspectiva que contemple la transferencia de las estrategias de lectura de la lengua materna a los textos de lengua inglesa. Además, el material diseñado está orientado a las disciplinas específicas de los diferentes institutos, permitiendo a los y las estudiantes un primer acercamiento mediado a lecturas de sus respectivas áreas de estudio.

En virtud de proponer una primera definición, el material auténtico comprende aquellas actividades que involucran lecturas extraídas de fuentes originalmente redactadas en inglés y que no han sido modificadas con fines pedagógicos, como notas periodísticas, manuales de instrucción o páginas web. Para poder abordar este tipo de lecturas, las clases de Inglés I y II proponen actividades de prelectura, lectura y poslectura que apuestan a una comprensión gradual del texto y aportan estrategias que van de una comprensión global a una específica.

A partir de la reciente modificación de los planes de estudio, para algunas carreras esta asignatura pasó a ser parte de las Actividades Curriculares Acreditables (ACA), es decir, actividades que son elegidas por los y las estudiantes de acuerdo con sus intereses y necesidades. Sin embargo, algunos planes de estudio aprobados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) continúan considerándola materia obligatoria.

Es importante destacar que ambas asignaturas forman parte del convenio de la UNAHUR con el Municipio de Marcos Paz, que busca ampliar el acceso a la formación superior a aquellas personas que no se encuentran en zonas aledañas a la sede central de la universidad. Gracias a este convenio, desde 2017 se dictan materias de diversas carreras de la UNAHUR en el Polo Universitario Marcos Paz. Así, los y las estudiantes pueden optar por cursar Inglés I e Inglés II de manera presencial.

En resumen, la enseñanza de la lectocomprensión en inglés tiene como objetivo otorgar a los y las estudiantes herramientas que les permitan un acercamiento a materiales auténticos de relevancia para su profesión. De esta manera, se pretende que la lectura de textos en inglés deje de ser concebida como un obstáculo para el acceso a conocimiento específico de cada disciplina

y que provea herramientas que faciliten el acceso a esta lengua no solo para aprenderla en sí misma sino para sus futuras prácticas profesionales en el territorio.

III. La Universidad, el inglés y el posgrado: el inglés en Hurlingham como problemática de investigación

3.1. Investigación en UNAHUR: los primeros proyectos

Desde el momento en que la UNAHUR inició sus actividades, en el primer semestre de 2016, la institución decidió poner en marcha actividades vinculadas a los tres pilares de la vida universitaria: docencia, extensión e investigación. Este último, se propuso dar impulso al abordaje de temas que interpelan y preocupan a la población en la que está emplazada la Universidad. El área encargada de estas actividades, la Secretaría de Investigación, tiene como uno de sus principales objetivos la inserción en la vida científica de la Universidad de investigadores e investigadoras formados y formadas, mientras se dedican a la docencia en la institución. Y, además de personas formadas en el ámbito científico, propone promover la iniciación a la investigación para estudiantes avanzados de las distintas disciplinas. De esta manera, se comprende que la vida científica comienza desde estadios tempranos en la trayectoria universitaria.

Para llevar adelante estos objetivos, se lanzan convocatorias para presentar Proyectos de Investigación en la UNAHUR (PIUNAHUR), dirigidos a todos los Institutos de la Universidad. Específicamente en el Instituto de Educación, se desarrollaron proyectos en torno de ejes temáticos relativos a la escuela secundaria, su caracterización, el mejoramiento de la enseñanza, la problemática de género, la conducción y gestión escolar y las juventudes en Argentina. La convocatoria del año 2017, denominada “La implicancia y la vinculación de la Universidad pública en relación a los desafíos que enfrenta la educación secundaria”, fue el marco a través del cual el Profesorado Universitario de Inglés presentó sus dos primeros proyectos: “Contextos educativos y trayectorias formativas” y “Democratización del aprendizaje de inglés en la educación pública”. El primero tenía como objetivo analizar los procesos de inclusión y democratización del conocimiento del inglés que se llevan a cabo en los Ciclos Preparatorios del Profesorado Universitario de Inglés de la UNAHUR. El segundo buscaba averiguar cuáles son las dificultades que atraviesan estudiantes y docentes de Inglés de la enseñanza media en el proceso de enseñanza-aprendizaje y colaborar en la construcción

de alternativas tendientes a mejorar dichas trayectorias a partir de un enfoque orientado a la lectocomprensión.

3.2. El inglés y su estudio desde distintos enfoques: proyectos de doctorado actuales

Actualmente, los estudios lingüísticos que se desarrollan en la Universidad ya no se circunscriben al ámbito educativo únicamente. El Laboratorio de Investigación y Desarrollo en Lingüística (LIDEL) se conforma a partir de los primeros acercamientos de la Universidad a una actividad científica propia. El LIDEL, cuya dirección está a cargo de la Dra. Mara Glozman, posee al día de hoy dos grandes líneas de trabajo: Sistemas Lingüísticos, por un lado, y Discurso, Archivo y Políticas del lenguaje, por el otro. A partir de los proyectos y exposiciones mencionados más arriba, se encuentran en desarrollo tres proyectos de doctorado. En primer lugar, un proyecto de gramática teórica. En segundo lugar, un proyecto vinculado a la adquisición del lenguaje. Estos dos primeros proyectos se encuentran dentro del área de Sistemas Lingüísticos. Por su parte, el tercer proyecto está enmarcado en el área de Políticas Lingüísticas e Investigación de archivo ya que la problemática general se vincula con la sociabilidad y las funciones del inglés en Hurlingham entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX.

El primer proyecto que se desarrolla dentro del área de Sistemas Lingüísticos se circunscribe a los estudios de los sistemas de atribución y predicación en español e inglés. Debido al gran conjunto de producción lingüística (oral o escrita) traducida de una lengua a la otra, este trabajo se enmarca en la Lingüística Contrastiva, caracterizada por comparar y describir dominios reducidos dentro de las lenguas. En este caso, el foco está puesto en los verbos pseudo-copulativos, es decir, aquellos que funcionan como enlace entre los predicados no verbales y el sujeto sintáctico al igual que las cópulas plenas (*ser, estar, be*), pero, a diferencia de ellas, no están completamente desprovistas de significado. La investigación plantea la revisión de estos elementos en relación a sus propiedades formales y semánticas, y a sus procesos de gramaticalización, es decir, los mecanismos a través de los cuales pasaron de ser verbos léxicos —o predicados principales— a ser funcionales. El objetivo central del proyecto gira en torno al aporte descriptivo y teórico de la temática. Sin embargo, se plantea como objetivo secundario derivar resultados al campo aplicado de la enseñanza y aprendizaje de español e inglés como lenguas extranjeras.

El segundo proyecto doctoral aborda específicamente la adquisición de léxico por parte de hispanohablantes. Es sabido que el conocimiento de vocabulario

en una lengua extranjera es un componente de suma importancia para alcanzar una competencia comunicativa efectiva. Sin embargo, esta habilidad es un proceso desafiante que no solo involucra el reconocimiento del significado de una palabra sino también de su forma y uso. Con este propósito en vista, esta investigación se enfoca en estudiar una de las propiedades fundamentales de las palabras: su estructura morfológica, es decir, las unidades que las componen. La investigación plantea la hipótesis que la adquisición de léxico en inglés sigue una secuencia mediada por el contraste estructural con el español. Si bien uno de sus objetivos es realizar aportes teóricos y empíricos sobre la adquisición de la morfología del inglés como lengua extranjera, también se espera poder elaborar implicancias y lineamientos para la enseñanza de la lengua a hispanohablantes.

Por último, el proyecto doctoral que se desarrolla en el área de Políticas Lingüísticas e Investigación de archivo parte de la hipótesis general de que el inglés en Hurlingham funcionó, desde fines del siglo XIX, no sólo como lengua extranjera sino como lengua de inmigración y nacionalidad. Como objetivo general, se busca contribuir a una historia de las políticas lingüísticas en Argentina, con especial atención al estudio del inglés y sus funcionamientos en distintos ámbitos. En términos metodológicos, el dispositivo de trabajo opera con una propuesta que articula investigación de archivo y mapeo de lugares institucionales que resultan relevantes para la búsqueda de documentos vinculados a la problemática en análisis. Los materiales de análisis no están organizados previamente en un archivo institucional, sino que surgen del proceso de investigación que se está llevando a cabo; estos materiales son de distinta naturaleza: son documentos, informes, actas, entre otros, de las instituciones angloparlantes de Hurlingham, con especial atención a su período fundacional.

IV. La Universidad, el inglés y el territorio: las propuestas y acciones de Extensión

La extensión universitaria y el vínculo entre la Universidad y el territorio son cuestiones que han sido estudiadas ampliamente en los últimos años, en función del significado del concepto “extensión”, del rol que deben asumir las Universidades en esa área y de la problematización de la inserción de la Universidad en los espacios propios de la sociedad civil.

En particular, la UNAHUR asume la extensión como una de sus funciones sustantivas, por medio de acciones y servicios a la comunidad. Entre estas propuestas, se encuentra la organización de actividades abiertas, así como

también la prestación de asistencia científica y técnica y/o la elaboración de proyectos conjuntos con la comunidad en la que se encuentra inserta y con otras instituciones y organismos vinculados con los temas y problemáticas que integran las áreas disciplinares de incumbencia de la Universidad. De esta manera, en este apartado se presentan tres proyectos y acciones que lleva adelante la Universidad en el marco del área de extensión universitaria: dos proyectos de transferencia, la Escuela Universitaria de Inglés, y una propuesta de vinculación con las escuelas del distrito.

4.1. El puente entre la Universidad y el territorio: los proyectos de transferencia

En la UNAHUR, los proyectos de transferencia son una bisagra entre la extensión universitaria y la investigación. Actualmente, se encuentran en desarrollo dos proyectos de Investigación Aplicada, Desarrollo y Transferencia (PIADT).

En primer lugar, se encuentra el proyecto denominado "Acervos de Hurlingham: producción y disponibilización pública de un archivo documental digitalizado en torno de las instituciones angloparlantes en su período fundacional (1888-1932)". A partir del proyecto de doctorado orientado en Políticas Lingüísticas e investigación de archivo, se ha identificado la existencia de documentos relevantes para el acervo de la región, resguardados por organizaciones angloparlantes de la sociedad civil, en archivos personales e institucionales. El proyecto de transferencia se orienta a la producción y disponibilización de acervos documentales vinculados con la historia cultural y lingüística de Hurlingham. Se propone, entonces, generar un archivo documental que signifique un aporte, como etapa inicial, a un dispositivo de trabajo que pueda expandirse hacia otras zonas, períodos y/o cuestiones de la historia de Hurlingham. Con este fin, la UNAHUR se ofrece como institución técnica —en diálogo entre el equipo experto, el sector asociado y otras voces de la sociedad civil—, para la producción, resguardo y difusión pública del archivo a crear. En esta línea, se espera que el archivo documental digitalizado, resultado del proyecto, sea accesible para la ciudadanía y contribuya así a democratizar el acceso directo a materiales que actualmente se encuentran dispersos e inaccesibles para el público general. Se espera, asimismo, que el archivo documental a producir ponga en valor y visibilice diversas voces sociales, instituciones y organizaciones que participaron del desarrollo productivo y cultural de Hurlingham entre fines del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX. Por último, y en consonancia con la problematización de la confección y acceso a materiales didácticos mencionada más arriba,

se espera que los documentos relevados se puedan utilizar en el dictado de clases al interior del Profesorado.

En segundo lugar, el proyecto de transferencia denominado "Diccionario de cognados y falsos cognados inglés-español para la enseñanza de la lectocomprensión en inglés en las escuelas secundarias de Hurlingham" se desarrolla en línea con el programa Comprensión Lectora en Inglés (CLI) —que se ampliará oportunamente en 4.3—, cuyo objetivo es la enseñanza y aplicación de estrategias que faciliten la lectura de textos nativos en la lengua extranjera en el último año de la escuela secundaria. Entre estas estrategias, se encuentra el desarrollo de la conciencia de cognados (Hipfner-Boucher et al., 2016), es decir, la identificación de aquellos ítems léxicos que contienen similitudes ortográficas y/o fonéticas, y que comparten significados entre las dos lenguas, como es el caso de *telephone/teléfono*. Sin embargo, la sobregeneralización de esta regla puede ser problemática debido a la existencia de los falsos cognados: pares léxicos con similitud formal entre lenguas, pero con significados distintos. Como estos ítems constituyen un grupo con una frecuencia elevada, se obstaculiza el correcto desarrollo de la conciencia de cognados y su posterior uso como estrategia para la lectocomprensión, y la adquisición de vocabulario en inglés desde una mirada más amplia. En este sentido, el proyecto de transferencia propone el desarrollo de un diccionario de cognados y falsos cognados para acompañar y complementar los trayectos de enseñanza y aprendizaje de lectocomprensión en las clases de inglés en las escuelas secundarias de Hurlingham. Esta tecnología metalingüística se piensa como una herramienta *ad hoc* creada en función del corpus textual utilizado en los cursos de lectocomprensión de las escuelas medias del distrito, y se espera que sirva como material de consulta para estudiantes y docentes tanto del nivel medio como del superior. En su visión general, y en pos de generar una mejora en los procesos de aprendizaje de la lengua, el proyecto busca aportar a la reflexión sobre el desarrollo de políticas lingüísticas y educativas.

Con lo expuesto, se observa que la Universidad planifica y ejecuta programas específicos con la finalidad de satisfacer determinados requerimientos o propuestas vinculados con el desarrollo de la comunidad regional, a partir de la creación de vínculos con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para permitir el intercambio de conocimiento que enriquezcan no solo los procesos de enseñanza sino de investigación.

4.2. La Escuela Universitaria de Inglés

Además de los proyectos de transferencia, la Universidad se caracteriza por otra propuesta que concierne al inglés: en 2022, comienza a funcionar la

Escuela Universitaria de Inglés. Esta propuesta tiene como principal objetivo fortalecer la educación media pública del distrito de Hurlingham a través de la democratización del acceso al aprendizaje del inglés como lengua extranjera. Es un trayecto complementario a la educación secundaria obligatoria y sus clases son abiertas, no aranceladas y destinadas a estudiantes de entre 11 y 15 años de edad al momento del ingreso. De esta manera, pueden continuar avanzando a través de los niveles hasta que finalicen la escuela secundaria.

El trayecto abarca 14 niveles cuatrimestrales que van desde el inicial hasta el avanzado, con el fin de alcanzar un dominio de la lengua inglesa para el desarrollo de las cuatro macrohabilidades: hablar, leer, escribir y escuchar. La cursada se compone de tres horas semanales divididas en dos días, y las familias pueden elegir entre tres sedes, cada una ubicada en una localidad del distrito: Villa Tesei, Hurlingham y William Morris. Esta distribución territorial contribuye al objetivo central de la propuesta, extendiendo su alcance a toda la comunidad de Hurlingham. Sumado a esto, a partir del segundo cuatrimestre de 2022, se puso en marcha la Escuela Pública de Inglés de Navarro, en el marco de un convenio entre el Municipio de Navarro y la UNAHUR.

A su vez, las clases de la Escuela están a cargo de docentes, graduados y graduadas del Profesorado Universitario de Inglés. Para el dictado de las mismas, cada nivel cuenta con un cuadernillo desarrollado y revisado por el equipo de coordinación. Aquí, se reúne teoría y actividades basados en material *auténtico* (definido brevemente en 2.3), tanto escrito como oral, que busca que la práctica de las cuatro macrohabilidades lingüísticas sea significativa para el estudiantado, en línea con el enfoque comunicativo que también caracteriza a los diseños curriculares de Inglés en PBA.

Es el equipo docente el que también se encarga de llevar a cabo las entrevistas de nivel al comienzo de cada cuatrimestre. Con una metodología similar a la del Profesorado, los aspirantes son asignados a un nivel que se adapta a sus conocimientos previos y a partir del cual se busca construir un andamiaje para proceso de aprendizaje de la lengua.

En función de las necesidades lingüísticas manifestadas en las entrevistas previas al inicio del primer cuatrimestre 2022, se abrieron 22 comisiones de los tres niveles iniciales, de entre 20 y 30 estudiantes cada una. Entre las tres sedes, se contó con más de 450 estudiantes, de los cuales un 84% pertenecían al nivel Inicial I, según datos de la Escuela. Para poner en perspectiva el crecimiento de esta propuesta, cabe tomar en cuenta los últimos datos registrados del primer cuatrimestre de 2025, en donde hubo un total de 764 inscripciones, de las cuales un 70% registran continuidad de ciclos anteriores.

Asimismo, resulta relevante destacar que, dentro de este último total registrado, la mayoría de los y las estudiantes de las tres sedes provienen de escuelas de gestión pública: 72,67% en William Morris, 67,72% en Hurlingham, y 58,82% en Villa Tesei, según los datos provistos por la administración de la Escuela Universitaria de Inglés. Esto refleja la necesidad de la propuesta en el distrito como una instancia de complementación a la enseñanza de la lengua extranjera en las escuelas, sobre todo aquellas de gestión estatal.

Naturalmente, la Escuela presenta un esquema de vinculación con las propuestas de grado de la UNAHUR. En primer lugar, existe un sistema de homologación de los niveles de Inglés Lectocomprensión que se dan en todas las carreras de grado. Aquí, si el ciclo pre-intermedio se encuentra acreditado, se da por aprobada la materia Inglés I, y sucede lo propio con el ciclo intermedio para Inglés II en aquellas carreras que comprenden este nivel. En segundo lugar, en el caso de los aspirantes al Profesorado Universitario de Inglés, se toma el último nivel aprobado en la Escuela como parámetro para entrar a la carrera, sin la necesidad de hacer la entrevista de nivelación. Esto puede contemplar el ingreso al primer año y al cursado de las materias del Campo de Formación Específica (CFE) para quienes tengan proficiencia intermedia-alta, o al CPI para quienes tengan que completar su trayecto. Además, la Escuela cuenta con un sistema de pasantías para estudiantes avanzados del Profesorado quienes, a través de concurso, acceden a la posibilidad de complementar su formación académica mediante la práctica profesional, que incluye actividades de acompañamiento a docentes, coordinación y administración.

Esta propuesta, entonces, funciona como intersección entre grado y extensión, y refuerza el lazo entre la Universidad y el territorio. De esta manera, no solo acerca a niños y niñas, adolescentes y sus familias al ámbito universitario sino que democratiza el acceso al aprendizaje del inglés y a la educación superior pública.

4.3. Comprensión Lectora en Inglés (CLI): el vínculo de la Universidad con las escuelas del distrito

El proyecto de investigación "Democratización del aprendizaje de inglés en la educación pública" (2017-2019) —sintetizado en 3.1— trabajó sobre una muestra de 465 casos en 7 escuelas del distrito de Hurlingham y arrojó resultados positivos a nivel global. A partir de estos resultados surgieron ramificaciones y articulaciones, entre ellas la implementación de una propuesta de trabajo vinculada a la lectura de materiales auténticos en las escuelas secundarias y un examen de Comprensión Lectora en Inglés (CLI) para estudiantes que cursen el último año.

El Programa CLI involucra la participación de estudiantes de la escuela media y, fundamentalmente, de sus docentes de Inglés, quienes incluyen en sus clases los contenidos mínimos del programa de la asignatura Inglés I de la UNAHUR y/o del espacio curricular ACA, según cada carrera. Se propone a los y las docentes de Inglés de sexto año abordar con sus estudiantes, en el marco del enfoque de aprendizaje integrado de contenido y lengua extranjera (AICLE), de acuerdo con lo estipulado en el diseño curricular, la lectura comprensiva de textos auténticos para obtener una certificación de la UNAHUR.

Los y las docentes de la asignatura Inglés trabajan con sus estudiantes el material didáctico del módulo CLI, o bien materiales que diseñan por su cuenta, que contienen artículos no simplificados acompañados de guías de lectura con tres secciones, correspondientes a los momentos de prelectura, lectura y relectura, y explicaciones relativas a la gramática textual y la aplicación de estrategias lectoras. Se propicia la selección de textos pertenecientes a diversos géneros discursivos que resulten significativos, no solo en su contenido temático sino también en su esquema formal y cultural, a partir de una lectura "estratégica" que posibilite a los y las estudiantes extrapolar estos saberes a otras asignaturas. La originalidad y autenticidad de los textos permite a los y las docentes desarrollar insumos atractivos basados en saberes situados, dependiendo de la edad, la geografía y la orientación de cada aula promoviendo así saberes reales y contextualizados.

Este trayecto propone un enfoque que parte de la lectura pero que no se reduce a ella sino que se espera que la lectura actúe como un disparador del que se desprenden las otras macrohabilidades. El trabajo con materiales auténticos procura la contextualización de la clase y de los recursos didácticos al tomar en cuenta los distintos factores que constituyen el acto comunicativo y seleccionar los rasgos pertinentes de una situación dada (Klett 2021). De esta manera se busca promover el desarrollo del pensamiento crítico de los y las estudiantes adoptando una visión más amplia del mundo mediante el uso de la lengua extranjera y la reflexión sobre la misma y su propia lengua.

Cabe consignar que, para el desarrollo de esta articulación, además de generar material didáctico, que se renueva anualmente, se dictan clases abiertas en la Universidad y en las escuelas y se llevan a cabo talleres de actualización con docentes de ambos niveles educativos a lo largo del año. Al finalizar cada año lectivo, se administra una prueba de certificación lectora, avalada por el Consejo Superior bajo las resoluciones 78/2020 y 255/2025, que posibilita que los y las estudiantes que la aprueben obtengan la equivalencia de la asignatura Inglés I, transversal a las carreras de grado y pregrado de la UNAHUR (con excepción del Profesorado Universitario de Inglés).

V. Conclusiones

A lo largo del capítulo se han abordado las acciones, propuestas e intervenciones de una Universidad del conurbano de reciente creación. La Universidad Nacional de Hurlingham establece y promueve por medio de estas decisiones vínculos permanentes con el territorio en el que está emplazada en sus tres grandes áreas: docencia-enseñanza, la investigación, y la extensión. Así, este trabajo se ha detenido en el vínculo entre la enseñanza de lenguas, la toma de decisiones en función de ella y la elaboración de proyectos y materiales en función de los lazos que estas acciones producen con el territorio. Es posible, en este sentido, comprender el territorio no solo como punto de llegada de la Universidad sino como parte constitutiva de los tres pilares que sostienen la Universidad pública.

De esta manera, este trabajo propuso estabilizar algunas propuestas pertenecientes al campo de la docencia, la investigación y la extensión, respectivamente. En primer lugar, el Profesorado Universitario de Inglés como propuesta en sí misma, cuyo objetivo general radica en cubrir la vacancia de docentes de inglés en el territorio, enmarca las intervenciones presentadas posteriormente, debido a la posibilidad que esta formación ha dado en la formulación de interrogantes para abordar desde la Universidad en sus distintas áreas y sus consecuentes intervenciones. El CPI, por su parte, presentado como diferencial con respecto a otras instituciones, permite problematizar el acceso al aprendizaje de lenguas extranjeras en función del conocimiento previo que los y las estudiantes tienen y/o deben poseer para ingresar a la institución. En segundo lugar, los proyectos de investigación que se han llevado adelante y los que se encuentran en desarrollo abordan problemáticas que giran en torno al inglés en tanto sistema lingüístico en sí y desde su aspecto sociolingüístico. Por último, las propuestas de extensión universitaria oscilan entre los proyectos de transferencia, que constituyen un nexo entre la investigación y la extensión, y las acciones y propuestas de índole sociocomunitaria, como la Escuela Universitaria de Inglés y el Programa de Comprensión Lectora en Inglés.

Con lo expuesto anteriormente, se planteó en este capítulo la relación entre la Universidad y el territorio en el que se emplaza no como la *posibilidad* de establecer un vínculo como una cuestión opcional, complementaria o liberada a la elección de cada Universidad, sino como intrínseca y constitutiva de los tres pilares que sostienen la Universidad: la docencia-enseñanza, la investigación, y la extensión. Más aún, este capítulo se circunscribió al inglés específicamente, pero pueden considerarse para futuras producciones otras lenguas extranjeras, como el portugués o el chino. Esta relación entre las áreas de la Universidad y

el territorio produce resultados diferenciales y significativos hacia el exterior, hacia la comunidad, y al interior de la Universidad: materiales y propuestas académicas acordes a las necesidades del distrito, que constituyen acciones que llegan a todas las zonas y que permiten garantizar la democratización del acceso a las lenguas extranjeras y su enseñanza, teniendo en cuenta las características de, en este caso, Hurlingham, en función de sus tradiciones, su cultura y su historia lingüística.

VI. Bibliografía

Arnoux, E. y Bein, R. (2015), Política lingüística y enseñanza de lenguas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Batista, J., Alburguez, M., & T. León, M. (2007). Estudio diagnóstico sobre la enseñanza del inglés técnico en Ingeniería. Laurus, 13(25), 146-173.

Ellis, R. (1997). Second language acquisition. The United States: Oxford, 98, 37.

Feijó Cuenca, T. y Feijó-Cuenca, N. (2020), Influencia del idioma inglés en el entorno empresarial, comercial y de negocios. Revista científica multidisciplinaria arbitrada Yachasun 4: 396-408.

Freire Latorre, C. (2016), La importancia del inglés en el comercio internacional. Revista Empresarial 10(40): 51-57.

Hipfner-Boucher, K., Pasquarella, A., Chen, X. & Deacon S. H. (2016). Cognate Awareness in French Immersion Students: Contributions to Grade 2 Reading Comprehension. Scientific Studies of Reading, 20(5), 389-400.

Kramsch, C. (1993). Context and culture in language teaching. Oxford university press.

Klett, E. (2021), Las lenguas extranjeras en foco. Aspectos sicológicos, didácticos y socioculturales. Editores asociados.

Larriviere Rojas, G. (2018). El aprendizaje del inglés técnico y la formación de periodistas del cuarto ciclo de la Universidad Jaime Bausate

y Meza, 2017 [Tesis de maestría]. Universidad Católica Sedes Sapientiae.

Ley 24.521 de Educación Superior (1995), Congreso de la Nación Argentina.

Mera Velázquez, F. D. (2013). El aprendizaje del inglés técnico y su aplicación en la formación profesional en los estudiantes de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Guayaquil [Tesis doctoral]. Universidad de Guayaquil.

Mórtola, G. y Monserrat, M. (2019), La formación de docentes de lenguas extranjeras en la Argentina: aportes para la construcción de un espacio de debate necesario. Itinerarios educativos 12: 15-34.

Quiroga, Victoria. 2024. "Políticas lingüísticas en instituciones de la sociedad civil: el inglés en la Iglesia de San Marcos (Hurlingham, Provincia de Buenos Aires)". Trabajo presentado en el III Encuentro de la Red de Lingüistas en formación, Malvinas Argentinas, Buenos Aires, 24-26 de julio.

Seiguer, P. (2017). "Jamás he estado en casa". La Iglesia Anglicana y los ingleses en la Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Seiguer, P. y Silveira, A. (2025), Argentina y Gran Bretaña: 200 años de historia (1825-2025). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Walsh, C. (2007) Interculturalidad, colonialidad y educación. Revista Educación y Pedagogía 19(48), Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación.

Walsh, C. (2013). Pedagogías decoloniales: prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir. Tomo I. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Walsh, C. (2017). Pedagogías decoloniales: Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir. Tomo II. Quito: Ediciones Abya-Yala.

CAPÍTULO 21

La internacionalización de la educación superior en el Conurbano Bonaerense: Lenguas, representaciones y prácticas sociolingüísticas en el área de Derecho y Ciencia Política

Verónica Norma Mailhes*

Universidad Nacional de La Matanza
Universidad Tecnológica Nacional
* vmailhes@unlam.edu.ar

Palabras clave: *: Internacionalización; conurbano; UNLaM; lenguas; recomendaciones.*

Keywords: *Internationalization; Buenos Aires suburban; UNLaM; languages; recommendations.*

Resumen ejecutivo

Este artículo analiza los procesos de internacionalización de la educación superior en el conurbano bonaerense, tomando como caso de estudio al Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza. La investigación retoma los resultados de Mailhes y col. (2022, 2024), basados en encuestas a estudiantes y docentes sobre las lenguas que hablan y/o escriben, su valor en la formación académica, en el desarrollo profesional y en sus prácticas sociolingüísticas. Los hallazgos muestran una diversidad de experiencias y percepciones, junto con un marcado interés por las lenguas extranjeras como recurso de integración académica y laboral. En este marco, la internacionalización no se comprende únicamente como un proceso impulsado por dinámicas globales sino, también, como una respuesta a las demandas sociales, económicas y políticas propias del conurbano bonaerense. Finalmente, se

proponen recomendaciones institucionales y pedagógicas orientadas a consolidar y fortalecer la internacionalización universitaria en la región.

1. Introducción

El proceso de internacionalización en el conurbano bonaerense, especialmente en las universidades públicas, es un fenómeno que responde a la necesidad de la integración de los egresados a un mundo académico globalizado. Puede afirmarse, entonces, que la internacionalización de la educación superior ha adquirido un papel crucial en la configuración de la formación académica universitaria y en los perfiles de los egresados.

En consecuencia, este artículo se orientará al estudio y análisis de la internacionalización de la Universidad Nacional de La Matanza (en adelante, UNLaM), específicamente del Departamento de Derecho y Ciencia Política (en adelante, DDyCP) que concentra las carreras de Abogacía, Ciencia Política, Procurador y Tecnicatura en Gestión Pública.

Con ese propósito, se recuperarán los resultados de las investigaciones de Verónica N. Mailhes y col. (2022; 2024) que estudian las lenguas que hablan y/o escriben los estudiantes y docentes de dicho claustro, sus representaciones y prácticas sociolingüísticas, tanto para la trayectoria formativa como para el desarrollo profesional.

Finalmente, se presentarán recomendaciones para fortalecer el proceso de internacionalización de la UNLaM en general y en el DDyCP en particular. En este contexto, se espera que, tanto las investigaciones referenciadas, como el aporte que se aguarda de este artículo y de sus recomendaciones, contribuyan a que la UNLaM continúe planteándose desafíos específicos para adecuarse a estas renovadas demandas, explorando nuevas estrategias, venciendo las barreras existentes (como limitaciones económicas) y en búsqueda del camino a la excelencia en todas las dimensiones posibles para el beneficio del egresado y de la misma institución.

2. Marco teórico

2.1. La internacionalización de la educación superior

Para llegar al postulado de las Recomendaciones para la Internacionalización a nivel universitario en general y, en particular, para el conurbano de La Matanza - el DDyCP de la UNLaM - se parte de la comprensión de la teorización ecléctica sobre el concepto "internacionalización" creado por Dunning (1973,1981,1988) que facilita una fase flexible para un análisis empírico, usando fundamentos teóricos que agrupan muchas otras explicaciones parciales al fenómeno de internacionalización.

La internacionalización de la educación superior ha sido definida por Knight (1994) como "el proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural y global en los propósitos, funciones y entrega de la educación postsecundaria". Esta definición permite comprender los diversos niveles en los que una universidad puede internacionalizarse: desde la movilidad académica y los programas de intercambio para estudiantes y docentes, la incorporación de perspectivas internacionalizadas en el currículo y las prácticas áulicas – presenciales y/o a distancia, sincrónicas y asincrónicas.

La complejidad del proceso de la internacionalización de la educación superior requiere del involucramiento de toda la comunidad universitaria (Shoormann, 1999): las estrategias organizacionales y las programáticas (De Wit, 1995) para internacionalizar la población estudiantil, la docencia, la investigación y la extensión (Knight, 1999). "La clave del cambio está en las manos de los académicos, pero el liderazgo y el apoyo de la administración son esenciales" (Padilla López, 2005).

Con la delimitación del alcance semántico del léxico internacionalización, se procede a continuar con el entendimiento de la internacionalización en la esfera educativa. Para fines de este estudio, se adoptan las siguientes concepciones: La internacionalización de la educación superior es "el proceso de desarrollo e implementación de políticas y programas para integrar las dimensiones internacional, intercultural y global en los propósitos y funciones de la educación superior" (Knight, 2003: 1-39) con alcance de incidencia en la enseñanza, la investigación y el servicio de la institución. "Es el proceso de integrar la dimensión internacional/intercultural" (Knight, 1994).

Entonces, la internacionalización de la educación superior en el conurbano es un proceso que busca integrar una perspectiva internacional e intercultural en sus Instituciones de Educación Superior (en adelante, IES). Tiene por objetivos principales ampliar la visibilidad y el reconocimiento de la universidad, fortalecer las IES, promover la cooperación entre IES de diferentes países, desarrollar competencias multiculturales y fomentar la movilidad de estudiantes y docentes. También, promueve encuentros pedagógicos que impulsen el respeto y la revaloración de la cultura, la identidad y el código lingüístico.

En Argentina, el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (en adelante, PIESCI) promueve la internacionalización de las universidades. El PIESCI desarrolla actividades en la cooperación internacional, la promoción de la universidad argentina en el mundo y en la articulación de las demandas y necesidades del sistema universitario argentino.

2.2 Categorías de análisis para las actividades vinculadas con la internacionalización de la Educación Superior

Según la clasificación de Beneitone (2019), se plantean dos grandes categorías de análisis en las actividades vinculadas con la operatividad de la internacionalización de la Educación Superior: Las modalidades tradicionales: donde la movilidad es el motor e, incluso, un fin en sí mismo. Y las modalidades actuales: titulaciones dobles y conjuntas, "internacionalización en casa" (Nilsson, 1999), internacionalización en el aula, internacionalización del currículo y la internacionalización de la asignatura. Este estudio se focaliza, tal como se adelantó, a la realidad del conurbano bonaerense, en específico, al Municipio de La Matanza, su población estudiantil y cuerpo docente.

La 'internacionalización en casa' también incluye la 'movilidad virtual' (Fernández López y Ruzo Sanmartín, 2004), es decir, la educación a distancia (a)sincrónica que da lugar al fenómeno de la 'movilidad de los conocimientos' (García Guadilla, 1993; 2005).

Este artículo se respalda en la categoría de las modalidades actuales de la internacionalización de la educación universitaria en el conurbano bonaerense para, a partir de los resultados obtenidos en las investigaciones de Verónica N. Mailhes y col. (2022 y 2024) sobre las lenguas que hablan y/o escriben los estudiantes y los docentes del DDyCP de la UNLaM, sus representaciones y prácticas sociolingüísticas en el trayecto formativo y

en el desarrollo profesional, llegar a la postulación de Recomendaciones para la internacionalización de la educación superior del conurbano.

Se aclara que para fines de esta publicación sólo se emplearán los vocablos lengua y lenguaje y no se recurrirá al término idioma por seguir preceptos generales de Columbia Linguistic School (Diver, 1975, 1995) y estudios de Otheguy, García y Reid (2015) quienes resaltan que los hablantes cuentan con la capacidad psicolingüística-cognitiva del habla y que según los sonidos a los que están más expuestos tienen mayor o menor facilidad para recuperarlos. Es decir, los diferentes supuestos "idiomas" son creaciones del ser humano de igual manera que se genera la división en países sobre un mismo continente.

3. El Estado del Arte

La internacionalización de la educación superior constituye un campo de investigación en expansión, vinculado tanto con la globalización del conocimiento como con la necesidad de construir instituciones más inclusivas y sostenibles (De Wit, Hunter, Howard & Egron-Polak, 2015). En la última década, diversos estudios han destacado que este proceso no debe limitarse a la movilidad física de estudiantes y docentes, sino que debe incorporar estrategias de "internacionalización en casa" (Nilsson, 1999; Beelen & Jones, 2015). Esto resulta particularmente relevante en contextos como el conurbano bonaerense, donde las barreras económicas y sociales restringen las posibilidades de movilidad internacional.

La bibliografía reciente vincula la internacionalización con la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[1], en especial con el ODS 4 (educación de calidad), el ODS 10 (reducción de desigualdades) y el ODS 17 (alianzas para el desarrollo) (Sachs et al., 2021). Desde esta perspectiva, la internacionalización universitaria no es un mecanismo de cooperación académica, sino una política pública orientada a la equidad, la sustentabilidad y la democratización del acceso al conocimiento.

1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son 17 objetivos interconectados establecidos por la ONU en 2015 como parte de la Agenda 2030 para lograr un futuro más equitativo y sostenible para todos para el año 2030. Estos objetivos buscan abordar desafíos globales como la pobreza, el hambre, el cambio climático, la desigualdad, la paz y la protección del medio ambiente, requiriendo la participación de gobiernos, empresas y la sociedad civil para su implementación.

En el plano lingüístico, se ha resaltado la necesidad de superar la hegemonía del inglés como lengua franca, promoviendo políticas de justicia lingüística que valoren la diversidad cultural y la inclusión de lenguas regionales y minoritarias (Piller & Cho, 2020). Esto se conecta con el contexto del conurbano matancero, donde conviven estudiantes y docentes que hablan portugués, italiano, francés, guaraní, aimara y lengua de señas argentina, lo cual abre la posibilidad de una internacionalización sustentable basada en el reconocimiento de la diversidad lingüística.

En la Argentina, el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI) constituye el marco institucional más relevante, al promover convenios académicos, cooperación regional y proyectos de movilidad virtual. Sin embargo, estudios recientes advierten que la internacionalización en universidades del conurbano requiere políticas específicas que atiendan a las condiciones socioeconómicas de sus estudiantes, evitando replicar modelos diseñados para instituciones metropolitanas con mayor acceso a recursos (Franco, 2019; Beneitone, 2019).

En este sentido, la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) ha desarrollado iniciativas institucionales como convenios de cooperación con universidades extranjeras, clases espejo y actividades interculturales. Sin embargo, la literatura disponible señala que la sostenibilidad de la internacionalización depende menos de acciones puntuales y más de su integración en políticas institucionales estables, articuladas con la investigación, la docencia y la extensión (Gacel-Ávila, 2009).

En suma, el estado del arte indica que la internacionalización universitaria en el conurbano bonaerense debe abordarse desde tres ejes fundamentales: a. La inclusión y la justicia social: garantizar acceso equitativo a experiencias internacionales. b. La diversidad lingüística: reconocer y potenciar el capital cultural presente en la comunidad académica. c. La sustentabilidad territorial: vincular la cooperación global con el fortalecimiento institucional y el desarrollo local.

4. Metodología y Procedimiento

El estudio se basó en un diseño cuantitativo-descriptivo con apoyo cualitativo, aplicado a estudiantes y docentes del Departamento de Derecho y Ciencia Política (DDyCP) de la UNLaM. El mismo contó con la participación de dos grupos poblacionales pertenecientes a la esfera educativa

universitaria del conurbano bonaerense matancero: estudiantes y docentes del DDyCP de la UNLaM. La muestra estuvo compuesta por un total de 228 estudiantes y 108 docentes, quienes respondieron un cuestionario especialmente diseñado para fines de cada investigación, estructurados a través de formulario de Google.

El cuestionario aplicado a los estudiantes constó de 37 preguntas: 28 de opción múltiple y 9 de respuesta abierta. Los temas abordados incluyeron aspectos como la lengua materna y otras lenguas habladas y/o escritas; la percepción de utilidad académica, profesional y personal de diversas lenguas; experiencias de uso académico de lenguas extranjeras (bibliografía, trabajos prácticos, exámenes); presencia de material bibliográfico en otras lenguas en su carrera; participación en actividades de internacionalización en casa (clases espejo, intercambios virtuales) y conocimiento y percepción de programas de movilidad internacional.

En cuanto al cuestionario dirigido a los docentes universitarios con exclusión de los profesores de lengua inglesa, estuvo compuesto por 38 preguntas, con una distribución de 29 preguntas de opción múltiple y 9 preguntas abiertas. Los temas abordados incluyeron la lengua materna y otras lenguas dominadas, el uso de bibliografía en inglés, portugués u otras lenguas en las materias dictadas; la inclusión de actividades que requieran uso de lenguas extranjeras por parte de los estudiantes; la percepción sobre la importancia de distintas lenguas para el desarrollo académico y profesional; el registro de estudiantes internacionales en sus cursos (diferenciando movilidad temporal de residencia completa) y la percepción de barreras para la internacionalización en el aula. Para evitar ambigüedades, se adoptó de manera sistemática la categoría estudiantes internacionales, que incluye tanto a estudiantes en programas de movilidad temporal como a estudiantes extranjeros que cursan carreras completas en la UNLaM.

La aplicación del cuestionario a los estudiantes se llevó a cabo durante el primer y segundo cuatrimestres del año 2022 y el cuestionario a los docentes se distribuyó durante el segundo cuatrimestre de 2022 y de 2023.

5. Resultados

5.1. Conocimiento y uso de lenguas

Los datos muestran que el 65 % de los estudiantes declara conocer al menos una lengua extranjera. El inglés se ubica en primer lugar (58 %), seguido por portugués (24 %), italiano (17 %), francés (9 %) y, en menor medida, alemán, chino y japonés. El 35 % restante señaló no manejar ninguna lengua adicional al español.

En el caso de los docentes, el porcentaje asciende al 82 %, con predominio del inglés (63 %), seguido por italiano (39 %), francés (24 %) y portugués (20 %). También se registraron menciones a lenguas como alemán, latín, chino y japonés.

Entre los estudiantes se observó además la presencia de lenguas originarias —guaraní y aimara— y de la Lengua de Señas Argentina, lo que pone en evidencia el potencial de diversidad cultural y lingüística dentro de la comunidad académica.

5.2. Uso académico de lenguas extranjeras

Aunque un 79 % de los estudiantes asocia el inglés con mayores oportunidades de éxito académico y laboral, solo un 18 % lo ha utilizado con fines académicos en el transcurso de la carrera, principalmente para la lectura de bibliografía, la redacción de trabajos o el acceso a investigaciones. Desde la perspectiva docente, un 68 % reconoce la relevancia del inglés para la producción académica. Sin embargo, un 72 % indicó que no incluye bibliografía obligatoria en otras lenguas y un 64 % señaló que no promueve actividades en las que los estudiantes deban emplear un idioma distinto del español, lo que revela una escasa integración de lenguas extranjeras en las prácticas pedagógicas.

5.3. Estudiantes internacionales en las aulas

Un 48 % de los docentes reportó la presencia de estudiantes internacionales en sus cursos, principalmente, provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú. Un 32 % afirmó no haber tenido estudiantes extranjeros y un 20 % expresó desconocerlo, lo cual evidencia la ausencia de un registro institucional sistemático.

Cabe destacar que solo un 8 % de los docentes identificó estudiantes cuya lengua materna no es el español, lo que da cuenta de la falta de políticas específicas de acompañamiento lingüístico.

5.4. Bibliografía en otras lenguas

El 83 % de los docentes reconoce que las publicaciones más influyentes en sus disciplinas están escritas en inglés, seguidas por alemán (21 %) y francés (17 %). Sin embargo, únicamente un 27 % de los cursos incorpora textos en inglés o portugués en la bibliografía obligatoria, lo que refleja una distancia significativa entre el reconocimiento del valor de estas lenguas y su inclusión efectiva en la formación de grado.

5.5. Percepciones sobre obstáculos

Tanto estudiantes como docentes identificaron barreras comunes para el fortalecimiento de la internacionalización universitaria. Las más mencionadas fueron la deficiente formación escolar en otras lenguas (62 %); la falta de integración curricular de lenguas extranjeras (59 %); la escasez de becas y apoyos económicos para experiencias internacionales (54 %) y la ausencia de programas de acompañamiento lingüístico para estudiantes internacionales (43 %).

6. Discusión

En cuanto al alcance y limitaciones, el estudio constituye una aproximación a las políticas institucionales de internacionalización en la UNLaM, desde la perspectiva de estudiantes y docentes. Si bien no releva directamente todas las acciones institucionales, aporta evidencia empírica sobre las percepciones, prácticas y brechas en el proceso de internacionalización, que pueden servir de insumo para la formulación de políticas universitarias sustentables y contextualizadas en el conurbano bonaerense.

Los hallazgos ponen en evidencia una contradicción estructural: existe una valoración positiva y generalizada de la internacionalización y de la relevancia de las lenguas extranjeras, pero esta percepción no se traduce en prácticas sistemáticas dentro del DDyCP.

La brecha entre representaciones y prácticas se observa en tres dimensiones: a. Académica: aunque se reconoce el rol del inglés en la producción científica, la bibliografía y las actividades académicas en esa lengua

son escasas. b. Institucional: la falta de un registro claro de estudiantes internacionales limita el diseño de políticas específicas de inclusión e integración. c. Pedagógica: la diversidad lingüística presente en la comunidad (lenguas originarias y de señas) no se aprovecha como recurso para una internacionalización inclusiva.

Estos resultados confirman la necesidad de avanzar hacia una "internacionalización en casa" (Beelen & Jones, 2015), que permita que todos los estudiantes, independientemente de sus recursos económicos, accedan a experiencias de intercambio académico y cultural desde su formación local.

Además, se evidencia que la internacionalización en el conurbano bonaerense debe ser entendida como política pública universitaria con impacto territorial, articulando inclusión social, justicia lingüística y cooperación internacional. El reconocimiento de la diversidad lingüística no solo fortalece la dimensión académica, sino que, también, contribuye a la sustentabilidad cultural de la región.

Finalmente, los resultados refuerzan la pertinencia de vincular la internacionalización con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): El ODS 4, al garantizar una educación de calidad con perspectiva global. El ODS 10, al reducir desigualdades en el acceso a oportunidades internacionales. Y el ODS 17, al consolidar alianzas académicas internacionales que potencien el desarrollo local.

7. Recomendaciones

A. A nivel institucional

Política sociolingüística integral: Incorporar bibliografía obligatoria y optativa en inglés, portugués y otras lenguas en todas las carreras. Establecer un registro sistemático de lenguas presentes en la comunidad universitaria.

Internacionalización en casa: Implementar clases espejo, movilidad virtual y proyectos colaborativos con universidades extranjeras, asegurando acceso equitativo para toda la matrícula. Fortalecer la Secretaría de Relaciones Internacionales con recursos destinados específicamente al conurbano.

Becas inclusivas: Diseñar programas de movilidad internacional con prioridad para estudiantes de primera generación universitaria y con menor capital económico. Financiar tutorías lingüísticas y programas de acompañamiento para estudiantes internacionales.

Alianzas sustentables: Favorecer convenios de cooperación que fortalezcan la investigación y la extensión en temas críticos para el conurbano (inclusión, políticas públicas, justicia social).

B. A nivel catedrático

Diseño curricular internacionalizado: Incluir contenidos globales en derecho, ciencia política y gestión pública vinculados a derechos humanos, comercio internacional, integración regional y sostenibilidad. Incorporar bibliografía multilingüe en todas las asignaturas.

Fomento del multilingüismo: Ofrecer materias optativas de portugués, chino, alemán y lengua de señas argentina. Reconocer la diversidad lingüística de los estudiantes como un recurso pedagógico.

Prácticas interculturales: Promover simulacros internacionales (Moot Court, Modelos ONU)[2].

Incentivar la publicación conjunta en revistas internacionales con pares de otras universidades.

C. Para la planificación de clases en el conurbano matancero

ODS en el aula: Vincular contenidos y prácticas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular, equidad educativa, inclusión social y alianzas globales.

Pedagogía intercultural: Diseñar actividades que promuevan la interacción entre estudiantes de diferentes culturas y lenguas, incluyendo a los internacionales.

2. Los simulacros internacionales como los Moot Court y los Medelos de Naciones Unidas (MUN) son simulaciones educativas donde estudiantes representan diplomáticos y/o abogados para debatir y resolver problemas globales o casos legales, desarrollando habilidades como oratoria, investigación y negociación y aprendiendo sobre el funcionamiento internacional, los derechos humanos y el derecho, mediante la réplica de órganos de la ONU o tribunales.

Tecnologías multilingües: usar plataformas digitales para acceso a bibliografía en diversas lenguas y traducciones colaborativas, reduciendo barreras de acceso al conocimiento global.

8. Conclusiones

La internacionalización en el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la UNLaM se encuentra en un proceso de construcción caracterizado por tensiones entre percepciones favorables y prácticas institucionales limitadas. La muestra permitió confirmar que tanto estudiantes como docentes reconocen el valor estratégico de las lenguas extranjeras, en particular, el inglés y el portugués, pero que su incorporación efectiva en la currícula y en la producción académica sigue siendo reducida.

Asimismo, los resultados revelan la existencia de un capital lingüístico diverso en la comunidad universitaria —incluyendo lenguas europeas, originarias y de señas— que aún no se integra a las políticas de internacionalización. Este hallazgo abre la posibilidad de impulsar una internacionalización inclusiva y sostenible, en la que la diversidad cultural del conurbano se convierta en un activo y no en una barrera.

Se observa, también, una debilidad en el registro y acompañamiento de estudiantes internacionales (aquellos que realizan movilidad temporal o cursan carreras completas en la UNLaM), lo que dificulta el diseño de estrategias específicas de integración. Esta carencia se suma a obstáculos estructurales como la deficiente formación escolar en lenguas, la ausencia de bibliografía en otras lenguas en la mayoría de los programas y la escasa disponibilidad de becas.

En coherencia con el marco conceptual, la internacionalización en el conurbano debe leerse como política universitaria con impacto territorial, orientada a reducir desigualdades educativas y lingüísticas, a garantizar acceso equitativo a experiencias globales y a potenciar el rol de la universidad como agente de desarrollo sostenible.

Así, la UNLaM puede consolidar una internacionalización que no reproduzca modelos elitistas, sino que articule inclusión social, justicia lingüística, cooperación internacional y sostenibilidad educativa universitaria en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 4, 10 y 17).

9. Bibliografía

Beelen, J. & Jones, E. (2015). Redefining Internationalization at Home. 10.1007/978-3-319-20877-0_5

Beneitone, P. (2019). Internacionalización del currículo: estudio de casos en universidades argentinas. [Tesis de Doctorado]. Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina.

Castro, R. (2005). La internacionalización de la Educación Superior en el marco del GATS. Problemas y perspectivas. En Propuestas, 8(12), 149-166. Repositorio Digital UNLaM.

De Wit, H. (Ed). (1995). Strategies of internationalization of higher education. A comparative study of Australia, Canada, Europe and the United States. Amsterdam: European Association for International Education.

De Wit, H.; Hunter, F.; Egron-Polak, E. & Howard, L. (2015). Internationalisation of higher education: A study for the European parliament.

Diver, W. (1975). Introduction, Columbia University Working Papers in Linguistics, 2:1-25.

Diver, William (1995). Theory, en: Meaning as Explanation: Advances in Linguistic Sign Theory, Ellen Contini-Morava y Bárbara S. Goldberg (eds.), Berlin: Mouton de Gruyter, 43-114.

Dunning, J. H. (1973). The Determinants of International Production. Oxford Economic Papers, 25-3:289-336.

Dunning, J. H. (1981). International Production and the Multinational Enterprise. London: George Allen & Unwin.

Dunning, J.H. (1988) The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions. Journal of International Business Studies, 19, 1-31.

Fernández López, S. y Ruzo Sanmartín, E. (2004). Los procesos de internacionalización y globalización en la educación superior: un análisis de los países de la OCDE. En: Revista de educación, Nº 35.

Franco, P. L. (2019). Impacto de las políticas institucionales de internacionalización en la movilidad internacional de los estudiantes de grado de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Haedo, en el marco del Programa del Servicio Alemán de Intercambio Académico [Tesis de Maestría en Educación Superior de la Universidad Nacional de La Matanza]. Repositorio Digital UNLaM.

Gacel-Ávila, J. (2009). Modelo de Oficinas de Relaciones Internacionales, en: Casos Prácticos para la Gestión de la Internacionalización en la Universidades, Safiro II.

García Guadilla, C. (1993). Integración académica y nuevo valor del conocimiento. En: Nueva Sociedad, Nº 126.

García Guadilla, C. (2005). Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior. Interrogantes para América Latina. En: Cuadernos del CENDES, año 22. N° 58, Tercera Época.

Knight, J. (1994). Internationalization: Elements and Checkpoints. Ottawa: Canadian Bureau for International Education. Issue No. 7.

Knight, J. (1999). A time of turbulence and transformation for internationalization (Research Monograph, No. 14). Ottawa, Canada: Canadian Bureau for International Education

Knight, J. (2003). Updated Definition of Internationalization. International Higher Education, (33). https://doi.org/10.6017/ihe.2003.33.7391

Mailhes, V. (Dir.) y col. (2022). Las representaciones sociolingüísticas de los/las estudiantes de la UNLaM: Un análisis glotopolítico. (Informe D73). Universidad Nacional de La Matanza.

Mailhes, V. (Dir.) y col. (2024). Las representaciones sociolingüísticas de los/las docentes de la UNLaM: Un análisis glotopolítico. Universidad Nacional de La Matanza.

Nilsson, B. (1999). Internationalization at Home: Theory and Praxis. European Association for International Education Forum, 12.

Otheguy, R. García, O. y Reid, W. (2015). Clarifying translanguaging and deconstructing named languages: A perspective from linguistics. Applied Linguistics Review, vol. 6, no. 3:281-307. De Gruyter Mouton

Padilla López, J. (2005). La Internacionalización como política de cambio y renovación institucional. En: Educación superior ¿Bien público o bien de mercado? Los debates sobre la Internacionalización desde los noventa a la actualidad. MECyT – Sec. De Políticas Universitarias. Bs. As., octubre de 2005.

Piller, I., & Cho, J. (2013). Neoliberalism as language policy. Language in Society, *42*(1), 23-44. https://doi.org/10.1017/S0047404512000887

Sachs, J., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., & Woelm, F. (2021). The Decade of Action for the Sustainable Development Goals: Sustainable Development Report 2021. Cambridge University Press.

Shoormann, E. (1999). The New Media in Higher Education: A Critical Assessment. Springer.

CAPÍTULO 22

Las voces de jóvenes del conurbano y sus vínculos con la ciencia y la tecnología: una mirada desde las trayectorias educativas

Lara Sofia Peñalba[1,2], Diego Adrián González[1,2], Manuel Ramiro Benítez[1,2], Diego Petrucci[1,2*]

[1] Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR). Hurlingham, Argentina.
[2] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
* diego.petrucci@unahur.edu.ar

Palabras clave: *Conurbano bonaerense - Educación superior - Educación secundaria - Vocaciones científicas.*

Keywords: *Buenos Aires periphery - Higher education - Secondary education - Scientific vocations.*

Resumen ejecutivo

Se indagan las trayectorias educativas de jóvenes del conurbano bonaerense y sus vínculos con la ciencia y la tecnología en la Universidad Nacional de Hurlingham y en escuelas secundarias. Se analizan intereses, opiniones, experiencias, decisiones y representaciones, recuperando la voz de los jóvenes, sus contextos sociales, institucionales y culturales. Se aporta a comprender cómo se construyen vocaciones, el rol de las instituciones, el género, la territorialidad o la pandemia. Se contribuye a una reflexión crítica sobre el derecho a la educación superior y la ampliación del acceso a la ciencia.

1. Introducción

En este capítulo se analizan las relaciones entre las juventudes y la ciencia y la tecnología (CyT) desde una mirada situada en el conurbano bonaerense. A partir de cuatro trabajos de investigación desarrollados en contextos educativos que abordan distintas experiencias en relación con la CyT, se apunta a comprender cómo se configuran los intereses, las expectativas y los sentidos que construyen los y las jóvenes en torno a estos campos del saber, en un territorio históricamente atravesado por desigualdades sociales, económicas y educativas (Southwell, 2015) pero también por procesos de democratización educativa y expansión del conocimiento.

Las experiencias investigadas refieren a: (1) estudiantes de escuelas secundarias del municipio de Hurlingham, (2) jóvenes que egresaron del nivel medio durante la pandemia, (3) ingresantes a carreras universitarias vinculadas a la ciencia y la tecnología en la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR), y (4) estudiantes avanzados de la Tecnicatura Universitaria en Programación de la UNAHUR. Cada uno de estos estudios se centra en una etapa del recorrido educativo y, en conjunto, permiten profundizar la comprensión sobre cómo se construyen los vínculos con el mundo científico-tecnológico, qué lugar ocupan estas áreas en sus proyectos de vida, qué barreras enfrentan y qué apoyos encuentran en sus trayectorias.

La UNAHUR está ubicada al oeste del conurbano, creada en 2015 en el marco de la política de expansión del sistema universitario nacional. Su fundación responde al objetivo de democratizar el acceso a la educación superior, especialmente en zonas con alta densidad poblacional y altos índices de exclusión educativa. Las carreras de CyT representan el 71% de su oferta académica, sin embargo, solo el 28% de los aspirantes se inscribe en ellas, lo que refleja una baja demanda frente al énfasis institucional en estos perfiles (UNAHUR, 2023). Esta contradicción plantea interrogantes sobre los factores que inciden en la elección, permanencia y egreso de los estudiantes en dichas carreras, y constituye un desafío clave para la institución en pos de garantizar no solo el acceso, sino también la retención y formación en áreas estratégicas para el desarrollo local y nacional.

Se recurre al concepto de trayectorias para analizar los recorridos educativos, aunque no se trata de un estudio longitudinal ni biográfico, esta perspectiva permite reconstruir experiencias en distintas etapas: el trán-

sito por la escuela secundaria, el egreso y las decisiones posteriores, el ingreso a la educación superior y los estudios en el nivel universitario. Las trayectorias son procesos singulares, discontinuos y situados, atravesados por decisiones, condicionantes estructurales y mediaciones institucionales. Se entienden como narrativas personales que otorgan sentido a las experiencias pasadas, presentes y a las aspiraciones futuras (Savickas, 2005). La trayectoria académica traduce el itinerario que los estudiantes realizan por las instituciones educativas, en diálogo con sus vivencias, el contexto sociocultural y las propuestas institucionales (Kaplan y Fainsod, 2001). El enfoque biográfico permite recuperar la singularidad de cada recorrido, reconociendo que los jóvenes no transitan sus trayectorias de manera homogénea, sino que enfrentan bifurcaciones, interrupciones y momentos de redefinición (Jacinto, 2010).

Entendemos las trayectorias como cursos de vida, compuestos por transiciones en distintas esferas como la educación, el trabajo y la familia, configuradas en contextos históricos específicos. Esta perspectiva articula dimensiones estructurales, subjetivas, temporales y espaciales, y habilita una lectura situada de los procesos formativos, en la que los relatos de los estudiantes se convierten en fuente privilegiada para comprender cómo se conjugan los tiempos del estudio y del trabajo, cómo se enfrentan las tensiones cotidianas y cómo se resignifican las expectativas profesionales en contacto con el mundo laboral (Muñiz Terra, 2015).

Comprender las experiencias juveniles exige anclarse en los territorios donde se despliegan. En el conurbano bonaerense, con su trama de desigualdades y resistencias, de políticas públicas y demandas sociales, se condensan procesos que tensionan los modos de acceso al conocimiento. Es un espacio marcado por la expansión de derechos, como la creación de universidades nacionales y el crecimiento de la oferta del nivel secundario, pero también por la persistencia de desigualdades en el acceso a recursos y a trayectorias educativas continuas. En este contexto, estudiar los vínculos de los y las jóvenes con la CyT implica considerar las condiciones materiales, institucionales y simbólicas que habilitan o restringen su apropiación.

Se comienza con un análisis sobre los intereses hacia la CyT de estudiantes secundarios, con especial atención al impacto de la pandemia en sus actitudes iniciales. Luego se aborda la experiencia de jóvenes que egresaron del nivel medio durante ese período, y las decisiones que tomaron en relación con el estudio y el trabajo. En tercer lugar, se indagan las motivaciones y factores que inciden en la elección de carreras universita-

rias vinculadas a la CyT. Finalmente, se presenta un estudio centrado en estudiantes avanzados de la Tecnicatura Universitaria en Programación, que explora sus representaciones respecto a su formación atendiendo a sus consecuencias en sus trayectorias. Estas investigaciones, desarrolladas en distintas etapas del recorrido educativo, permiten comprender cómo se construyen, se sostienen o se debilitan los vínculos con la CyT, considerando dimensiones estructurales, institucionales y subjetivas. De este modo la propuesta es lograr una mirada situada y compleja sobre las juventudes del conurbano bonaerense y sus trayectorias educativas en relación con la ciencia y la tecnología.

2. Metodología

La metodología combina estudios una variedad de métodos e instrumentos. En el primer estudio se realizó una investigación sobre intereses y actitudes hacia la CyT en estudiantes de 4º año del nivel medio de una muestra representativa de escuelas públicas del municipio de Hurlingham. Se aplicó el cuestionario ROSE (*The Relevance of Science Education*) (Schreiner y Sjøberg 2004), traducido y adaptado por el equipo de investigación (Petrucci y Badagnani, 2023)[1]. Este instrumento, ampliamente utilizado en estudios internacionales, indaga percepciones juveniles sobre ciencia, tecnología y su enseñanza. Contiene 243 ítems de tipo Likert de 4 columnas, agrupados en categorías temáticas (intereses hacia temas de CyT, medioambiente, futuro laboral, clases de ciencia y opiniones sobre CyT). Para relevar intereses sobre los temas, se pregunta "¿Cuánto te interesa aprender sobre los siguientes temas?" con 109 ítems. Las respuestas son: nada, poco, bastante y mucho. Se administró presencialmente y de forma voluntaria a estudiantes de 4to año de secundario de Hurlingham. En esta edad surgen las vocaciones e intereses profesionales (Schreiner y Sjøberg, 2004). En la Tabla 1 se detallan las características de las poblaciones.

1. El cuestionario empleado se encuentra en https://unahur.edu.ar/wp-content/uploads/2024/06/master-rose-UNAHUR.pdf

TABLA 1: *Características de las poblaciones encuestadas en 2019 y 2022.*

	2019	2022
Número de cursos	22	18
Número de escuelas	18	12
Cuestionarios completados	375	269
Completados satisfactoriamente	360	258
Varones	186	123
Mujeres	162	127
Otros	3	2
Edad promedio	15,7	15,3
Toma de datos	Julio y agosto de 2919	julio y agosto de 2022
Porcentaje de No sabe/No contesta	5	7

Los datos fueron categorizados como indica el protocolo del Proyecto ROSE, por áreas temáticas y por contexto de aplicación: social, técnico, ético, práctico, teórico, etc. El análisis de las diferencias entre las respuestas en las encuestas pre y post pandemia y de las diferencias de género se realizó mediante tablas de contingencia e implementando la prueba de chi cuadrado ($p < 0,01$).

El segundo estudio consistió en un estudio cualitativo mediante entrevistas semiestructuradas a 20 jóvenes egresados de escuelas secundarias de gestión pública del conurbano durante la pandemia por COVID-19. Se incluyeron además entrevistas a 6 docentes y 2 directivos de dos escuelas seleccionadas por su diversidad institucional (una de modalidad técnica y otra con orientación en ciencias sociales). Las entrevistas realizadas entre 2021 y 2022 abordaron la continuidad pedagógica, orientación vocacional, inserción laboral y percepciones sobre el valor de la educación en contexto de crisis. La codificación y análisis temático permitió reconstruir trayectorias educativas y laborales, reconociendo puntos de bifurcación, resignificación y exclusión.

En el tercer estudio se aplicó un cuestionario adaptado del instrumento IRIS (*Interest and Recruitment in Science*), desarrollado en Europa (Henriksen, Dillon y Ryder, 2015), a estudiantes de Biotecnología, Ingeniería Eléctrica, Informática y Metalurgia de la UNAHUR. El cuestionario incluyó 65 ítems cerrados con escala Likert y 4 preguntas abiertas, y fue distribuido entre 2022 y 2023 en formato impreso y digital. Se obtuvo una muestra de 215 casos. Se indagó sobre motivación vocacional, experien-

cias escolares previas, percepciones de género en CyT y proyecciones laborales. El análisis distinguió diferencias por género, edad, carrera y experiencias extraescolares.

En el cuarto estudio se diseñó un relevamiento mixto centrado en estudiantes del tercer cuatrimestre de la carrera. Se aplicaron 156 encuestas autoadministradas (47% de la cohorte) y 14 entrevistas en profundidad, priorizando diversidad de género, edad y experiencia laboral. Las preguntas abordaron motivos de elección de carrera, expectativas laborales, valoración de la formación y factores de permanencia. El análisis combinó estrategias estadísticas básicas con codificación cualitativa inductiva. Se identificaron patrones de sentido respecto al valor del título, los vínculos interpersonales y el impacto de las condiciones sociales sobre la trayectoria universitaria.

3. La ciencia y la tecnología para los y las jóvenes en Hurlingham

En la sociedad del conocimiento, la CyT son cada vez más necesarias para el crecimiento de un país (Agenda, 2020). Sin embargo, en todo el mundo son pocos los jóvenes que eligen cursar estas carreras. El intento de comprender este escaso interés y las motivaciones para la elección de estas carreras ha sido abordado en diversas partes del mundo pues la baja matrícula es un problema que se agudiza en los países centrales. Dada la complejidad de la cuestión, no existe un consenso sobre la identificación y el peso de las causas y factores tanto estructurales como subjetivos que influyen en la elección de carrera, atravesadas por componentes culturales y sociales ligados a lo local. En los resultados del proyecto ROSE a nivel internacional, que pueden encontrarse en Sjøberg y Schreiner (2019), se evidencian diferencias importantes entre países y entre regiones de un mismo país. Por ello resulta importante realizar el estudio en Argentina, donde la cantidad de graduados en estas áreas está por debajo de la necesaria para los objetivos nacionales de crecimiento. A continuación presentamos los resultados más relevantes de la aplicación del cuestionario ROSE en Hurlingham.

3.1. El interés hacia cuestiones de CyT

Las cuestiones que más interesan a los jóvenes son: salvar vidas; proteger animales; las enfermedades y la salud; los misterios de los sueños, lo inexplicado, lo extraterrestre; la vida, la muerte y el alma; los inventos y los descubrimientos. Indica que se trata de personas curiosas y preocu-

padas por el futuro. Entre las áreas temáticas de la CyT que más interesan, encontramos la centralidad de la biología humana, la presencia de la astrofísica/universo, una presencia menor de biología de animales y plantas y la ausencia casi total de interés hacia la física, la química y la tecnología. Los temas interesan más cuando se les presentan en contexto. Se destaca el interés en los misterios, en lo que no se puede explicar y la poca influencia cuando el contexto es de relevancia cotidiana/interés práctico.

Entre 2019 y 2022 aumentó significativamente el desinterés. La baja fue mayor en física y en biología. Esto pudo deberse a la falta de continuidad en los estudios disciplinares durante la pandemia, principalmente en escuelas de gestión pública (Siede, 2021). El desinterés parece ser mayor en los contextos de fenómenos espectaculares/horror. La vivencia de una catástrofe en el mundo real y no en la ficción, pudo hacer menos atractivos estos contextos. También hubo una baja significativa en el interés en los ítems de protección ambiental, cuestión reportada en varios trabajos en otros países que sugieren que las preocupaciones por la salud superaron a las ambientales. Entre las diferencias de género -significativas, según la prueba de chi cuadrado, a las mujeres les interesa más la biología humana, las cuestiones relevantes para jóvenes, el estado físico, la salud. Mientras que a los varones les interesa más la tecnología. Estos resultados no difieren en gran medida de los estudios internacionales (Sjøberg y Schreiner, 2019) y en la región.

3.2. Opiniones sobre la CyT

Se halló una valoración de CyT moderadamente positiva. Muchos estudiantes valoran los aportes de la CyT respecto de la cura de enfermedades, su importancia para la sociedad y las oportunidades para las generaciones futuras. Pero acuerdan que la CyT no ayuda a los pobres, que benefician a los países más desarrollados, que no ayudan a erradicar la pobreza ni el hambre y que no pueden resolver "casi todos los problemas". Con excepción de esta última, son cuestiones que pertenecen al ámbito de la política y deben ser consideradas en el contexto de la Argentina en años de crisis social y económica. Respecto de las cuestiones epistemológicas, se aprecia confusión respecto de la existencia de "el método científico" (que, aclaremos, no existe como tal) y sobre la neutralidad y objetividad de los científicos. La visión hallada resulta menos ingenua de la esperada. Sobre las diferencias de género, las chicas asumen una pos-

tura más crítica hacia la CyT. El único ítem en el que acuerdan más mujeres que varones es el que presenta una visión negativa: la CyT son la causa de los problemas ambientales, quizá debido a que le atribuyen a la CyT menos potencial que los varones. Respecto de las clases de ciencias, no apasiona pero tampoco presenta amplios consensos para criticarla, predominan las puntuaciones medias. Nuevamente los varones presentan una imagen más positiva. Los varones no la consideran más difícil que las chicas, pero sí más interesante. En definitiva, a los varones de Hurlingham la ciencia escolar les interesa, la valoran y les gusta estudiarla más que a las mujeres.

Respecto a las cuestiones ambientales las actitudes son favorables y las valoraciones son comprometidas, con amplios consensos. En coincidencia con los resultados internacionales (Sjøberg y Schreiner, 2019), las chicas manifiestan más preocupación y los chicos más confianza en la ciencia. En relación con su trabajo futuro, el 95 % valora positivamente desarrollar sus conocimientos y habilidades. También es alta la valoración de la formación, la actualización, los desafíos, el dinamismo, el dinero, es decir lo cognitivo, lo investigativo, lo social y lo económico. En contraposición, el poder, la fama, la creatividad, lo fácil y los animales no están entre las preferencias mayoritarias. Mientras que trabajar en algo fácil y simple queda bien abajo entre las preferencias, en los primeros lugares aparecen continuar aprendiendo, asumir responsabilidades, trabajar con algo importante, que encaje con sus valores. Es llamativo que el 84 % de los chicos de Hurlingham no desea depender de otros. La importancia atribuida a las actitudes y los valores, que coincide con los estudios internacionales, es compatible con una época de cambios rápidos e incertidumbre caracterizada como modernidad tardía. Los resultados obtenidos en diferentes países muestran una tendencia a una correlación negativa entre el interés por aprender ciencias o en ser científico y el IDH del país (Sjøberg y Schreiner, 2019). El resultado obtenido en el ítem *me gustaría llegar a ser científico* en Hurlingham es similar al obtenido en países con el IDH algo mayor como Portugal y España, algo más bajo que el obtenido en países con el IDH similar al nuestro. Algo similar ocurre con *me gustaría conseguir un trabajo en tecnología*, mucho más bajo entre las chicas que el resultado obtenido en países con IDH similar como Turquía o Malasia donde se obtuvieron valores cercanos al 60% y en España y Portugal (IDH más alto) alrededor de 30%, en Hurlingham hallamos 22%. En el caso de los varones, el 64% hallado aquí es mayor que en España (46%), Portugal y Grecia (60 %) pero menor que Turquía, Trinidad y Tobago y Malasia (entre 75% y 80%).

3.3. Discusión y conclusiones sobre las actitudes hacia la CyT

Mientras que científicos académicos, autoridades educativas y algunos profesores de ciencias definen diseños curriculares que incluyen el contenido canónico de ciencias en las escuelas, hay otros enfoques posibles. Aikenhead (2003) plantea que un currículo con un enfoque humanista, que le dé prioridad a la curiosidad personal, captura corazones y mentes, incrementando la posibilidad de que elijan interesarse por las ciencias. Para mejorar la matriculación en carreras de CyT es clave ampliar la habilidad de la escuela en enriquecer e inspirar a los estudiantes. Si bien los y las jóvenes evidencian una imagen positiva de la CyT, esta contrasta con el poco entusiasmo y la crítica hacia la ciencia escolar. Mientras les resultan interesantes los trabajos que incluyen actualización y tareas cognitivas, son muy pocos, y especialmente muy pocas, quienes se interesan por trabajar en ciencias o en tecnología. Parecen decir: la ciencia es útil, es importante, pero que la hagan otros. Desde una perspectiva de género, que sean más varones que mujeres los interesados en trabajar en ciencia o en tecnología puede relacionarse con que ellos manifiestan una imagen más positiva de las ciencias y sus clases. Resulta imprescindible que la educación en ciencias se preocupe menos por transmitir contenidos (que además la mayoría no aprende) y más por lograr una formación que les permita a los estudiantes a visualizar a las ciencias y a la tecnología como algo cercano, posible, disfrutable. Finalmente, los resultados obtenidos no difieren en gran medida de estudios en otros países, pero sí muestran particularidades que justifican su realización. Confiamos en que constituya un aporte para el diseño de estrategias que fomenten la inscripción en estas carreras, particularmente por parte de las mujeres.

4. Trayectorias juveniles en pandemia: experiencias de egresados del conurbano entre la educación, el trabajo y la incertidumbre

Este apartado presenta hallazgos de una investigación sobre las trayectorias de jóvenes que egresaron del nivel secundario durante 2020 y 2021, en el marco de la pandemia por COVID19. Se consideraron diferentes dimensiones vinculadas a la situación socioeconómica y familiar de cada egresado entrevistado; las experiencias escolares antes y durante la pandemia; la continuidad pedagógica durante la pandemia, los vínculos institucionales y acceso a dispositivos; la orientación vocacional recibida y transición hacia la universidad o el trabajo; la trayectorias laborales previas y actuales; y representaciones sobre el mercado de trabajo y el

proyecto de vida futuro. Se buscó comprender cómo impactó la pandemia en el tramo final de la escolaridad secundaria y cómo influyó en las decisiones posteriores vinculadas al estudio y al trabajo.

A partir del análisis de las entrevistas se pudieron reconstruir trayectorias educativas y laborales, y también los sentidos que los jóvenes le atribuyen a sus experiencias. Quedó claro que durante el aislamiento que las escuelas debieron adaptarse a una modalidad virtual con recursos desiguales y en tiempos muy acotados. Mientras una de las escuelas relevadas (de modalidad técnica) contaba con cierta preparación tecnológica y una organización institucional que facilitó la transición, en la otra (orientada) la falta de experiencia previa y las dificultades de conectividad complicaron gravemente la continuidad pedagógica. Es decir que la pandemia no afectó a todas las escuelas por igual, visibilizó y profundizó brechas preexistentes, como señala Siede (2021). La dimensión tecnológica fue uno de los principales factores de desigualdad que evidenció una brecha digital estructural. También se mencionaron dificultades para organizar rutinas de estudio por la precariedad laboral y la falta de espacios adecuados.

Desde el testimonio de los propios jóvenes, se observa una valoración ambigua de la educación virtual. Algunos reconocen aprendizajes vinculados al uso de la tecnología o a la autogestión, pero la mayoría refiere experiencias marcadas por la desorganización, la desmotivación y la baja exigencia académica. Aparece con fuerza la idea de que "la escuela cayó" durante la pandemia, y que los contenidos y evaluaciones se volvieron superficiales o inexistentes. Esta percepción refleja una demanda por una formación significativa y exigente, entendida como herramienta para proyectar un futuro. Se evidencia una tensión entre el mérito y la igualdad de oportunidades. Sin embargo, en contextos como el conurbano, donde las condiciones de partida son profundamente desiguales, este ideal meritocrático resulta profundamente injusto y frustrante.

Otro aspecto que emerge en los relatos es la desconexión entre la escuela secundaria y el mundo del trabajo. La mayoría de los entrevistados señala que no recibió orientación vocacional ni propuestas concretas de articulación con el mercado laboral. Apenas se mencionan intentos aislados, como la elaboración de un currículum o charlas esporádicas. Esta ausencia resulta preocupante si se considera que, para muchos sectores populares, la escuela representa uno de los pocos espacios posibles de acceso a información y redes de inserción laboral (Garino, 2013).

A dos o tres años del egreso, las trayectorias laborales de estos jóvenes son diversas, marcadas por la informalidad, la intermitencia y la precariedad. Solo una minoría tiene empleos registrados o con cierta estabilidad. La mayoría realiza trabajos mal pagos, esporádicos o se encuentra sin empleo. Aun así, muchos expresan deseos de progresar, estudiar o cambiar de rumbo. La tensión entre aspiraciones y posibilidades concretas configura lo que Castel (2010) denomina "cultura de la precariedad": un escenario donde las biografías se vuelven frágiles, discontinuas, y el trabajo pierde su rol organizador de la vida social y de construcción de identidad.

Algunas trayectorias se presentan más encauzadas. Es el caso de dos hermanos egresados de la escuela técnica que, sostenidos por un proyecto comunitario articulado con un programa estatal, lograron combinar formación musical con trabajo socioeducativo. Esta experiencia muestra el rol clave que pueden jugar las instituciones más allá de la escuela en el acompañamiento de las transiciones juveniles.

A partir del análisis de estos casos, se propone pensar las trayectorias juveniles como procesos complejos, condicionados por factores estructurales (desigualdad, precariedad, desarticulación institucional) pero también atravesados por decisiones, deseos y recursos simbólicos. La inserción laboral, lejos de ser un proceso lineal, se da en forma intermitente, muchas veces desvinculada de los estudios realizados, y con escasa previsibilidad (Garino, 2018). En este escenario, la escuela secundaria aparece como un espacio con un potencial aún no del todo desarrollado para acompañar de manera más efectiva estas transiciones entre etapas de los jóvenes. Si consideramos a la escuela como instrumento promotor del interés en la CyT, cabe considerar la necesidad de revisar el modo de afrontar contextos difíciles, tanto estructural como coyunturalmente. Para lograr una continuidad en la cercanía de los estudiantes con la CyT será importante generar mejores condiciones en las trayectorias educativas que se dan en el conurbano bonaerense.

La pandemia puso en evidencia la necesidad de fortalecer la articulación entre niveles educativos, el mundo del trabajo y otras instituciones que conformen una red para orientar especialmente a jóvenes que, como muchos de los entrevistados, son primera generación en sus familias en finalizar el nivel secundario o acceder a estudios superiores. La falta de continuidad entre la escuela y lo que sigue, estudio o trabajo, refuerza trayectorias aleatorias, recorridos sin orientación ni apoyos institucionales sólidos, librados al azar, al esfuerzo individual o a redes informales.

Entonces se vuelve urgente fortalecer propuestas de orientación vocacional, de formación para el trabajo y de acompañamiento integral a las juventudes que ofrezcan certidumbre y garanticen el derecho a una educación que no solo habilite la terminalidad, sino también un proyecto de vida digno para quienes habitan y crecen en el conurbano bonaerense.

5. Experiencias escolares y extraescolares en la construcción de trayectorias en ciencia y tecnología: una mirada desde estudiantes universitarios del conurbano bonaerense

Este relevamiento se centra en las trayectorias vocacionales de estudiantes universitarios en el campo de la CyT, en el contexto del conurbano bonaerense. A partir de la aplicación de un cuestionario, se indagan las experiencias escolares y extraescolares que inciden en la elección de carrera.

El análisis del perfil demográfico y académico de la muestra revela una distribución diversa en términos de género, edad y elección de carrera. Las mujeres predominan en el Instituto de Biotecnología, mientras que los varones son mayoría en el Instituto de Tecnología e Ingeniería. La mayoría de los estudiantes tiene menos de 25 años, especialmente en carreras técnicas, aunque el promedio de edad general de la muestra (31,5 años) es levemente superior al promedio institucional (30,5 años).

Si bien los resultados permiten identificar tendencias relevantes, es necesario considerar que se presentan de forma parcial. La magnitud de la muestra no permite generalizar conclusiones, pero sí constituye un recorte significativo que habilita la problematización inicial sobre las trayectorias vocacionales en CyT en el contexto de la UNAHUR, y aporta insumos para futuras investigaciones más amplias. A continuación se presentan los resultados cuantitativos derivados del cuestionario, pero el estudio continúa con una segunda etapa de carácter cualitativo.

Uno de los hallazgos más relevantes es que, aunque el interés personal sigue siendo el factor principal en la elección de carrera, otras experiencias tienen un peso no menor. Las clases prácticas, los experimentos de laboratorio y las aplicaciones reales de los contenidos científicos son valoradas positivamente por muchos estudiantes, especialmente por mujeres que eligen carreras como Biotecnología o Metalurgia. Estas experiencias parecen tener un rol motivador importante, pues permiten conectar

el conocimiento abstracto con su aplicación concreta, algo fundamental para mantener el interés en las disciplinas.

También se observa una tendencia preocupante: gran parte de los estudiantes no vincula su elección con experiencias escolares previas. Un 22% de los encuestados no consideró ningún elemento escolar relevante para su decisión, mientras que otro 21% sólo mencionó su interés personal como factor determinante. Esto sugiere que, para muchos jóvenes, la escuela no está cumpliendo su rol de facilitadora de vocaciones científicas y tecnológicas, especialmente en contextos donde el acceso a recursos educativos puede ser limitado.

Al analizar las diferencias por género, las mujeres tienden a valorar más aspectos específicos de la enseñanza. Por ejemplo, perciben como más importantes las devoluciones claras de los docentes, las clases que muestran aplicaciones sociales de la ciencia y las actividades prácticas como el trabajo de campo. Estas percepciones coinciden con investigaciones internacionales que señalan que el género femenino suele estar más motivado por carreras que tengan un impacto visible en la sociedad, lo cual sugiere que estrategias pedagógicas centradas en la relevancia social podrían ayudar a revertir la baja representación femenina en muchas ingenierías y áreas técnicas.

El género masculino tiende a destacar el uso de matemática y la influencia de medios audiovisuales y juegos tecnológicos. Carreras como Informática registran una fuerte incidencia de estos elementos, especialmente entre los menores de 25 años. Esta brecha refleja una realidad global: los espacios virtuales y digitales suelen estar más asociados a intereses masculinos, posiblemente debido a estereotipos culturales arraigados sobre quién "pertenece" al mundo de la tecnología.

Las experiencias extraescolares también juegan un papel importante, aunque con variaciones según la edad y la carrera. Los medios audiovisuales, como documentales o series científicas, son percibidos como más influyentes entre los jóvenes, mientras que los mayores de 25 años dan más valor a fuentes escritas, como libros o artículos de divulgación. Esto plantea un desafío para las instituciones educativas y los comunicadores científicos: diseñar estrategias de acercamiento a la ciencia adecuadas para diferentes generaciones y formatos.

Además, se observa que los museos y centros de ciencia tienen un impacto considerable en carreras como Biotecnología y Metalurgia, lo que

abona la idea de que las experiencias prácticas y visuales son clave para despertar el interés por estas disciplinas. En cambio, actividades como excursiones escolares no parecen generar el mismo efecto, lo cual podría deberse a su implementación poco frecuente o a la falta de conexión directa con los contenidos curriculares.

El análisis por carreras también revela diferencias interesantes. Mientras que en Ingeniería Eléctrica destaca el uso de matemática como experiencia relevante, en Biotecnología cobran fuerza las clases prácticas y las visitas a museos. Esto sugiere que cada disciplina tiene una "vía de entrada" diferente, lo que implica que las estrategias de promoción y orientación vocacional deben ser específicas y contextualizadas, en lugar de generalistas.

Un punto crítico es la disparidad de género dentro de los distintos institutos de la UNAHUR. Mientras que en el Instituto de Tecnología e Ingeniería el 75% de los ingresantes pertenecen al género masculino, en el Instituto de Biotecnología predominan el género femenino en proporciones similares. Esta situación refleja tendencias globales, pero también plantea preguntas sobre cómo los entornos educativos pueden estar reproduciendo estereotipos de género, mediante la forma en que se imparte la enseñanza o por la falta de modelos femeninos.

Los resultados también invitan a pensar en cómo la pandemia pudo haber afectado estas percepciones. La reducción de clases presenciales y la limitación de experiencias prácticas durante el aislamiento pudieron influir en la formación de expectativas y en la percepción de la importancia de ciertos factores. Futuros estudios deberán profundizar en este factor, ya que su impacto puede ser significativo en la forma en que los jóvenes ven hoy a la educación superior.

Estos resultados permiten varias reflexiones. Las políticas de atracción hacia las carreras CyT deben considerar múltiples factores: desde la calidad de la enseñanza hasta la diversidad de canales de divulgación. Si bien el interés individual sigue siendo el motor principal, las experiencias escolares y extraescolares actúan como catalizadores o inhibidores, según cómo se presenten. Además, urge repensar los espacios de comunicación pública de las ciencias. Las plataformas digitales (*YouTube, TikTok*) ganan terreno como fuentes de información y motivación vocacional, dominadas por varones, reforzando los sesgos de género. Una divulgación inclusiva, con mayor participación femenina y que evite estereotipos, podría contribuir a cambiar esta dinámica.

También se hace necesario fortalecer la enseñanza práctica en las escuelas secundarias, en espacios relacionados con la CyT. Cuando los estudiantes tienen oportunidad de experimentar, manipular materiales o realizar excursiones a espacios educativos, su percepción de la disciplina mejora. Esto es especialmente relevante para las mujeres, la escuela parece ser uno de los principales ámbitos que despierta interés por las carreras de CyT. En cambio, para los varones, el interés parece generarse en entornos extracurriculares, como los medios audiovisuales, los juegos tecnológicos y otros espacios fuera del ámbito escolar.

6. Trayectorias en programación: entre la ciencia, el trabajo y las expectativas de futuro

En este apartado se desarrollan los resultados del trabajo de campo realizado sobre las trayectorias de estudiantes que cursan la Tecnicatura Universitaria en Programación en la UNAHUR con el propósito de conocer las representaciones que los y las estudiantes construyen en torno a su formación atendiendo a los factores que inciden en su permanencia en la carrera.

6.1 Perfil del estudiantado y motivos de elección de la carrera

Con el objetivo de contextualizar y comprender a quienes integran la población estudiantil, a partir de la encuesta, se pueden describir ciertos perfiles. La mayoría tenía entre 18 y 27 años (72%) y se observa una presencia levemente mayor de varones (58%), aunque con una participación femenina en aumento. Asimismo, más del 60% de los encuestados vive en Hurlingham o en partidos cercanos del conurbano bonaerense, lo que pone en evidencia el peso que tiene la proximidad territorial en la elección de la universidad.

En una segunda instancia, al profundizar en estas cuestiones en la entrevista, se les preguntó por los motivos que influyeron en la elección institucional, los más mencionados fueron: la gratuidad, el carácter público, la cercanía al lugar de residencia y las particularidades del plan de estudios. Estos datos confirman que una parte significativa del estudiantado reside en zonas próximas, lo que resalta el valor que tiene la presencia de universidades en el conurbano bonaerense. La disponibilidad de una oferta educativa pública y próxima no solo facilita el acceso, sino que contribuye a la ampliación efectiva del derecho a la educación superior, haciendo que el ingreso a estos espacios deje de ser un privilegio para

volverse una posibilidad concreta en el propio territorio. En tal sentido, en la entrevista Federico comenta:

> "Antes de venir a UNAHUR intenté el ingreso en La Matanza, ahí tenía 2 horas y media de viaje en cambio ahora son 15 minutos caminando estoy, eso hace una diferencia, ni hablar con el aumento de boleto de ahora me hubiese sido imposible".

Este primer recorte permite dimensionar quiénes transitan esta carrera, cuáles son sus condiciones de vida y qué valoraciones hacen sobre la posibilidad de estudiar en una universidad pública y cercana. Estos elementos son clave para comprender cómo se configuran sus trayectorias educativas y qué sentidos le otorgan a la elección de esta carrera en un contexto atravesado por desigualdades estructurales.

6.2 Trayectorias formativas, conocimientos previos y expectativas laborales

Las trayectorias de los estudiantes de la Tecnicatura Universitaria en Programación reflejan diversos antecedentes, motivaciones y percepciones sobre la formación y el trabajo. Este análisis se centra en tres aspectos: los antecedentes formativos y expectativas que guían la elección, el significado atribuido a la formación y al título en relación con la permanencia, y los factores institucionales y personales que influyen en su desarrollo.

Los datos muestran que un 35% de ellos inició estudios superiores previos sin concluirlos, un 40% proviene del nivel secundario, y un 25% realizó cursos no formales en programación, evidenciando interés previo. Entre los motivos principales para elegir la carrera destacan la gratuidad, la obtención de un título reconocido y el enfoque integral del plan de estudios, que combinan la búsqueda de conocimiento académico y mejores oportunidades laborales.

Las razones para elegir la carrera se centran principalmente en el interés personal por la programación y las expectativas laborales, especialmente la posibilidad de acceder a empleos bien remunerados. Se identifican dos perfiles: quienes ya tenían cierta familiaridad con la programación y quienes ven en la carrera una oportunidad para mejorar su futuro laboral. Es importante destacar que gustos y habilidades no son innatos, sino que se forman en relación con el entorno familiar, social, educativo y cultural (Rascovan, 2018). Por ejemplo, desarrollar habilidades en programación depende tanto de la exposición a recursos tecnológicos y for-

mación como del contexto social y familiar, al igual que el interés por esta área se construye a partir de las experiencias y oportunidades disponibles (Dughera, Yansen y Zukerfeld, 2012). Esto se observa en algunos relatos de los estudiantes entrevistados, por ejemplo Franco al preguntarle por sus conocimientos previos expresó:

> "Hice un curso medio chiquito de Python y me gustó muchísimo más (...) Yo bueno, bueno, yo antes vivía en Capital, y viste que había curso del plan codo a codo, bueno, en la escuela donde iba estaba el codo a codo y tenía ese cursito."

La mayoría eligió la carrera motivada por las expectativas de inserción laboral y buenos ingresos, influenciada por discursos difundidos por medios, instituciones y políticas que destacan la alta demanda y oportunidades en el sector de *Software* y Servicios Informàticos. Sin embargo, la transición de la formación al empleo no es automática; muchos recurren a capacitaciones informales antes de ingresar al mercado laboral. Quienes aún no se insertaron laboralmente suelen manifestar desilusión por la demora en acceder al trabajo esperado. Como relató uno de los entrevistados:

> "No sé para donde va a ir la programación, pero yo justo agarré el momento en el que se estancó laboralmente. Entonces hubo una decepción ahí de decir, bueno, que no fuera tan rápido y tan fácil como me la pintaban. Me la pintaba gente que entró uno o dos años antes que yo y que literalmente entró fácil porque había demanda de programadores. Yo justo agarré la parte en que quedó medio estancado (...) Como que un poco compré ese pescado podrido de lo que es toda la ilusión de conseguir el primer laburo y que te va a solucionar la vida, que vas a ganar en dólares y todo eso."

El contraste entre las representaciones construidas en torno a la rápida inserción laboral y las experiencias concretas de quienes transitan la carrera se hace evidente en sus testimonios. Mientras que algunos estudiantes manifiestan cierto desencanto al no acceder tan rápidamente como esperaban a un empleo vinculado al sector, otros, ya insertos en el ámbito profesional, relativizan esa expectativa inicial.

Los testimonios y datos relevados muestran que la elección de la Tecnicatura en Programación está fuertemente vinculada tanto a intereses personales como a expectativas de mejora en las condiciones de vida a través del acceso a empleos calificados. Sin embargo, también evidencian

tensiones entre los discursos que promueven la programación como una vía rápida hacia la inserción laboral y las experiencias reales de quienes transitan esta formación. En este sentido, el pasaje entre el deseo de estudiar, la permanencia en la carrera y el ingreso efectivo al mundo del trabajo no es lineal ni garantizado. Comprender estas trayectorias implica entonces considerar no sólo los saberes previos y las aspiraciones individuales, sino también las condiciones materiales, simbólicas e institucionales que las hacen posibles o las obstaculizan.

6.3 Permanencia, vínculos y valor de la formación universitaria

La permanencia en la carrera está atravesada por múltiples dimensiones, entre ellas el valor que se le otorga al título, los vínculos con pares y docentes, y el sentido que adquiere la formación en relación con los proyectos personales y profesionales. Quienes ya trabajan en el área destacan que, más allá de la urgencia por trabajar, la formación académica universitaria ofrece una base sólida y transversal, que permite desenvolverse con mayor seguridad en distintos lenguajes y entornos de programación. Desde esta mirada, la educación superior no solo amplía el horizonte técnico, sino que potencia capacidades críticas y estratégicas que difícilmente se desarrollan en trayectos formativos más acotados. En este sentido Thomas decía:

> "Yo creo que justo en mi carrera está bastante bastardeada en el hecho de tener un título universitario en el sentido de que podés hacer un curso y podés conseguir trabajo. Eso es real, pero no es en el 100% de los casos. Es más, yo ya entré en la universidad con trabajo en el área de sistemas, pero un curso es un curso. Yo creo que la formación personal que te puede dar y te brinda la universidad no te va a dar ningún tipo de curso. Hablando de las vivencias y hablando de la formación y de habilidades blandas y no de aprender a hacer algo, generalmente los cursos son como para aprender algo muy específico y no para aprender los conceptos o lo que hay detrás de esa cosa específica que estudias. Entonces yo creo que la universidad para mí es un poco eso, es una herramienta para entender un poco más de lo que voy aprendiendo en el día a día. Y es lo que buscaba, lo que quiero también"

Los estudiantes valoran la gratuidad y calidad académica de la formación en la UNAHUR, lo que fortalece su sentido de pertenencia y sostiene su continuidad en la carrera. La permanencia se sostiene principalmente en los lazos entre compañeros, quienes se apoyan mutuamente para superar

dificultades académicas, laborales y personales. Aunque la relación con docentes es apreciada, no siempre es central, mientras que el vínculo con el personal no docente y la participación en actividades extracurriculares tienen poco impacto en el acompañamiento durante la cursada. Respecto a los vínculos algunos y algunas de los y las entrevistadas responden:

> "El vínculo con los compañeros es fundamental. Compartir dudas, tareas y avances hace que el camino sea más llevadero. Ayuda mucho saber que no estás solo en esto." Roberto "Esa accesibilidad, esa familiaridad entre las autoridades, los profesores y los alumnos, te hace sentir mucho más incluido, más cerca de la universidad. Más que la universidad, me acuerdo que tenía un profesor que nos decía: "Nunca se olviden que la universidad es de ustedes, ustedes son la universidad". Y eso no me lo voy a olvidar más." Mónica.

Estas dinámicas entre estudiantes, que en muchos casos se desarrollan por fuera de los marcos institucionales formales, adquieren especial relevancia al considerar el contexto de desigualdad que atraviesa a gran parte del estudiantado del conurbano. En territorios donde persisten barreras materiales (como los tiempos de viaje, la necesidad de trabajar, las tareas de cuidado o las dificultades para acceder a dispositivos) y simbólicas los vínculos en la trayectoria educativa se vuelven una pieza clave.

En síntesis, las trayectorias de estudiantes de la Tecnicatura en Programación en la UNAHUR permiten complejizar las formas en que se vinculan las juventudes del conurbano con la CyT. Lejos de imaginarse como personas "naturalmente" alejadas de estos campos, los y las estudiantes despliegan estrategias, saberes previos, vínculos y sentidos que muestran un alto nivel de implicación. Comprender estas trayectorias implica no sólo registrar obstáculos, sino también reconocer las potencias que se juegan en su habitar la universidad, de apropiarse del conocimiento y de proyectar futuro en un territorio signado por desigualdades, pero también por resistencias cotidianas.

7. Conclusiones

Pensar los vínculos entre juventudes del conurbano bonaerense y la ciencia y la tecnología a partir de la noción de trayectoria permite reconocer que no se trata de recorridos lineales ni previsibles, sino de procesos

singulares. Las trayectorias condensan tensiones entre intereses individuales, oportunidades concretas de acceso y permanencia y los sentidos sociales que se atribuyen a la formación en CyT. Los resultados aquí presentados no sólo dan cuenta de las tensiones y desafíos que enfrentan, sino también de las oportunidades que emergen desde contextos marcados por la desigualdad, pero también por procesos de expansión educativa y apropiación local del conocimiento.

Uno de los resultados que destaca son las limitaciones y dificultades que pueden transitar las escuelas secundarias en la orientación vocacional hacia carreras científicas y tecnológicas, especialmente en sectores populares donde el acceso a recursos educativos suele ser restringido. La pandemia agudizó esta debilidad, al reducir las clases presenciales y minimizar las experiencias prácticas, debilitando el contacto con estas disciplinas. Gran parte de los estudiantes de educación superior no vinculan la elección de sus carreras con experiencias escolares previas, destacando el interés personal como factor determinante. Este patrón se repite tanto en estudiantes secundarios como en universitarios, lo cual sugiere que la escuela secundaria pública no estaría promoviendo vocaciones científicas y tecnológicas.

Por otra parte, se observa una tendencia en cuanto a las diferencias de género: las mujeres valoran especialmente aquellas áreas y estrategias pedagógicas que muestran aplicaciones sociales, contexto real y relevancia comunitaria. Esta inclinación se manifiesta tanto en estudiantes del nivel secundario como en jóvenes universitarias, sugiriendo que las estrategias didácticas centradas en la dimensión social de la ciencia podrían fortalecer su acercamiento a estas disciplinas. Por otro lado, los varones tienden a asociar su interés con espacios virtuales construidos fuera del ámbito escolar. Estas dinámicas reflejan modelos culturales y estereotipos de género que influyen en las trayectorias educativas y profesionales desde edades tempranas, reforzados además por representaciones sociales sobre quién “pertenece” al mundo de la tecnología.

Las trayectorias que conducen hacia el campo de la CyT se construyen a partir de múltiples influencias, tanto dentro como fuera del ámbito escolar. La exposición a dispositivos, juegos, recursos digitales y materiales de divulgación puede despertar curiosidad e interés, pero su alcance no es homogéneo: está mediado por factores generacionales, sociales y culturales. En este entramado, las experiencias previas, muchas veces adquiridas en espacios de educación no formal o mediante consumos cul-

turales, cumplen un papel clave como puerta de entrada a este campo de conocimiento.

Otro aspecto compartido es la importancia de los vínculos entre pares como factor clave para el sostenimiento de las trayectorias educativas. Tanto en los relatos de estudiantes avanzados de la Tecnicatura en Programación como en los de egresados del nivel secundario durante la pandemia, se destaca cómo compartir dudas, resolver tareas en conjunto y sentir acompañamiento mutuo ayuda a mantener la motivación, especialmente en contextos marcados por la precariedad, la falta de apoyos institucionales o la incertidumbre laboral. Como señalan algunos testimonios, "el camino es más llevadero" cuando no se transita solo. Este resultado subraya la necesidad de reconocer y potenciar estos espacios de colaboración informal desde las instituciones educativas, sin imponerlos sino valorizando su carácter horizontal y solidario.

En conjunto, estos resultados llevan a plantear la necesidad de políticas públicas orientadas a las mejoras materiales, al fortalecimiento de la orientación vocacional, de la continuidad entre niveles educativos y al diseño e implementación de estrategias pedagógicas contextualizadas que den sentido social y personal a las disciplinas científicas y tecnológicas. Se evidencia que las trayectorias educativas del conurbano bonaerense están atravesadas por una compleja combinación de experiencias escolares y extraescolares, condicionadas por el contexto socioeconómico y por variables como el género y la edad. Si bien el interés personal sigue siendo el principal motor en la elección vocacional, se potencia o se limita según las oportunidades concretas de contacto con el mundo científico tecnológico a lo largo de sus trayectorias. En este sentido, los intereses vinculados a estas disciplinas pueden fortalecerse o desvanecerse según el modo en que las instituciones, especialmente la escuela, habilitan experiencias significativas. Pensar las trayectorias en el conurbano implica reconocer tanto la adversidad como la potencia de los contextos. El éxito de las propuestas formativas depende de si han sido construidas desde lo situado, atendiendo a las condiciones reales de vida y a los vínculos comunitarios. Diseñar dispositivos que habiliten trayectorias implica reconocer saberes previos, intereses emergentes y formas diversas de vinculación con el conocimiento, generando experiencias que no solo garanticen acceso, sino también permanencia, apropiación y proyección.

Bibliografía

Agenda 2020 (2020). La importancia de la Ciencia y la Tecnología. – Entrevista a Diego Hurtado. Publicado en Ocipex, 21 de junio de 2020. https://ocipex.com/articulos/sectores-estrategicos/desarrollos-estrategicos-en-argentina-la-importancia-de-la-ciencia-y-la-tecnologia-entrevista-a-diego-hurtado

Aikenhead, G. S. (2003). Review of research on humanistic perspectives in science curricula. A paper presented at the European Science Education Research Association (ESERA) 2003 Conference, Noordwijkerhout, The Netherlands, August 19-23, 2003.

Aikenhead, G. S. (2015). Humanist perspectives on science education. En Gunstone, R. (ed.), *Encyclopedia of science education (467471).* Dordrecht, Países Bajos: Springer.

Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo.* Fondo de cultura económica, Buenos Aires.

Dughera, L., Yansen, G. y Zukerfeld, M. (eds). (2012). *Gente con códigos. La heterogeneidad de los procesos productivos de software.* Universidad Maimónides. Buenos Aires.

Garino, M. D. (2013). Tensiones y desafíos en torno a la masificación de la escuela secundaria: reflexiones a partir de una propuesta educativa en la ciudad de Neuquén. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación,* Vol 8.

Garino, M. D. (2018). *Tensiones y desafíos en torno a la masificación de la escuela secundaria: reflexiones a partir de una propuesta educativa en la ciudad de Neuquén.* Universidad Nacional de Comahue. Neuquén.

Henriksen, E. K., Dillon, J., y Ryder, J. (Eds.). (2015). Understanding student participation and choice in science and technology education (p. 412). Dordrecht: Springer Netherlands. http://doi.org/10.1007/978-94-007-7793-4

Kaplan, C, Fainsod, P. (2001). *Pobreza urbana, diversidad cultural y escuela media: notas sobre las trayectorias escolares de las adolescentes*

*embarazadas***.** Facultad de Filosofía y Letras. UBA. http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/5964

Lion, C. Schpetter, A. y Weber, V. (2021). Aprendizajes en tiempos de pandemia. Las voces estudiantiles como claves para repensar la enseñanza universitaria Virtualidad. *Educación y Ciencia,* 24 (12), pp. 3648.

Petrucci, D. y Badagnani, D. (2023). La relevancia de la educación científica en Hurlingham. *Revista de Enseñanza de la Física,* 35(1), 3–15. https://doi.org/10.55767/2451.6007.v35.n1.41385

Rascovan, S. (2018) *Orientación Vocacional con sujetos vulnerabilizados.* Buenos Aires. Noveduc.

Savickas, M. L. (2005). *The theory and practice of career construction.* In S.D Brown & R.W. Lent. (pp 4277).

Schreiner, C. y Sjøberg, S. (2004). Sowing the seeds of ROSE. Background, Rationale, Questionnaire Development and Data Collection for ROSE (The Relevance of Science Education). Acta Didáctica, 4. Recuperado de https://www.uv.uio.no/ils/english/research/projects/rose/actadidactica.pdf

Sjøberg, S., y Schreiner, C. (2019). ROSE (The Relevance of Science Education). The development, key findings and impacts of an international low cost comparative project. Final Report, Part 1. University of Oslo. www.researchgate.net/publication/335664683_ROSE_The_Relevance_of_Science_Education_The_development_key_findings_and_impacts_of_an_international_low_cost_comparative_project_Final_Report_Part_1_of_2.

Siede, I. (2021) *En busca del aula pérdida: Familias y escuelas a partir de la pandemia.* **C**iudad Autónoma de Buenos Aires, Noveduc.

Southwell, M. (2015). La escolarización en el Gran Buenos Aires. EN: G. Kessler (Dir.). *El gran Buenos Aires***.** UNIPE: Edhasa. (Historia de la Provincia de Buenos Aires; 6) https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.834/pm.834.pdf

UNHAHUR (2023). Anuario estadístico 2023. https://unahur.edu.ar/wp-content/uploads/2025/05/ANUARIO-ESTADISTICO-2023.pdf

CAPÍTULO 23

Las estrategias de elección escolar de los hogares populares de Villa Jardín para cursar el nivel secundario

Lucía Pérez*

(UNDAV- UBA)
* luciajperez@hotmail.com

Palabras clave: *Elecciones escolares - Estrategias de reproducción social - Clases populares .*

Keywords: *School choices - Social reproduction strategies - Popular classes.*

Resumen ejecutivo

Este artículo tiene por objetivo describir y analizar las elecciones de los hogares del sector "0" de Villa Jardín, en el partido de Lanús, para cursar el nivel secundario. Específicamente, se propone indagar qué tipo de relaciones existen entre esta elección y dos dimensiones que remiten a estos hogares: la situación de pobreza de los mismos y el ámbito geográfico en el que residen.

Para estudiar la elección de un establecimiento educativo particular se tendrán en cuenta dos características de los mismos: el tipo de gestión (estatal o privada) y la ubicación en la que se emplazan. El estudio del ámbito geográfico de los hogares es operacionalizado en este trabajo a través de la descripción de la oferta educativa disponible en el barrio, a la que se accede caminando, y al estudio de los medios de transporte público disponibles para acceder a establecimientos escolares fuera del barrio.

Se parte de la afirmación de que la elección de un establecimiento educativo particular forma parte del entramado complejo de estrategias de reproducción social de los hogares, en este caso, de las estrategias escolares. La metodología aplicada para el análisis adopta una perspectiva cuantitativa y se utilizan los resultados de un trabajo de campo realizado para el desarrollo de una tesis de maestría en curso, que a su vez se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, de estudio de las condiciones de vida de la población del sector, realizado por el equipo investigación del Programa de Estudios del Conurbano (CIDIPROCO-UNDAV) en los meses de agosto y septiembre de 2023.

Introducción

La propuesta central de este artículo es analizar las elecciones escolares de los hogares del sector "0" de Villa Jardín para cursar la escuela secundaria. En este caso se destacarán las relaciones existentes entre esta elección escolar y dos dimensiones de los hogares que la realizan: la situación de pobreza y su inscripción territorial.

Este trabajo adopta una perspectiva sociológica y se inscribe el campo de la sociología de la educación. Muchas investigaciones se han enfocado en el análisis de las elecciones escolares, en particular desde un enfoque cualitativo, mientras que con menos frecuencia se analiza este proceso con datos de tipo cuantitativo que dan cuenta de la inscripción de los hogares en una clase social particular. Este artículo propone aportar evidencia empírica acerca de cómo se relaciona la elección con ciertas características de los hogares de las clases populares del Conurbano bonaerense a partir de un estudio de caso. Las preguntas que guiaron la escritura del presente trabajo son las siguientes: ¿qué preferencias se expresan respecto al tipo de gestión (estatal o privada) y de la ubicación geográfica en la elección de una escuela secundaria por parte de los hogares de clases populares del Sector 0 de Villa Jardín para los niños, niñas y jóvenes entre 12 y 19 años? ¿Qué regularidades presentan las elecciones escolares para afirmar que se está frente a una estrategia de clase? ¿De qué modo estas elecciones están condicionadas por la situación de pobreza de los hogares y también por las características del ámbito geográfico en el que residen los hogares?

Para responder las preguntas planteadas, se aplica una metodología cuantitativa y se utilizan los resultados de un trabajo de campo realizado

para el desarrollo de una tesis de maestría en curso[1]. El procesamiento de los datos cuantitativos, obtenidos a través de la realización de encuestas con tres unidades de observación (viviendas, hogares y personas), se realizó con el programa SPSS Statistics 27.

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio que tiene como objetivo el estudio de las condiciones de vida de la población de las clases populares, realizado por el equipo investigación del Programa de Estudios del Conurbano (PEC)[2] en los meses de agosto y septiembre de 2023. El criterio empírico de recorte del universo se determina a través de la selección de una estrategia de acceso a la tierra y la vivienda por parte de los hogares populares: aquella que resuelve dicho acceso por fuera del mercado inmobiliario formal. Este recorte incluye a los hogares que habitan en villas de emergencia, asentamientos, como así también en barrios que han sido producto de la política de vivienda social (Cabrera & Vio, 2019). Se estudian los hogares ya que se postulan como el sujeto que define las estrategias de reproducción, y actúan como un sujeto colectivo, no como una suma de individuos. La elección de una escuela particular es considerada como una dimensión de las estrategias educativas (Bourdieu, 2011).

Este trabajo se estructura en cinco apartados: El artículo se organiza en 4 apartados. El primero presenta las coordenadas conceptuales que guían el trabajo, en el segundo se exponen brevemente los aspectos metodológicos del trabajo de campo realizado en el Sector 0 de Villa Jardín y algunas características del barrio y, en el tercero, se contextualiza este estudio con la descripción de cuestiones relacionadas al nivel medio en Argentina en la actualidad y se presentan y analizan los datos recabados. En el último apartado se encuentran las reflexiones finales.

1. La elección escolar como parte de las estrategias de reproducción social de los hogares

Para Bourdieu (1989) la sociología se presenta en un primer momento como una topología social, lo que significa que se puede representar

1. Maestría en Políticas Públicas en Educación. Universidad Nacional Pedagógica (UNIPE). Fecha estimada de entrega: mayo 2025
2. Equipo de investigación al que pertenezco: Programa de Estudios del Conurbano (PEC – CIDIPROCO). Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) dirigido por la Dra. Claudia Cabrera y la Dra. Marcela Vio.

al mundo social en forma de espacio, construido éste sobre la base de principios de distribución y diferenciación que se constituyen por las propiedades que actúan en el mundo social en cuestión. Estas propiedades son capaces de conferir a quienes las posean fuerza o poder en este universo. Los agentes y grupos se definen entonces por sus posiciones en este espacio social, que son relativas entre sí y están determinadas por la posesión (o desposesión) de propiedades, que son las distintas especies de capitales vigentes en los distintos campos de ese espacio social particular. A cada campo y a cada subcampo en este espacio le corresponde un tipo de capital específico.

Los capitales más eficientes para determinar la distribución de los agentes y grupos en el espacio social son el económico (en sus diversas especies, como pueden ser bienes inmuebles, posesiones materiales, dinero), el capital cultural y el capital social (redes de relaciones y contactos), así como el capital simbólico, que es el prestigio, la forma percibida como legítima de estas especies de capitales. Los agentes se distribuyen en primera instancia en el espacio social según el volumen global que posean de capital (en sus diversas especies) y, en segundo lugar, según la composición de su capital, es decir, acorde al peso relativo de cada especie en el conjunto de sus posesiones (Bourdieu, 1989).

El capital cultural puede definirse como la cultura dominante socialmente reconocida como cultura legítima (Bourdieu & Passeron, 1996) y puede existir bajo tres formas: en estado incorporado, en forma de disposiciones corporales duraderas, en estado objetivado, en forma de bienes culturales (como por ejemplo libros) y, finalmente en estado institucionalizado, que se refiere a los títulos académicos otorgados por instituciones educativas. La acumulación del capital cultural supone una incorporación que deriva de un trabajo de inculcación y de asimilación, de un trabajo del sujeto sobre sí mismo como parte de este proceso de acumulación que consume tiempo, ya que no puede ser transmitido de forma inmediata como un bien o como el dinero. El capital cultural en su estado incorporado se convierte en parte de la persona poseedora del mismo, en un hábito (Bourdieu, 1986).

En el estudio del espacio de posiciones se pueden separar clases sociales en un sentido teórico, como conjuntos de agentes que ocupan posiciones similares, con condiciones y condicionamientos semejantes y que comparten la probabilidad de tener disposiciones, intereses y practicas parecidas. Esta clase social es producto de una clasificación explicativa, no se refiere la misma a un grupo actuante, movilizado para la lucha.

Análogamente, Dalle (2012) afirma que las clases sociales constituyen grupos de interacción social en los que se desarrollan experiencias comunes, formas de sociabilidad, consumos y gustos que contribuyen a delinear estilos de vida.

En la construcción teórica de una clase social se debe, según Bourdieu (2000), pensar a la misma:

> Como conjunto de agentes que se encuentran situados en unas condiciones de existencia homogéneas que imponen unos condicionamientos homogéneos y producen unos sistemas de disposiciones homogéneas, apropiadas para engendrar unas prácticas semejantes, y que poseen un conjunto de propiedades comunes, propiedades objetivadas, a veces garantizadas jurídicamente (como la posesión de bienes o de poderes) o incorporadas como los habitus de clase (p.100).

En otras palabras, Bourdieu (2000) explica que, las clases objetivas presentan correspondencias con clases de condiciones de existencia, de vida, establecidas por la posición que ocupan en el espacio social, que a su vez está determinada por la cantidad y composición del capital que posee cada grupo. Existe una estrecha relación entre las propiedades y las prácticas de una clase social, ya que se determinan mutuamente. Lo que significa que se conciben como posibles ciertas prácticas y como imposibles a otras. En esta relación de codeterminación entre prácticas y propiedades de un grupo se produce el habitus de los sujetos.

Cada clase social desarrolla sus estrategias de reproducción social, que son definidas como "conjuntos de acciones ordenadas en procura de objetivos a más o menos largo plazo, y no necesariamente planteadas como tales, que los miembros de un colectivo tal como la familia producen" (Bourdieu, 2011, pág. 34).

El uso de la noción de estrategia de reproducción social brinda, para Bourdieu (2011), la posibilidad de identificar las coacciones estructurales que pesan sobre los agentes y, al mismo tiempo, la posibilidad de responder activamente a las mismas. Las coacciones están ligadas al capital disponible, en sus diferentes formas, y al lugar que se ocupa en una determinada distribución de ese capital. En la práctica, las estrategias de reproducción se encuentran entremezcladas y son interdependientes, pero es posible clasificar algunos tipos de ellas, como las estrategias educativas y, entre ellas, el caso específico de las estrategias escolares

de los hogares. Éstas "no se reducen, como cree la economía del capital humano, sólo a su dimensión económica, o incluso monetaria: en efecto, tienden ante todo a producir agentes sociales dignos y capaces de recibir la herencia del grupo" (pág. 36).

Respecto de las clases populares, pueden considerarse como tales a partir de algunas características compartidas. Existe una de ellas en particular que permite trazar un primer límite de sus fronteras: su exclusión del campo del poder (Bourdieu, 2000). Esta relación fundamental de subordinación, que implica una definición por la negativa, es fundamental pero no es una condición que alcance para delimitar las fronteras que permiten hablar de clases populares (Cabrera & Vio, 2014). Se destacan las siguientes propiedades de las clases populares para obtener una primera aproximación empírica a las condiciones de existencia de estas clases: un hábitat deficitario, tenencia de escaso capital económico, bajas credenciales educativas, dependencia de las relaciones de proximidad para garantizar la reproducción cotidiana, dependencia del Estado para asegurar la reproducción cotidiana del hogar, una ubicación subalterna en el espacio geográfico, una inserción laboral caracterizada generalmente por una vinculación precaria con el mercado de trabajo (Cabrera & Vio, 2019).

Los miembros de una clase que disponen en su origen de un cierto capital económico y cultural están destinados, con una probabilidad dada a seguir una trayectoria escolar y social que conduce a una posición determinada en el espacio social. El carácter estadístico de este fenómeno permite ver la posibilidad de que una fracción de la clase está destinada a desviarse de la trayectoria más frecuente para la clase en su conjunto, desclasándose por arriba o por debajo de esa trayectoria de clase probable. Las trayectorias escolares y sociales son resultante por una parte del efecto de inculcación ejercido por las conficiones de existencia originales y, por otra parte, por el efecto que ejercen en esas disposiciones y opiniones de los sujetos la experiencia social del ascenso o descenso social. La posición de origen es en esta lógica el punto de partida en una trayectoria y la probabilidad estadística de su desarrollo y de las divergencias resultantes de posiciones originales similares permite pensar en estas trayectorias desviadas de las previstas y pensar en qué condiciones estas también se desarrollan (Bourdieu, 2007).

En este sentido, respecto al ámbito geográfico como factor condicionante de las estrategias de reproducción de los hogares, Dalle (2012) sostiene que tiene un papel importante en la estructuración de la estructuración

de diferentes y desiguales oportunidades educativas entre las clases sociales, ya que las distintas regiones presentan disímiles ofertas educativas en referencia tanto a la cantidad de establecimientos como a la calidad de materiales didácticos, a ciertas características de gestión, del tipo de establecimiento educativo y de existencia (o no) de opciones de orientaciones pedagógicas.

Asimismo, la movilidad tiene una relevancia fundamental en el acceso a las oportunidades de trabajo, estudio y salud de los habitantes. Soldano (2017) explica que los viajes metropolitanos son experiencias de la desigualdad social y espacial, y entiende a la movilidad como el conjunto de desplazamientos cotidianos de los sujetos, en los que se condensan necesidades, recursos y expectativas de los mismos. La cantidad y el tipo de oferta de servicios de salud, educación y transporte vinculados a un espacio geográfico determinado condiciona el acceso y apropiación de las personas a diversos capitales. El lugar de residencia es un elemento central en la definición de las condiciones de vida de una clase social porque provee un entorno de oportunidades y limitaciones a los hogares que lo habitan.

Krüger y otros (2021) sostienen que, para estudiar la elección de un establecimiento educativo en particular por parte de los hogares, es preciso tener en cuenta que, más allá de las restricciones económicas en el acceso a cierto tipo de escuelas, tienen peso las preferencias y valoraciones, su capacidad para reunir información y para movilizar distintos recursos para tomar una decisión. La elección se encuentra vinculada a las características socioeconómicas y demográficas de los hogares, ya que en el proceso de toma de decisión para elegir un establecimiento se hace uso de distintos tipos de capital social, cultural y económico que se encuentran desigualmente distribuidos entre la población. La asistencia a un tipo particular de escuela implica el despliegue de estrategias por parte de los hogares, que son estrategias de diferenciación entre grupos sociales (Tiramonti, 2009). La indagación sobre la elección escolar de los hogares ha mostrado que la carta de opciones está condicionada por la posición objetiva de la clase social de pertenencia (Narodowski & Gómez Schettini, 2007).

Las elecciones escolares de los hogares no pueden ser explicadas desde la lógica economicista que postula que la motivación de la acción de las personas es la búsqueda racional del interés individual, a partir de la realización de un cálculo de costo y beneficio, ya que esta lógica desconoce el conjunto de condicionantes sociales y culturales que se

conjugan en la determinación de una acción. El hecho de preguntar directamente a las personas acerca de las motivaciones de la elección escolar deriva en la recolección de respuestas de sentido común, ya que se supone erradamente que el conocimiento de los sujetos es consciente, declarativo, reflexivo y que se puede expresar verbalmente (Tiramonti, 2007). La definición de la escuela a la cual concurren los niños, niñas y jóvenes de un hogar se realiza en una trama compleja de condicionantes sociales e individuales. No existen intereses objetivos para cada sector social acordes a una supuesta consciencia de los intereses propios de su clase (Gómez Schettini, 2007).

La elección educativa puede estudiarse como una apuesta de los hogares para perpetuar y/o mejorar su ser social con todos sus poderes, es parte de un entramado complejo de estrategias de reproducción, y más que los resultados finales en términos de acumulación de capitales, es interesante indagar lo que determina esta elección en tanto apuesta (del Cueto, 2007).

2. Consideraciones Metodológicas

En este trabajo se utilizarán datos cuantitativos recabados mediante el trabajo de campo realizado por el PEC, dependiente de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) de forma articulada con el Ministerio Público de la Defensa (Equipo Riachuelo), en el marco del financiamiento otorgado por la UNDAV, a través de la convocatoria UNDAVCyT (2019) para el proyecto "Clases sociales y territorio. Indagaciones acerca del proceso de constitución de centralidades en los territorios populares del Conurbano bonaerense" y otro otorgado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación a través del proyecto PICT (2018) "Transformaciones en el proceso de organización territorial en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante la posconvertibilidad. Un análisis de la relación entre la dinámica de la economía popular y los procesos socioespaciales."

La unidad de observación delimitada para realizar este trabajo son los hogares a los que pertenecen niños, niñas y jóvenes entre 12 y 19 años de edad que efectivamente asisten a la escuela secundaria y se trabaja también observando características de las escuelas a las que asisten estos niños, niñas y jóvenes. El establecimiento del rango etario se realizó teniendo en cuenta la edad mínima de ingreso a la escuela secundaria y un año más de la edad de egreso en una trayectoria escolar teórica

(Terigi & Briscioli, 2020), para evitar excluir de la observación a aquellos hogares con estudiantes en el nivel secundario que tengan sobreedad por repitencia o por haber abandonado y regresado al año siguiente.

Como hipótesis se sostiene que la elección de una la escuela secundaria debe ser estudiada considerando relaciones entre distintas dimensiones que condicionan esta elección. En esta ponencia se abordan dos fundamentales: la situación de pobreza de los hogares y los condicionamientos propios del ámbito geográfico de residencia.

Se presentan resultados de una investigación desarrollada en un Sector de barrio Villa Jardín del municipio de Lanús, en el Primer Cordón del Conurbano. El barrio está localizado al extremo norte del partido de Lanús, en la localidad de Lanús Oeste que limita con Valentín Alsina (al este) y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (al norte).



Ilustración 1: *Villa Jardín. Ubicación en el Municipio de Lanús. Fuente: Elaboración propia (2023)*

Villa Jardín corresponde a la tipografía "villa" y tiene una antigüedad de más de 90 años, cuyo origen guarda relación con el fin del modelo agroexportador, precipitado por la crisis desatada por la recesión mundial

de 1930, y con la expansión y consolidación de la actividad industrial como motor del desarrollo argentino. En particular para la Ciudad de Buenos Aires implicó no sólo cambios en la matriz de su estructura productiva, también, su consolidación como núcleo urbano más importante en términos económicos, productivos, financiero y político del país. En este contexto Buenos Aires y su primer cordón suburbano atrajeron importantes masas migratorias desde otras provincias del país, alentadas por el desarrollo de la industria y la expectativa de acceder a un trabajo. No obstante, el crecimiento de la población urbana fue mayor al crecimiento del empleo en las nuevas industrias, lo cual provocó una masa de trabajadores marginados del proceso productivo y/o con una inserción laboral inestable, así como con dificultades para acceder a una vivienda. En este tiempo histórico de crecimiento de la masa de trabajadores asalariados en la industria y de otros imposibilitados de acceder a una fuente estable se dirimió el origen y posteriormente la consolidación de esta Villa (Atlas del Conurbano bonaerense, 2023).

La posición intrametropolitana de Villa Jardín le confiere una buena accesibilidad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través del Puente Olímpico para el uso de vehículos particulares, y cuenta con la presencia de tres líneas de colectivos, la línea 9, la 158 y la número 32, que conectan al barrio con el centro del municipio de Lanús y con la Ciudad de Buenos Aires. La línea 9 pasa por la avenida Warnes y tiene un servicio rápido a Constitución y a Retiro, con una frecuencia de quince minutos entre cada unidad.

El trabajo de campo se realizó en un sector específico de Villa Jardín denominado como Sector 0, que está delimitado por las calles Warnes, Potosí, Pedraza, Osorio y el límite del ferrocarril Belgrano (ramal Belgrano Sur) y está conformado por tres grandes macizos que juntos tienen una dimensión aproximada de nueve manzanas tradicionales.

La encuesta en el Sector 0 se efectuó en viviendas que conformaron la muestra representativa, que fue realizada a partir la identificación y conteo de lotes-viviendas y la posterior restitución e identificación en el terreno. Utilizando como base una propuesta de loteo del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), se identificaron un total de 439 lotes y se estimaron aproximadamente 1213 viviendas en el recorte territorial. El número aproximado de viviendas se estimó multiplicando por 2,75 veces el número de lotes. Se determinó un tamaño de muestra de n=147 viviendas (corregido por el tamaño de universo-población conocido) de modo tal de obtener estimaciones de variables categóricas

referidas a viviendas y a hogares con un margen de error no mayor a 6 puntos porcentuales y con un nivel de confianza del 90%.



Ilustración 2: *Sector 0 de Villa Jardín. Calle Potosí. Nota: Fotografía propia tomada durante el trabajo de campo (2023)*

Con relación a los principales problemas ambientales del barrio, se relevaron durante el trabajo de campo aquellas que tienen incidencia directa en la calidad de vida de los habitantes del Sector 0 y se destacan: un sistema cloacal inadecuado, mala calidad del agua, inundaciones frecuentes y acumulación de basura a cielo abierto.



Ilustración 3: *Sector 0 de Villa Jardín. Pasillo Lomas Valentina. Nota: Fotografía propia tomada durante el trabajo de campo (2023)*

Específicamente, las inundaciones se agravan en los pasillos por el inadecuado sistema de eliminación de excretas, ya que las viviendas allí localizadas suelen eliminarlas en las puertas de acceso de las casas. Cabe señalar que gran parte del barrio no posee conexión a red de cloaca y es frecuente la eliminación por pozos ciegos, que se desbordan en las calles y contaminan el suelo a pesar de que la mayoría de las calles del barrio estén asfaltadas.

3. La escuela secundaria que eligen los hogares del Sector 0 de Villa Jardín

A pesar de que se asiste a un proceso de democratización sostenida en el acceso a los estudios secundarios en Argentina desde hace más de tres

décadas, las desigualdades sociales continúan marcando la trayectoria escolar de los estudiantes (Pinkasz & Núñez, 2020). Redondo (2009) afirma que el proceso de selección de los establecimientos por parte de los estudiantes y sus familias contribuye a consolidar una distribución segmentada de la población en edad escolar. Los hogares llevan adelante estrategias y movilizan recursos para sostener la escolaridad de los niños, niñas y jóvenes. Los títulos que otorgan los distintos establecimientos son formal y legalmente iguales, pero portan diferente prestigio ya que las escuelas que los otorgan son diferentes en relación a su estudiantado, a su reputación y a su sistema de evaluación, que determina su exigencia y excelencia académica (Dubet, 2015). Es decir, se advierten diferencias significativas entre tipos de escuelas, hasta incluso entre los turnos de un mismo establecimiento, en relación con la calidad educativa y a las expectativas de los estudiantes y sus familias sobre la misma (Blanco y otros, 2014).

El avance de la cobertura del sistema educativo, en especial del nivel secundario, sobre nuevos espacios geográficos y sociales, marcó también el desarrollo de su heterogeneización a partir de la década de 1970. Bottinelli (2017) afirma que, a partir de la especificación de los conceptos de segmentación (Braslavsky, 1985), fragmentación (Tiramonti, 2004) y segregación educativa (Veleda, 2007), se pueden diferenciar modos particulares de pensar y estudiar las desigualdades entre los establecimientos educativos.

El concepto de segmentación educativa, acuñado durante la década de 1980, cuya referente de su desarrollo es Braslavsky (1985), da cuenta de la constitución de circuitos diferenciados en la oferta educativa para cumplir diferentes objetivos pertenecientes a distintos grupos sociales. Las instituciones educativas se diferenciaron y jerarquizaron en el marco de la masificación del sistema educativo. En la década siguiente, en 1990, en contexto del proceso de descentralización del sistema educativo y aplicación de políticas públicas neoliberales, el concepto de segmentación educativa comienza a perder capacidad de describir y explicar la diferencia y jerarquización de las instituciones educativas ya que los circuitos educativos pierden continuidad y no se referencian con un núcleo que los coordine (Bottinelli, 2017).

Después de la reforma educativa de los años de la década de 1990, resulta inadecuado el concepto de segmento para describir la realidad del sistema, ya que éste hace necesaria una referencia a un campo integrado, con un centro que coordina esos segmentos. Para la autora, el espacio

educativo puede ser pensado como un compuesto de fragmentos que no tienen referencia a un centro que los coordina. El fragmento es un espacio en el cual se pueden distinguir continuidades y diferencias, es decir, que se trata de un "agregado institucional que tiene referencias normativas y culturales comunes." (Tiramonti, 2009, pág. 9).

El concepto de fragmentación educativa alude a una distancia entre estos fragmentos que se expresa como un extrañamiento cultural y marca fronteras a la pertenencia a uno de ellos. Las distancias entre fragmentos educativos no pueden simplemente medirse en términos de mayor y menor en cuanto a conocimientos, capital cultural o habilidades de los estudiantes, sino que se distinguen por demarcar la pertenencia a mundos culturales diferentes en relación a los valores, expectativas y modos de vida que los organizan (Tiramonti, 2009). La tendencia a la incorporación de los distintos sectores sociales a la educación secundaria, en contexto del desarrollo del proceso de fragmentación del campo educativo, derivó en la generación de diferentes instituciones para cada grupo. Cada uno de estos fragmentos está regido por un patrón de normalidad a partir del cual se selecciona a la población que atiende según su origen sociocultural (Tiramonti, 2009).

En la posconvertibilidad, a partir del año 2002, el concepto de segregación educativa se desarrolló para describir la creciente separación y aislamiento de los grupos sociales en instituciones del sistema educativo (Veleda, 2007). El crecimiento de la matrícula de las escuelas de gestión privada es uno de los fenómenos que se observan en relación a la segregación educativa, aunque no es original del período (Bottinelli, 2017).

Veleda (2006) despliega la noción de segregación para describir la situación del sistema educativo en la provincia de Buenos Aires a partir de la posconvertibilidad, y afirma que se encuentra en una línea de continuidad con la noción de fragmentación educativa (Tiramonti, 2004), pero se diferencia de ésta cuando se enfoca en los factores que producen esta segregación de los y las estudiantes en circuitos escolares diferenciados. Por un lado, el concepto de segregación alude a la diferenciación social del espacio geográfico y, por otro lado, la etimología misma de la palabra de segregación, enuncia la acción de separar, de distanciar. La idea de segregación pretende también dar a conocer una nueva mirada sobre el papel activo de las escuelas y los hogares en la profundización de la segregación educativa.

En el Conurbano bonaerense la experiencia escolar estuvo marcada, en la década de 1990 y en particular a partir de los últimos años de la misma, por la sensación de desorden y alta permisividad, en el contexto de la implementación de la reforma educativa a través de la implementación de la Ley Federal de Educación, cuyos fundamentos y lógica los actores no terminaban de comprender. La segmentación educativa, que se ha sedimentado en experiencias, tiene como uno de sus indicadores a la naturalización en la conciencia de los actores de la superioridad del ámbito privado para impartir educación escolar, en el contexto del enérgico proceso de privatización que conoció la sociedad argentina en esta década (Kessler y otros, 2010).

La segregación se refiere en particular a los procesos y mecanismos de reparto de los estudiantes y grupos entre las escuelas, pero también a los recursos y ofertas que definirán las condiciones para el trabajo al interior de cada una de las escuelas. El concepto de desigualdad educativa se aplica a los individuos o a los grupos sociales y el de segregación educativa se sitúa en el nivel de las escuelas o de los espacios locales (Veleda, 2006).

La distribución de los niños, niñas y jóvenes entre las escuelas, tanto en las de gestión estatal como en las privadas, se define, en la provincia de Buenos Aires según la voluntad de los hogares (Veleda, 2006). La reglamentación de la libertad de elección de la escuela para el sector de gestión estatal fue reconocida en el año 1994 por la Ley Provincial de Educación Nº 11.612, que fue reemplazada por la Ley Provincial de Educación N° 13.688, en el año 2007 y sostuvo el mismo criterio en materia de elección escolar.

Previamente a que cada hogar pudiera optar por la escuela que prefiera, existía el sistema de sectorización para los niveles primario y secundario de gestión estatal, que asignaba las vacantes de acuerdo a la cercanía del establecimiento a la residencia de los y las estudiantes. La libre elección escolar constituye, sin otros dispositivos que la acompañen, un medio indirecto de generación de segregación educativa, ya que las posibilidades de elegir y la información disponible, están repartidas de forma desigual entre los hogares en función de su nivel socioeconómico (Veleda, 2006).

En la actualidad, en Argentina, el nivel secundario se organiza en dos ciclos, el básico que se cursa en los primeros años (la duración varía entre las provincias), y el orientado. Para ingresar, se requiere haber finalizado el nivel primario y también tener doce o trece años cumplidos al treinta de junio del año lectivo (según la jurisdicción). El gobierno de la educación es de carácter federal, compartido entre la nación y las

provincias, que, en tanto estados, tienen la prerrogativa de sancionar sus propias leyes, que deben estar en sintonía con marcos normativos nacionales ((Tiramonti y otros, 2020).

En el año 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, que estableció que debía realizarse un incremento gradual de la inversión educativa. El objetivo máximo era alcanzar el 6% del PBI en el año 2010. Esta ley promovió avanzar en la universalización de la oferta educativa, realizar acciones para acrecentar la terminalidad de los estudios y mejorar las condiciones laborales y salariales de los y las docentes (Tiramonti y otros, 2020). Luego, la Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada en el año 2006, instauró la obligatoriedad de todo el nivel secundario. Se desarrollaron desde entonces políticas educativas específicas para apoyar el acceso de los y las estudiantes frente a la persistencia de la desigualdad en la cobertura escolar en determinados ámbitos geográficos y grupos poblacionales (Tiramonti y otros, 2020).

En el Sector 0 de Villa Jardín viven 380 niños, niñas y jóvenes con edad prevista para asistir a la escuela secundaria común, es decir, entre 12 y 19 años de edad y representan un 15% de la población del sector. El 49% de esos niños, niñas y jóvenes son mujeres, lo que quiere decir que el 51% son varones[3].

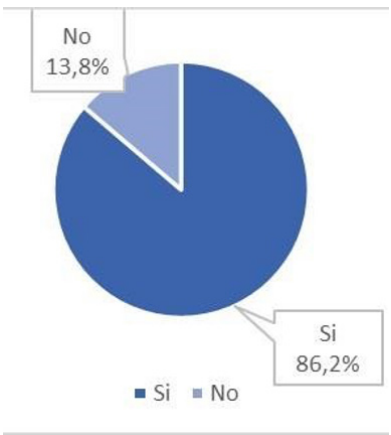


Gráfico 1: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 380 casos.*

3. Se definen las categorías de varón y mujer acorde al sexo asignado al nacer.

El 86,2% de los niños, niñas y jóvenes entre 12 y 19 años asisten efectivamente a la escuela secundaria y el 13,8% no lo hace. Entre las personas que tienen entre 12 y 19 años que no asisten al secundario, el 92,5% de ellas asistió, pero ya no lo hace y del restante 7,5% no se pudieron obtener datos. Se destaca que el 46,3% de quienes no asisten ya finalizó los estudios secundarios.

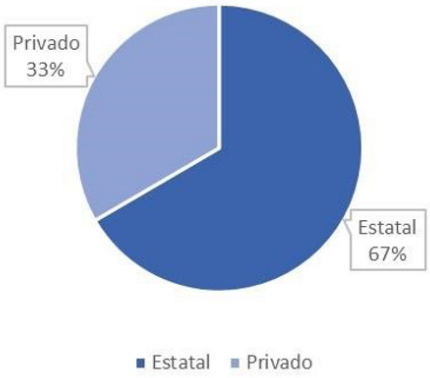


Gráfico 2: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria según tipo de gestión. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 328 casos.*

Una particularidad del barrio en estudio es la fuerte presencia de una oferta educativa variada. En 2017 se inauguró el Polo Educativo de Villa Jardín, que incluye actualmente una Escuela bilingüe primaria de gestión municipal, un centro de Desarrollo Infantil, una Escuela Secundaria de gestión provincial, un centro de Robótica Industrial municipal y también el desarrollo de prácticas deportivas, así como oferta de capacitación laboral para adultos (Municipio de Lanús, 2023).

La escuela secundaria del Polo Educativo, la N°56, es la única en el Municipio de Lanús que tiene jornada extendida en el ciclo básico y orientación en educación física en el ciclo superior. La jornada extendida implica la prolongación de estímulos de educación física, educación artística, inglés e informática y de la existencia de comedor para los y las estudiantes, provisto por el Servicio Alimentario Escolar (S.A.E.) (Municipio de Lanús, 2023).



Ilustración 4: *Villa Jardín. Polo educativo. Jornada por el Día del Ambiente. Fuente: Fotografía propia tomada durante el trabajo de campo (2023).*

En el Sector 0 de Villa Jardín se localizan establecimientos educativos de los tres niveles obligatorios (inicial, primaria y secundaria) de tipo de gestión estatal y privada, entre ellas las escuelas N° 62 (secundaria básica) y N° 72 (primaria) y la escuela de gestión privada que ofrece los tres niveles de educación obligatoria, el Instituto Sagrado Corazón Al. Cal.



Ilustración 5. *Villa Jardín. Escuela Primaria N°72 y Escuela Secundaria Básica N°62. Fuente: Fotografía propia tomada durante el trabajo de campo (2023)*

El Instituto Sagrado Corazón Al-Cal de Jesús fue fundado en 1969, cuando en Villa Jardín solamente se localizaba la escuela secundaria N° 72. Este establecimiento ofrece dos modalidades para cursar la escuela secundaria, una de ellas es la modalidad técnica, que está orientada hacia estudios que permitan obtener un título habilitante para trabajar, una vez finalizado el nivel. El programa consta de siete de años de estudio en doble turno ya que se cursan talleres por la tarde. Cursar un año más que en las otras modalidades habilita a que los y las estudiantes obtengan el título de bachiller y también el técnico, con orientación en programación de software libre. La otra modalidad que ofrece la escuela es la de economía, cuyo plan de estudios dura seis años y se cursa en turno simple (Instituto Sagrado Corazón Al. Cal., s.f.).

El Instituto Sagrado Corazón, al igual que las otras escuelas del barrio, forman parte de la Red de Instituciones y Organizaciones de Villa Jardín, que es un conjunto de instituciones y organizaciones que trabajan en el barrio. La Red se define a sí misma como un servicio de contención y un tejido social para responder a las necesidades fundamentales del barrio, y fue creada en 1998 aunque las escuelas se sumaron unos años más tarde (Instituto Sagrado Corazón Al. Cal., s.f.).

En las inmediaciones del barrio se encuentran otras tres escuelas secundarias que, aunque estén fuera de los límites de Villa Jardín, se estima que se puede acceder a través de la realización de un viaje de corta duración en transporte público desde el sector 0 en el que se realizó el trabajo de campo. Entre estas escuelas se cuenta El Instituto San Miguel Arcángel, de gestión privada, ubicado en la calle Coronel Molinedo, número 2406, que cuenta con ciclo orientado en Ciencias Naturales y la Escuela Secundaria N°6 de gestión estatal, que ofrece orientaciones en economía y administración y en artes visuales. Esta última escuela se ubica en la calle Coronel Warnes número 3493. El tercer establecimiento ubicado en las inmediaciones de Villa Jardín es la Escuela Secundaria N° 53 que comparte edificio con la Escuela Primaria N°57 y se ubica en la calle Cnel. Molinedo números 1851 y 1899 (Municipio de Lanús, 2023).

La distribución de la población entre 12 y 19 años que asiste efectivamente a la escuela secundaria según al tipo de gestión de la misma es la siguiente: el 33% asiste a escuelas de gestión privada y el 67% lo hace a escuelas de gestión estatal. Esta distribución guarda una relación de similitud respecto a la del total del municipio de Lanús, en el cual, en 2023, el 65,14% del total de la matrícula de estudiantes que asisten a la secundaria común (dentro del Municipio) lo hace a establecimientos de gestión estatal y el restante 34,66% a escuelas de gestión privada (Sistema de Consulta de Datos Educativos Nacionales. Ministerio de Capital Humano, 2025).

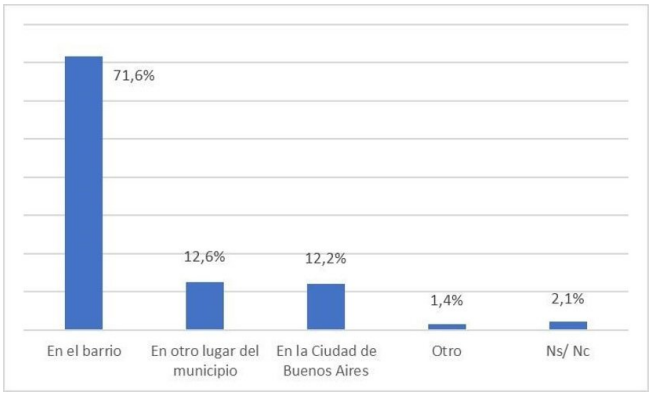


Gráfico 3: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria según ubicación del establecimiento. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 328 casos*

Respecto a la ubicación de los establecimientos a los que asisten los niños, niñas y jóvenes entre 12 y 19 años, la mayor parte, el 71,6% lo hace a escuelas localizadas en el barrio. El 12,6% asiste a la escuela en otro lugar del Municipio de Lanús y casi el mismo porcentaje, el 12,2% lo hace en la Ciudad de Buenos Aires.

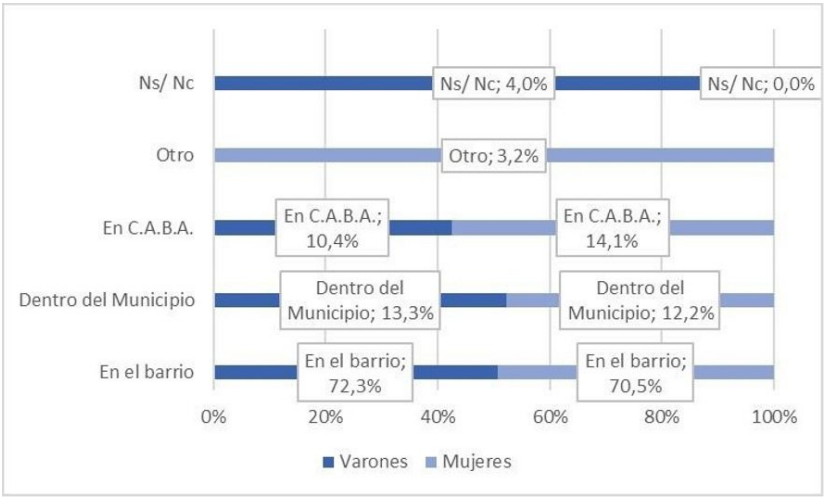


Gráfico 4: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria distribuida por sexo según ubicación del establecimiento. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 328 casos*

El 64,7% de los varones que asisten a la escuela secundaria lo hacen a un establecimiento de gestión estatal, lo que significa que el 35,3% concurre a escuelas de gestión privada. El 68,6% de las mujeres que asisten a la secundaria lo hacen a un establecimiento de gestión estatal y el 31,4% a uno de gestión privada.

En relación con la ubicación de la escuela a la que asisten los estudiantes, se observa que los varones que cursan la secundaria en un establecimiento ubicado en el barrio (el 72,3%), superan a las mujeres por dos puntos porcentuales. La mayor diferencia se encuentra entre quienes asisten a establecimientos ubicados en la Ciudad de Buenos Aires: lo hacer el 14,1% de las mujeres mientras que entre los varones lo hace el 10,4%.

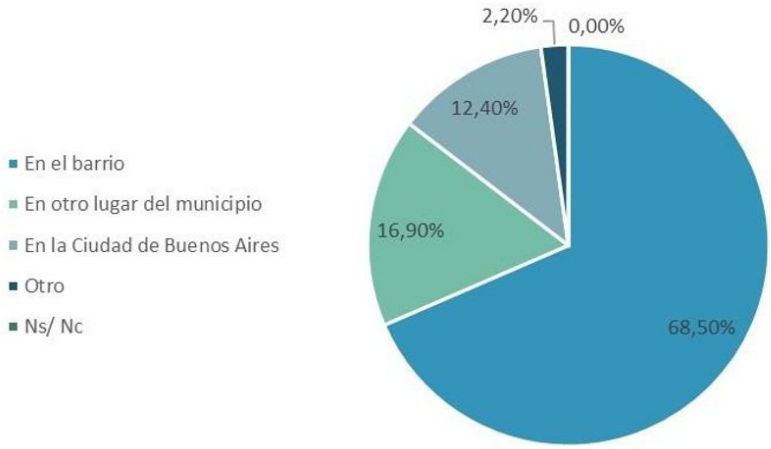


Gráfico 5: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria de gestión estatal según ubicación del establecimiento. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 218 casos*

Los y las estudiantes que concurren a un establecimiento de gestión estatal lo hacen en su mayoría en el barrio. El 16,9% lo hace en otro barrio del municipio y el 12, 4% en la Ciudad de Buenos Aires.

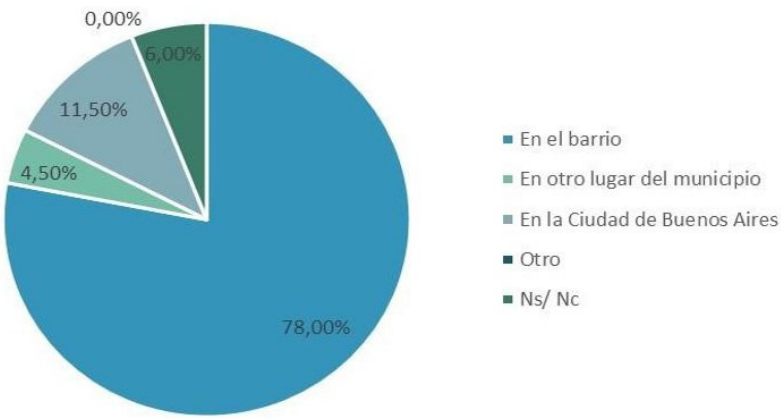


Gráfico 6: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria de gestión privada según ubicación del establecimiento. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 110 casos*

De los y las estudiantes que cursan la secundaria en escuelas de gestión privada, el 78% lo hace en establecimientos ubicados dentro del barrio, el 11,5% en otro barrio, pero dentro del municipio de Lanús y un 4,5% en la C.A.B.A.

Respecto a la pobreza por ingresos de los hogares del Sector 0 de Villa Jardín a los que pertenecen los y las estudiantes del universo en estudio que efectivamente asisten a la escuela secundaria, se observa que el 55% pertenecen a hogares considerados indigentes, el 38% a hogares que son pobres y el 7% a hogares que no son pobres.

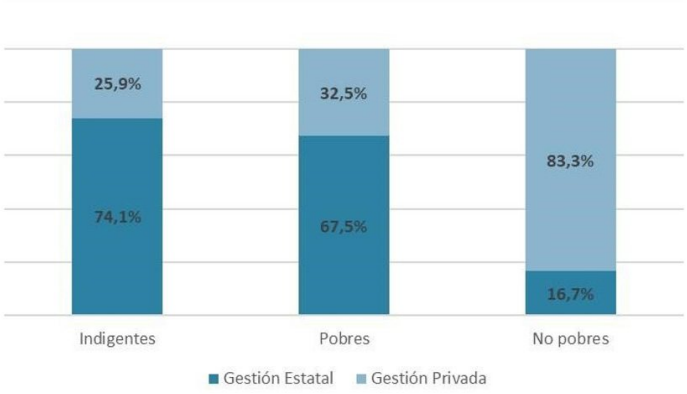


Gráfico 7: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria según línea de indigencia/pobreza por ingresos del hogar y gestión del establecimiento seleccionado. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 328 casos*

De los hogares pobres que no superan la línea de indigencia un 74% opta por la gestión estatal y en el 26% restante por la gestión privada. En los hogares que son considerados como pobres el 67,5% elije la gestión estatal y en los hogares que no son pobres ese porcentaje cae al 16,7%, por lo que el 83,3% escoge la gestión privada.

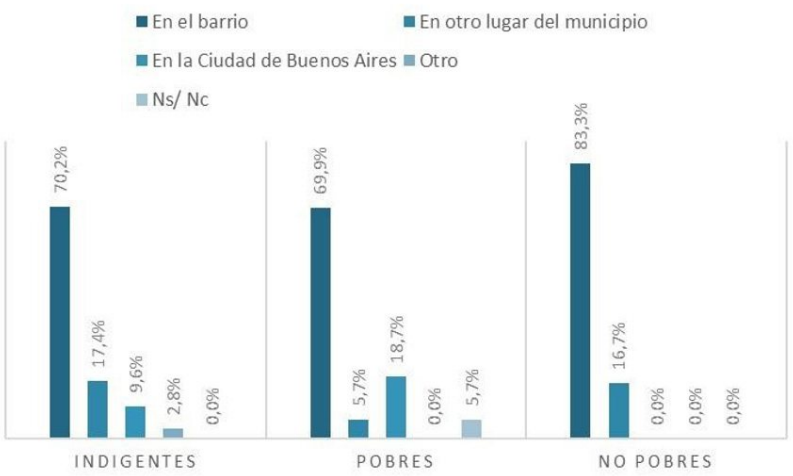


Gráfico 8: *Sector 0 de Villa Jardín. Población entre 12 y 19 años que asiste a la escuela secundaria según línea de indigencia/pobreza por ingresos del hogar y ubicación del establecimiento seleccionado. Fuente: Elaboración propia sobre datos relevados por el Programa de Estudios del Conurbano. Agosto y septiembre 2023. Base: 328 casos*

Los y las estudiantes que pertenecen a hogares considerados indigentes según sus ingresos mayoritariamente asisten a una escuela en el barrio (70,2%), el 17,4% lo hace a un establecimiento ubicado en otro barrio dentro del municipio y el 9,6% se traslada a la Ciudad de Buenos Aires para estudiar. En el subuniverso de los y las estudiantes que pertenecen a hogares pobres se observa que el 18,7% asiste a una escuela ubicada en la Ciudad de Buenos Aires, lo que contrasta con los estudiantes que pertenecen a hogares considerados como no pobres, ya que ninguno de ellos asiste a una escuela en la Ciudad de Buenos Aires. La mayoría concurre a escuelas ubicada en el barrio, logrando esta categoría un porcentaje elevado (83,3%)

Estos datos muestran que en la elección de una escuela secundaria prima el criterio de cercanía ya que más del 70% del total de los y las estudiantes asisten a una escuela del barrio. Se encuentran diferencias significativas con relación a la ubicación del establecimiento según tipo de gestión, ya que de entre quienes optan por un establecimiento de gestión privada el 78% acude dentro del barrio y de entre quienes optan por la gestión estatal lo hace el 68,5%.

Villa Jardín cuenta con medios de transporte que comunican al barrio con la Ciudad de Buenos Aires de forma directa, en particular tres líneas de colectivos. Pero solamente el 12,2% de los estudiantes asisten a escuelas ubicadas en ese distrito. Entre quienes se trasladan a otro lugar dentro del municipio para asistir a la escuela secundaria priman quienes lo hacen a una de gestión estatal, superando en más de 12 puntos porcentuales a quienes asisten a un establecimiento de gestión privada en otro barrio dentro del municipio.

La situación de pobreza por ingresos de los hogares se muestra como un factor que condiciona la elección del tipo de gestión del establecimiento educativo. El 83,3% de los hogares no pobres eligen la escuela privada para cursar la secundaria en mientras que entre los hogares pobres lo hace un 32,5%, y se destaca este grupo por la elección de la gestión pública en la Ciudad de Buenos Aires.

Entre quienes estudian en el barrio el 36,4% de los mismos lo hace en un establecimiento de gestión privada, y ese porcentaje cae al 12% entre quienes estudian en Lanús, pero fuera del barrio, pero sólo desciende 4 puntos porcentuales entre quienes viajan a la Ciudad de Buenos Aires, entre los cuales el 32,5% asiste a una secundaria de gestión privada.

Es significativo que las personas de entre 12 y 19 años que no asisten a la secundaria y que no egresaron del nivel representan el 7,3% del total de este grupo etario del Sector 0 de Villa Jardín, por lo que se puede afirmar que el nivel de asistencia y egreso a este nivel obligatorio es muy alto.

De lo expuesto se observan algunos datos que aportan al análisis de la elección escolar de las clases populares, considerando los condicionantes derivados de la pertenencia a una clase social, así como también los derivados del ámbito geográfico, como la oferta educativa del barrio y la movilidad disponible.

4. Reflexiones finales

La elección de un establecimiento educativo particular forma parte del entramado complejo de estrategias de reproducción social, en este caso, de las estrategias escolares de los hogares (Bourdieu, 2011). Esta elección tiene relación directa con la transmisión o con la obtención del capital cultural en su forma institucionalizada, el cual incide en la ubicación de

los sujetos y grupos en el espacio social, así como en la posibilidad de sostener o mejorar sus condiciones de vida.

La oferta educativa presente en el barrio es amplia y variada, por lo que privilegiar la elección de un establecimiento ubicado cerca de la vivienda, dentro del barrio, en este caso no atenta contra la elección de un tipo de gestión (estatal o privada) o una modalidad específica. Asimismo, el barrio de Villa Jardín tiene movilidad para acceder de forma directa y rápida (en particular con dos líneas de colectivo que pasan por el barrio con frecuencia regular) a otros barrios y al centro del Municipio de Lanús como a la Ciudad de Buenos Aires.

Los y las estudiantes que pertenecen a hogares que optan por la concurrencia a un establecimiento ubicado en otro barrio del Municipio de Lanús o en la Ciudad de Buenos Aires, representan el 24% del total. Los hogares que hacen esta "apuesta" de estudiar fuera del barrio, optan en su mayoría por escuelas de gestión estatal. Considerando el sexo de los y las estudiantes, se observó que las estudiantes que viajan a la Ciudad de Buenos Aires para cursar la secundaria superan a los varones por cuatro puntos porcentuales. No se han encontrado otras diferencias significativas con relación al sexo de los y las estudiantes en la elección de un establecimiento en tanto su tipo de gestión, pero sí las hay en la cantidad de egresados y egresadas de la secundaria que tienen 19 años o menos. Las mujeres que no asisten a la secundaria porque finalizaron el nivel superan en 15 puntos porcentuales a los varones en la misma situación.

Respecto del tipo de gestión del establecimiento, la elección de una escuela de gestión privada alcanza al 33% del total de los y las estudiantes que asisten efectivamente a la secundaria. Esto se acentúa entre los estudiantes que pertenecen a hogares no pobres, grupo en el que el 83,3% elije este tipo de gestión. Estos últimos hogares no cuentan con estudiantes que se trasladen a la Capital Federal para estudiar, por lo puede señalarse que privilegian la cercanía y el tipo de gestión arancelada. En los hogares pobres se encuentra el mayor porcentaje de estudiantes que cursan la secundaria en una escuela en la Ciudad de Buenos Aires (18,7%), el doble de los estudiantes que pertenecen a hogares indigentes que toman la misma opción. Los hogares pobres e indigentes presentan la mayor variedad de opciones respecto a la gestión y ubicación del establecimiento seleccionado para los niños, niñas y jóvenes que asisten al nivel medio.

El despliegue de distintas estrategias a la hora de seleccionar un establecimiento educativo particular para cursar la escuela secundaria permiten pensar que las trayectorias escolares y sociales probables para una clase social o fracción de la misma, marcadas por el capital económico y cultural con el que cuentan los hogares (Bourdieu, 2007) no es determinante sino que se entrecruza con otros condicionantes ligados al territorio en el que se desarrollan estas estrategias (oferta educativa y movilidad) así como con características específicas de los hogares.

La distribución de los estudiantes según el tipo de gestión del establecimiento escolar es similar a la del total del Municipio, lo cual demuestra que la posibilidad de realizar una elección que conlleva un aporte económico mensual en búsqueda de una suerte de "distinción" de la trayectoria probable (que puede decirse que es elegir la escuela de gestión pública cercana a la residencia ya que antes de 1994 era la forma de distribución habitual y conlleva menores gastos de transporte y pago de cuotas), es una opción posible y frecuente para los hogares de Villa Jardín. Quienes siguen esta trayectoria probable, asistir a una escuela de gestión pública cercana a la residencia, representan al 45,4% de los y las estudiantes del barrio que cursan la secundaria y tienen entre 12 y 19 años de edad. Por lo cual, se puede afirmar que la mayor parte de este grupo son parte de hogares que buscan otra opción para que los niños, niñas y jóvenes cursen el nivel medio optando por la gestión privada o por una escuela fuera del barrio, entre quienes prima la opción de la gestión pública. Este despliegue de variadas estrategias de elección escolar se relaciona con la búsqueda de la obtención del capital cultural y social que se produce en la institución escolar y que diverge entre los establecimientos a los que asisten los y las estudiantes y se da en un contexto de condicionantes y oportunidades específicas y la lectura que hacen los hogares, no siempre de forma consciente, de este escenario.

Para cerrar estas reflexiones acerca de la elección escolar de los hogares de clases populares del Sector 0 de Villa Jardín, cabe señalar que los unifica una posición subordinada en el espacio geográfico y en el espacio social, pero ello no es suficiente por sí mismo para explicar la primacía de la cercanía de la escuela como criterio principal de elección escolar, sino que se debe tener en cuenta en qué contexto se realiza (la oferta educativa disponible y la movilidad del barrio) y también las condiciones de vida de los hogares que resultan de su pertenencia de clase, como es el caso de la situación de pobreza que mostró ser un factor a considerar para dar cuenta de la elección del tipo de gestión del establecimiento. Resta identificar con precisión las estrategias escolares de los hogares, realizar

su clasificación, así como indagar en cómo se relacionan estas estrategias con otras propiedades de los hogares que denotan su pertenencia de clase, como la trayectoria educativa de los adultos del hogar y la calificación de la ocupación de los jefes y jefas del hogar.

Bibliografía

Blanco, E., Solís, P., & Blanco, H. (2014). *Caminos desiguales: trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México.* INEE/ El colegio de México.

Bottinelli, L. (2017). Educación y desigualdad. Un repaso por algunos aportes de la sociología de la educación en la Argentina. *Revista Sociedad*(37), 95-112. https://doi.org/https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/2974

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. Richardson, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (págs. 241-258). Greenwood.

Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto.* Taurus.

Bourdieu, P. (1989). Espacio social y génesis de las clases. En P. Bourdieu, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas III* (págs. 27-55).

Bourdieu, P. (2000). Espacio social y Poder simbólico. En P. Bourdieu, *Cosas dichas* (M. Mizraji, Trad., Segunda reimpresión ed., págs. 127 - 142). Barcelona: Gedisa.

Bourdieu, P. (2007). Efectos de lugar. En P. Bourdieu, *La miseria del mundo.* Akal.

Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de reproducción social.* Siglo Veintiuno Editores.

Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1996). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. .* Fontamara.

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina.* FLACSO. Grupo Editor Latinoamericano.

Cabrera, M. C., & Vio, M. (2014). Cuadernos de Bitácora. Los hilos de la economía popular en la posconvertibilidad. En M. C. Cabrera, & M. Vio (Edits.), *La trama social de la economía popular.* Buenos Aires: Espacio.

Cabrera, M. C., & Vio, M. (2019). Gen de clase y territorio. La economía popular del Conurbano bonaerense: desclasamientos y enclasamientos. *Revista Cuestión Urbana*(6), 113-124. https://doi.org/https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/5328

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

Dalle, P. (2012). Clases sociales, estratificación y movilidad en las sociedades latinoamericanas del siglo XXI. El cambio social en cuestión. *Entramados y perspectivas. Revista de la carrera de sociología, 2*(2), 9-14. https://doi.org/https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/viewFile/42/44

del Cueto, C. (2007). *Los únicos privilegiados: estrategias educativas de familias residentes en countries y barrios cerrados.* UNGS/Prometeo.

Dubet, F. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad?* Siglo Veintiuno Editores.

Gómez Schettini, M. (2007). La elección de los no elegidos: los sectores de bajos ingresos ante la elección de escuela en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. En M. Narodowski, & M. Gómez Schettini, *Escuelas y familias: problemas de diversidad cultural y justicia social* (págs. 101-126). Prometeo.

Kessler, G., Svampa, M., & González Bombal, I. (2010). *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad.* Prometeo.

Krüger, N., Tortul, M., Formichella, M. M., & Anderete Schwal, M. (2021). Elección escolar, segmentación educativa y segregación residencial en la localidad de Bahía Blanca, Argentina. *Libro de Actas: XVI Jornadas Argentinas de Estudios de Población. III*

Congreso Internacional de Población del Cono Sur, 1-21. https://doi.org/https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/215259

Narodowski, M., & Gómez Schettini, M. (2007). Prólogo. Investigar Escuelas y Familias. En M. Narodowski, & M. Gómez Schettini, *Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social.* (págs. 11-22). Prometeo.

Pinkasz, D., & Núñez, P. (2020). ¿Veinte años no es nada? La escolarización secundaria en América Latina y el Caribe en las dos primeras décadas del siglo XXI. En D. Pinkasz, & P. Núñez, *Estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional.* (págs. 253-274). FLACSO. https://doi.org/https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/I-Informe-Regional-FLACSO.pdf

Redondo, J. (2009). La educación chilena en una encrucijada histórica. *Diversia. Educación y sociedad., 1*(1), 13-29. https://doi.org/https://facso.uchile.cl/psicologia/cuerpo-academico/jesus-redondo

Soldano, D. (2017). Introducción. En D. Soldano, *Viajeros del conurbano bonaerense Una investigación sobre las experiencias de movilidad en la periferia.* Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Terigi, F., & Briscioli, B. (2020). Investigaciones producidas sobre "trayectorias escolares" en educación secundaria (Argentina 2003-2016). En D. Pinkasz, & N. Montes, *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes* (págs. 119-172). Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/libreria_cm_archivos/pdf_2627.pdf#page=119

Tiramonti, G. (2004). La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En G. Tiramonti, *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media.* (págs. 15-46). Manantial.

Tiramonti, G. (2007). Subjetividades, pertenencias e intereses en el juego de la elección escolar. En M. Narodowski, & M. Gómez Schettini,

Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social. (págs. 23-38). Prometeo.

Tiramonti, G. (2009). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En G. Tiramonti, & N. Montes, *La escuela media en debate : problemas actuales y perspectivas desde la investigación.* Manantial/FLACSO.

Tiramonti, G., Nobile, M., Montes, N., Ziegler, S., Vecino, L., Piracón, J., . . . Núñez, P. (2020). Veinte años de políticas educativas para la educación secundaria: Ampliación del acceso y persistencia de desigualdades. En D. Pinkasz, & P. Núñez, *Estado de la educación secundaria en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional.* (págs. 39-58). FLACSO. https://doi.org/https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/I-Informe-Regional-FLACSO.pdf

Veleda, C. (2006). *Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires.* Universidad de San Andrés.

Veleda, C. (2007). Entre querer y poder. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense. En M. Narodowski, & C. Gómez Schettini, *Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social.* (págs. 127-172). Prometeo.

Fuentes

Atlas del Conurbano bonaerense. (2023). *Programa de Estudios del Conurbano. Villa Jardín.* https://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=417

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (INDEC). (2020). *Informes técnicos. Vol. 4, nº 201 ISSN 2545-6636 Condiciones de vida. Vol. 4, nº 15*. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_11_20E9CD34DB73.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INDEC) (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en Argentina. Metodología INDEC*

N° 22. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf. Consultado el 10 de octubre de 2024

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INDEC) (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. https://www.indec.gob.ar/censo2022/

Ley de Educación Nacional, Ley N.º 26.206, Boletín Oficial de la República Argentina (2006). Consultado el 30 de agosto de 2024.

Ley de Financiamiento Educativo, Ley N.º 26.075, Boletín Oficial de la República Argentina (2005). Consultado el 30 de agosto de 2024.

Ley Provincial de Educación, Ley N.º 11.612, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires (1994). Consultado el 30 de agosto de 2024.

Ley Provincial de Educación, Ley N.º 13.688, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires (2007). Consultado el 30 de agosto de 2024.

Ministerio de Capital Humano. (2025). *Educación. Información y Evaluación Educativa. Sistema Integrado de Consulta de Datos e Indicadores Educativos*. *Evaluación e información educativa. https://data.educacion.gob.ar.* Consultado el 16 de mayo de 2025.

Municipio de Lanús. (2024). *Historia del Partido de Lanús. https://www.lanus.gob.ar/municipiodelanus*

CAPÍTULO 24

Yo fui al juicio con mi profe
Un Conurbano con Memoria, Verdad y Justicia

Adriana Taboada*

Centro de Estudios sobre Genocidio (CEG)-UNTREF
* adriana.tabo@gmail.com

Palabras clave: *Juicios por crímenes de lesa humanidad. Asistencia a audiencias judiciales. Jóvenes. Trabajadores.*

Keywords: *Trials for crimes against humanity. Attendance at court hearings. Youths. Workers.*

Resumen ejecutivo

Desde 2012, el Centro de Estudios sobre Genocidio (CEG) impulsa proyectos educativos que vinculan la asistencia a juicios por crímenes de lesa humanidad (el tipo de delito por el cual son juzgados los responsables de los crímenes cometidos en nuestro país entre 1975 y 1983) con la construcción de ciudadanía y memoria. A través de capacitaciones a docentes y trabajadores, fortalecen políticas de memoria, verdad y justicia. Originada en el conurbano bonaerense, la iniciativa "Yo fui al juicio con mi profe", marcó un hito en la apropiación comunitaria de esta práctica.

I. Introducción

En el marco de una tarea de extensión universitaria impulsada por el Centro de Estudios sobre Genocidio de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), desde el campo de las ciencias sociales vamos a

compartir la experiencia a la que dimos comienzo hace más de una década y que se fue consolidado como una iniciativa de referencia en su ámbito.

Desde sus inicios, esta propuesta tuvo a los *juicios por crímenes de lesa humanidad* y a la asistencia a las audiencias judiciales como mediatizadores fundamentales de políticas públicas en el área educativa, como instrumentos de producción y construcción de conocimiento, construyendo memoria y sumando a la disputa de sentidos, como vehículos de transmisión de valores democráticos y prácticas de ejercicio de derechos fundamentales y, en tanto tal, espacio de participación democrática de jóvenes y adultos y adultas.

En Argentina, la publicidad de los juicios penales habilita y promueve la presencia de la sociedad civil en los procesos judiciales, reforzando su rol como sujeto de derecho activo. Fue en este marco que imaginamos, y luego concretamos, la participación masiva de adolescentes acompañados por sus docentes en los juicios a los responsables del proceso genocida. Para hacerlo posible, organizamos un espacio de formación destinado a profesores y profesoras de enseñanza media, que combinaba contenidos teóricos con la asistencia directa a las audiencias de la causa Campo de Mayo.

Aquella primera experiencia inaugurada en 2012, pionera e innovadora, que propuso la asistencia a las audiencias judiciales como forma de abordaje pedagógico en la temática, fue ampliando progresivamente sus horizontes y destinatarios. De su origen en el ámbito educativo, dirigido a docentes y estudiantes secundarios de la educación pública del conurbano bonaerense, se expandió hacia trabajadores y trabajadoras del ámbito sindical y, en estos momentos, estamos proyectando replicar la experiencia con personas en contexto de encierro también en el conurbano. Así, la propuesta inicial se transformó en múltiples experiencias, cada una con sus propias particularidades, pero todas manteniendo como eje común la asistencia a las audiencias judiciales, entendidas como herramientas para la construcción, el fortalecimiento y la transmisión de las políticas de memoria, verdad y justicia desde el ámbito de la universidad pública.

II. El camino de la justicia[1]

Los juicios por crímenes de lesa humanidad constituyeron un punto de llegada tras un largo proceso de lucha encabezado por la sociedad civil, que encontró su máxima expresión en el movimiento de derechos humanos.

Un primer hito en la búsqueda de justicia fue el Juicio a las Juntas (1985), seguido por la sanción de las leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987), conocidas como leyes de impunidad, ya que impidieron el avance de los procesos penales por las violaciones a los derechos humanos vinculadas al genocidio[2] perpetrado en nuestro país entre 1975 y 1983.

Recién en 2001 un Juzgado Federal en lo Criminal reabrió una investigación penal por un caso de apropiación de bebés durante la dictadura[3], declarando la inconstitucionalidad de aquellas leyes. Dos años más tarde, la Cámara Federal confirmó aquella resolución, conocida como el "fallo Simón". Ese mismo año, en 2003, el Congreso de la Nación anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida. Finalmente, en 2005, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró su inconstitucionalidad y, posteriormente, hizo lo propio respecto de los indultos otorgados por el presidente Carlos Menem (1989-1990).

De esta manera se reanudó el camino judicial iniciado en 1985 con el Juicio a las Juntas, interrumpido en 1986-1987, y se estableció que los delitos cometidos durante el genocidio eran crímenes de lesa humanidad y, como tales, imprescriptibles.

---

1. De modo muy sintético repondremos en este apartado el proceso de juzgamiento a los fines de poder contextualizar el tema. Un análisis más detallado sobre el mismo puede encontrarse en Rafecas (2022), El caso argentino desde una mirada comparada, en Juzgar los crímenes de estado. Buenos Aires. Eudeba, pp. 44-60.
2. Genocidio. Término acuñado por Rafael Lemkin luego de la segunda guerra mundial, en el marco de los procesos judiciales iniciados contra el nazismo. En 1948 las Naciones Unidas aprueban la "Convención para prevenir y sancionar el delito de genocidio". Nuestra postura acerca de que en este país se produjo un genocidio entre 1975/83 siguen los desarrollos del Dr. Feierstein, director del Centro de Estudios sobre Genocidio (UNTREF) y que han sido tomados por muchos de los jueces y juezas que llevan adelante en Argentina, los juicios por delitos de lesa humanidad.
3. Dictadura. Se refiere al gobierno militar que se instaló en nuestro país entre 1976/83, también conocido como Proceso de Reorganización Nacional, luego del golpe de Estado donde derrocaron al gobierno constitucional.

Con este nuevo escenario en 2006 se inauguró en nuestro país una nueva etapa judicial con la realización de los primeros juicios por crímenes de lesa humanidad, los cuales culminaron en sentencias condenatorias[4]. Desde entonces, a lo largo de todo el territorio nacional, se ha desarrollado una riquísima experiencia judicial, histórica tanto para la Argentina como para el escenario internacional, ya que tribunales nacionales, aplicando leyes nacionales, juzgaron crímenes cometidos en el propio territorio, garantizando el respeto irrestricto de todas las garantías penales y procesales que amparaban —y amparan— a los imputados. Hasta el momento, según datos aportados por el Ministerio Público Fiscal, desde 2006 han sido condenadas 1197 personas en 340 causas.[5]

III. La causa judicial Campo de Mayo

En nuestro país la investigación judicial[6] sobre las violaciones a los derechos humanos se organizó fundamentalmente siguiendo un criterio espacial, centrando las pesquisas en torno a cada centro clandestino de detención[7,8].

La causa con la que iniciamos nuestro proyecto es la conocida como Campo de Mayo, una de las denominadas megacausas por la envergadura represiva.

Los motivos de esta elección fueron diversos. Aunque más adelante desarrollaremos en detalle las particularidades de Campo de Mayo —denominada Zona de Defensa IV—, adelantamos que no se trata de un único centro clandestino de detención, sino de una extensa red represiva que comprendía decenas de ellos. Esta red se desplegó en la provincia de Buenos Aires, abarcando el norte provincial y parte del conurbano bonaerense, incluyendo el municipio de Tres de Febrero, donde se encuentra nuestra universidad. Este fuerte vínculo territorial fue determinante.

4. Causas que se llevaron adelante en La Plata donde fueron condenados Miguel O. Etchecolatz y Christian vn Wernich.
5. https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/?tipo-entrada=estadisticas
6. Los juicios penales en Argentina se desarrollan en dos etapas: 1-. La instrucción, que es el proceso de investigación del o los delitos denunciados y 2-. El juicio oral.
7. Espacios ilegales a donde eran llevados los y las desaparecidos.
8. Mencionamos a modo de ejemplo, por lo emblemáticas, la causa “ESMA” y la causa “La Perla” en Córdoba.

Por otro lado, como parte de los hechos se produjeron en nuestros propios barrios, se abría la posibilidad de que los y las estudiantes pudieran conocer lo sucedido en los espacios que habitan cotidianamente, rompiendo la representación de ajenidad frente a lo sucedido. Este contacto directo con la historia reciente representaba un aspecto muy valioso para el desarrollo del proyecto.

Desde nuestras conceptualizaciones además era relevante la identidad "obrera" de la Zona de Defensa IV, derivada del propio origen constituido en torno al gran cordón industrial de la provincia. Esta "identidad" la convirtió en escenario de algunas de las acciones más significativas del proceso de exterminio, que requería desarticular la organización de los trabajadores para cumplir con los objetivos del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. Ese importante accionar represivo permitía además visualizar el impacto sobre el conjunto de la sociedad.

En síntesis, elegir la causa judicial Campo de Mayo nos permitió articular de forma muy clara y potente nuestras conceptualizaciones sobre el genocidio en la Argentina. Representó un ámbito pertinente para aplicar nuestros desarrollos teóricos y, al mismo tiempo, nos proporcionó una pertenencia territorial concreta, ya que allí se cometieron graves violaciones a los derechos humanos.

A esta dimensión, la violación de derechos, el proyecto sumó otra vinculada al proceso de justicia: los juicios y sus sentencias cumplen un rol fundamental en la reparación del daño causado por el propio Estado durante el genocidio, al tiempo que contribuyen activamente a la construcción de sentido de lo sucedido.

IV. Zona de Defensa IV. Campo de Mayo

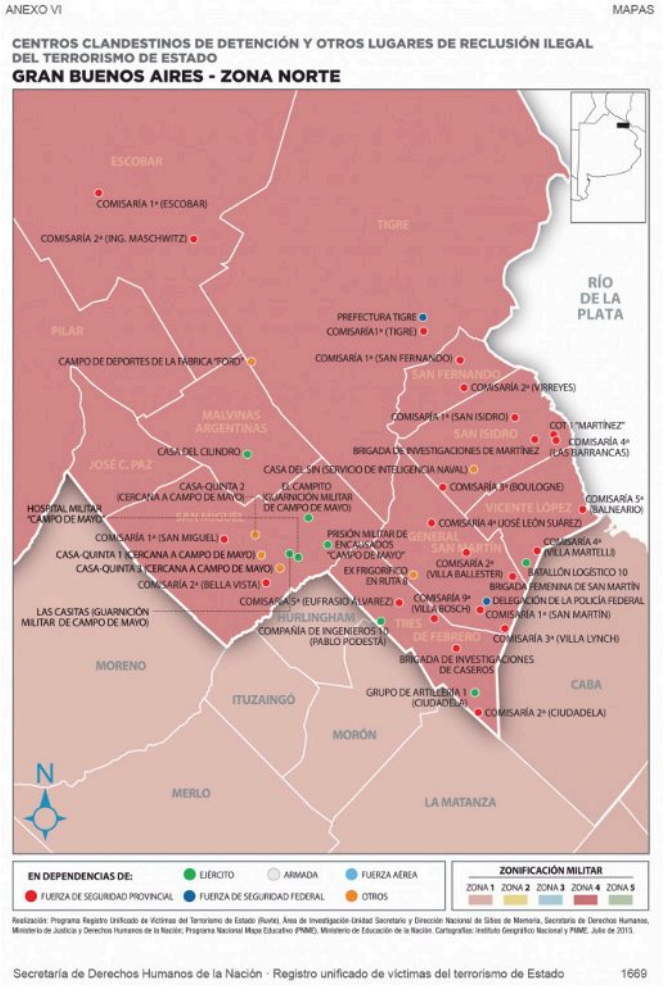
Debido a la relevancia de esta causa, y sus particularidades, consideramos necesario ofrecer algunas precisiones.

Campo de Mayo es un predio militar del Ejército Argentino donde funcionaron cuatro centros clandestinos de detención: el Campito, las Casitas, el Hospital Militar donde funcionó la maternidad clandestina y la prisión militar de encausados. Por otro lado, da nombre a la llamada Zona de Defensa IV.

En el entrecruzamiento de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y la Doctrina de Guerra Revolucionaria (DGR) francesa, surgen entre las

décadas del 60 y 70 las divisiones territoriales establecidas por el Ejército, denominadas zonas de defensa, con el objetivo de luchar contra el denominado "enemigo interno". Abarcando varias provincias cada una, las zonas creadas fueron la I, II, III y V. La Zona IV —creada tras el Golpe de Estado de 1976— se diferenció de las anteriores por ocupar sólo once municipios del conurbano bonaerense.

Como puede observarse, se trataba de un territorio reducido en extensión, pero con una altísima concentración de espacios de detención clandestina. Esta reorganización territorial respondió al plan represivo de la dictadura, ya que la zona albergaba el cordón industrial más importante del país, con una clase obrera organizada y politizada, y altos niveles de conflictividad y resistencia.



Se estima en 5.000 el número de víctimas de Campo de Mayo, lo que convierte a esta causa judicial en una de las más significativas en términos cuantitativos, pero también en una de las más eficaces en cuanto a la ejecución del exterminio: prácticamente no hubo sobrevivientes. Para ello, el predio contaba con su propio dispositivo para eliminación de los cuerpos: el aeródromo del Batallón de Aviación fue utilizado para realizar los denominados "vuelos de la muerte".

Por ello Campo de Mayo fue un centro clandestino de detención y exterminio (CCDyE)

V. La propuesta

En 2009 comenzó en Argentina el primer juicio por crímenes de lesa humanidad en el marco de la megacausa Campo de Mayo. Desde ese momento, los juicios por delitos cometidos durante el genocidio comenzaron a sucederse con regularidad en la región, configurando un escenario inédito en nuestra historia. Nos encontrábamos ante un hecho histórico de magnitudes extraordinarias**,** cuya potencia educativa fuimos reconociendo en toda su dimensión y valorando como un recurso pedagógico sin precedentes.

Un centro de estudios como el nuestro, abocado a la investigación y el desarrollo de saberes críticos sobre las prácticas sociales genocidas, encontró en estos procesos judiciales un campo fértil para desplegar tareas de extensión universitaria comprometidas con la memoria, la verdad y la justicia, encontrando un marco apropiado para la transmisión de conocimiento. En este sentido, la posibilidad de presenciar audiencias testimoniales de los juicios por crímenes de lesa humanidad nos ofrecía la oportunidad de poner en diálogo los desarrollos teóricos del Centro de Estudios sobre Genocidio (CEG-UNTREF) con las vivencias concretas de los procesos judiciales. Así, la asistencia de docentes y estudiantes a los tribunales se integró a un proyecto más amplio, que partía de la convicción de que el contacto directo con hechos de nuestra historia reciente, mediados por la justicia, abría una posibilidad única: construir, debatir y resignificar sentidos colectivos sobre lo ocurrido en el país entre 1975 y 1983.

A su vez, esta propuesta permitía transmitir los desarrollos teóricos elaborados en el marco del CEG, en torno a los procesos genocidas y su prevención, e invitar a una reflexión profunda sobre el horizonte ético que

representa el "Nunca Más", no sólo como aspiración sino como proyecto político y social.

Para llevar adelante esta iniciativa, diseñamos y organizamos el seminario de capacitación "Construcción de ciudadanía y pedagogía preventiva del genocidio en el marco de los juicios por delitos de lesa humanidad", dirigido a docentes de enseñanza media de escuelas públicas. La propuesta se construyó de manera articulada con actores fundamentales de la vida social y política del conurbano bonaerense: el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA-CTA), a través de las Secretarías de Derechos Humanos de las seccionales de Tres de Febrero, San Martín y Vicente López, y la Comisión por la Memoria, la Verdad y la Justicia de Zona Norte, un organismo de derechos humanos con una extensa trayectoria en la lucha por memoria y los juicios en relación a la causa Campo de Mayo.

De este modo la universidad pública, la organización sindical de trabajadores de la educación y un organismo de derechos humanos unieron esfuerzos en una construcción local, colaborativa y profundamente arraigada en el territorio, asumiendo colectivamente el desafío de transformar a los juicios de lesa humanidad en herramientas de educación y de formación en derechos humanos.

Esta articulación permitió reconocer, además, la necesidad de ofrecer aportes conceptuales sólidos que enriquecieran las herramientas teóricas y metodológicas de los y las docentes para abordar una situación inédita en la historia argentina. Era necesario acompañar tanto a los estudiantes como a los propios adultos quienes, al igual que sus alumnos y alumnas**,** no contaban con experiencias previas de participación en juicios penales**,** y mucho menos en juicios de la magnitud simbólica y política que tienen los procesos por crímenes de lesa humanidad. Nuestra iniciativa se iba construyendo de manera contemporánea a la experiencia judicial, lo cual supuso hacer frente a desafíos legales, administrativos y pedagógicos, tarea que afrontamos conjuntamente.

La experiencia impulsada tenía, a nuestro entender, dos dimensiones fundamentales. Por un lado, una dimensión personal y subjetiva**,** vinculada al profundo impacto emocional que generaba la escucha de los testimonios de los sobrevivientes y los familiares de los desaparecidos o asesinados, ellos mismos víctimas de lo vivido. Estos relatos que abordaban el daño producido por la represión estatal, las desapariciones forzadas, los campos de concentración, la práctica sistemática de la tortura, el mie-

do, el silenciamiento y las múltiples formas de violencia, colocaban a estudiantes y docentes frente a la memoria, muchas veces descarnada del horror, movilizando emociones intensas. Por otro lado, se advertía claramente una dimensión social y colectiva, dada por el efecto que producía la masiva presencia de jóvenes en las salas de audiencias**,** ocupando un espacio históricamente reservado para un público reducido, resignificando así el carácter público de los juicios penales.

Comprendíamos que la movilización emocional que podía producirse en los estudiantes requería docentes atentos, capaces de sostener espacios de escucha y contención, pero también de canalizar esas emociones en debates productivos y reflexiones críticas. Por ello, consideramos imprescindible que el conocimiento teórico específico formara parte de la formación previa, pero también que los propios docentes vivieran en primera persona la experiencia de asistir a las audiencias antes de llevar a sus estudiantes. A través de instancias de reflexión, intercambio entre pares y análisis crítico de las prácticas**,** se buscaba detectar obstáculos, temores, posibilidades y estrategias de intervención. La devolución realizada por los propios docentes, en sucesivas evaluaciones, nos permitió ponderar que la estrategia de preparación previa era una fortaleza clave de la propuesta.[9]

En cuanto a los objetivos del seminario, nos propusimos una serie de objetivos generales y específicos. Entre los primeros destacamos:

- La transmisión de los desarrollos teóricos del Centro de Estudios sobre Genocidio, incluyendo una reflexión sobre las condiciones de posibilidad de los genocidios y su prevención en contextos democráticos.

- La construcción colectiva de herramientas metodológicas para abordar en el aula temas vinculados al genocidio, la dictadura, la memoria y los derechos humanos.

- El fortalecimiento de una ciudadanía activa, crítica y comprometida, capaz de ejercer y exigir derechos en defensa de la vida democrática.

Entre los objetivos específicos, el seminario buscaba:

9. Queremos mencionar que una de las directoras del seminario desde el CEG es psicóloga con amplia experiencia en el trabajo de acompañamiento y asistencia a víctimas del genocidio y la tarea de acompañamiento a testigos judiciales.

- Propiciar el conocimiento de los hechos de nuestra historia reciente a partir del testimonio directo de sus protagonistas en el marco de la búsqueda de justicia.

- Vivenciar en la práctica una acción colectiva de ejercicio y exigibilidad de derechos y deberes ciudadanos.

- Conocer de manera directa el funcionamiento del Poder Judicial en los juicios de lesa humanidad, tomando conciencia del rol que juegan los operadores de justicia, las víctimas, testigos, imputados y la sociedad civil.

Esta experiencia, que se fue enriqueciendo año tras año, nos permitió confirmar que los juicios por crímenes de lesa humanidad no son sólo instancias de justicia, sino también espacios privilegiados de educación en derechos humanos, construcción de memoria y formación de ciudadanías democráticas.

VI. Desafíos, Organización y Capacitación: El Camino hacia la Participación de los Jóvenes en los Juicios

Dada la envergadura de la tarea planteada y la complejidad administrativa y material que implicaban las salidas educativas con menores, fue necesario desarrollar un dispositivo de intervención estructurado en varias etapas. Este enfoque escalonado no sólo permitió garantizar la organización interna, sino también fortalecer la colaboración entre los diversos actores involucrados en el proceso, asegurando que cada fase del proyecto estuviera debidamente respaldada y legitimada.

VI.1.1 Etapas de Implementación del Proyecto. Acuerdo institucional y educativo

En marzo de 2012 se dio inicio a la tarea con una serie de reuniones preliminares entre representantes del SUTEBA, la UNTREF y la Comisión por la Memoria, la Verdad y la Justicia de Zona Norte, y las inspectoras regionales y distritales. Durante estos encuentros, se presentó el proyecto con sus objetivos, contenidos y plan de trabajo, el cual se encontraba alineado con las políticas educativas vigentes y los lineamientos curriculares para la escuela secundaria. Esta fase inicial resultó clave para establecer los marcos normativos y educativos del proyecto, buscando la

sincronización con los objetivos nacionales y regionales, y promoviendo la cohesión institucional desde las primeras etapas.

Una vez establecidos los acuerdos con las inspectoras regionales y distritales, estas convocaron a los y las inspectoras areales, quienes jugaron un papel fundamental en la implementación del proyecto. Junto con los y las inspectores y directores de las escuelas secundarias, se acordó que la convocatoria estaría dirigida principalmente a profesores de Construcción de Ciudadanía e Historia, disciplinas estrechamente vinculadas con la reflexión crítica sobre la historia reciente de Argentina y los derechos humanos.

VI.1.2 Participación sindical y fortalecimiento territorial

Una de las claves del éxito del proyecto fue la activa participación del SUTEBA, que incorporó la propuesta como una instancia de formación político-sindical, convocando a su cuerpo de delegados y delegadas de todos los niveles y modalidades educativas. Esta intervención sindical no sólo dio visibilidad a la propuesta, sino que también permitió articular el trabajo con los docentes, fortaleciendo el anclaje territorial del proyecto y asegurando su sostenibilidad a largo plazo.

El compromiso institucional con la propuesta se consolidó aún más cuando los inspectores regionales incluyeron la temática de los juicios por delitos de lesa humanidad como línea directriz en sus planificaciones anuales. Este hecho resultó significativo, ya que reflejaba un compromiso formal y explícito con la promoción de la memoria, la verdad y la justicia desde el sistema educativo, y fortalecía el proyecto como una prioridad pedagógica para el abordaje de los derechos humanos en las aulas.

Finalmente, la convocatoria a los y las docentes se realizó de manera conjunta, involucrando tanto a los y las inspectoras areales como a SUTEBA. Esta coordinación garantizó que los y las profesoras de las distintas instituciones pudieran participar activamente en la formación, asegurando su compromiso con el proyecto y su acompañamiento posterior a los juicios, en calidad de facilitadores y mediadores en el proceso educativo.

VI.1.3 La autorización judicial: un desafío clave

Uno de los aspectos fundamentales, que nos planteaba un desafío importante, fue la autorización judicial para permitir el ingreso de menores de edad a las salas de audiencias. En principio, los juicios penales, al ser

públicos, permiten el acceso de cualquier persona mayor de 18 años; sin embargo, nuestra propuesta contemplaba la participación de estudiantes secundarios, la mayoría de los cuales eran menores de edad. Esto implicaba un problema legal significativo ya que, sin la autorización judicial, el proyecto no podría llevarse a cabo tal como lo habíamos concebido.

A través de la Comisión por la Memoria, la Verdad y la Justicia de Zona Norte, en abril de 2012 logramos gestionar una reunión con el Tribunal Oral Federal N°1 de San Martín, que estaba a cargo de la causa Campo de Mayo, donde se expuso el proyecto en detalle, explicando sus características y objetivos educativos. En esta reunión, se abordaron los posibles beneficios de permitir que los y las jóvenes participaran directamente de los juicios, no sólo desde el punto de vista educativo, sino también como un ejercicio activo de fortalecimiento de la democracia.

El tribunal, en una decisión histórica y excepcional, realizó una interpretación "amplia" del artículo 364 del Código Procesal Penal de la Nación[10] y autorizó el ingreso de menores a las audiencias. Su decisión fue fundada en la idea de que la presencia de los jóvenes contribuía a transparentar los actos judiciales, favoreciendo la difusión de este oscuro capítulo de la historia argentina. El tribunal argumentó que la participación de los jóvenes representaba un avance significativo en el proceso de aprehensión del "Nunca Más", concepto central de nuestra memoria colectiva.

Este precedente legal, absolutamente novedoso en su enfoque, sentó las bases para un tipo de participación juvenil en procesos judiciales que, si bien no era común, se convirtió en un modelo a seguir para futuras iniciativas educativas y de derechos humanos.

VII. Capacitación. Los jóvenes van a los juicios

Con el compromiso y acuerdo de la estructura educativa garantizados, y la autorización judicial obtenida, estábamos finalmente en condiciones de dar inicio a la experiencia, lo cual hicimos en mayo de 2012. Esta fase implicó la organización de las salidas pedagógicas a los tribunales, con un acompañamiento constante tanto por parte de los docentes como de las coordinadoras del proyecto. El trabajo previo de capacitación, junto con las experiencias vividas por los estudiantes en las audiencias, confor-

10. Sagretti, H. y otros (2013), Una interpretación amplia de la ley, en: Yo fui al juicio con mi profe. Buenos Aires. Ediciones Ctera, p. 64.

mó un espacio de aprendizaje único, donde el aula se extendió más allá de las paredes de las instituciones educativas para integrarse al espacio público de la justicia.

Este fue un proceso de apropiación colectiva del pasado reciente, y también de reafirmación de la democracia, donde los jóvenes no sólo asistieron a las audiencias como espectadores, sino que participaron activamente en la construcción de memoria y en la reafirmación de los valores democráticos fundamentales.

VII.1 Desarrollo del primer seminario

El primer seminario se realizó entre mayo y octubre de 2012 y se articuló con la asistencia al séptimo juicio de Campo de Mayo. Un dato que nos parece relevante es que este seminario no otorgaba puntaje. Los temas abordados en la capacitación teórica fueron: genocidio, práctica concentracionaria, desaparición forzada de personas, acciones psicológicas, historia del movimiento de derechos humanos en Argentina, proceso judicial penal y delitos de lesa humanidad. Estos contenidos fueron desarrollados por docentes del Centro de Estudios sobre Genocidio y de SUTEBA, y se contó también con docentes invitados: el fiscal de la causa, abogados querellantes de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y representantes de querellas particulares.

Tal como estaba previsto, luego de la participación en una audiencia como parte de la cursada, nos reunimos con los cursantes para reflexionar sobre la experiencia. En ese intercambio se valoró el fuerte impacto que la asistencia a las audiencias generaba y la necesidad de contar con un tiempo de "metabolización" emocional antes de concurrir con los jóvenes. El tema de la "transmisión" ocupó un lugar central en el debate, junto con la valoración del coraje de los testigos, la comparación con otras experiencias internacionales (como España y Chile). Hubo momentos de profunda emoción al rememorar vivencias personales ligadas a la dictadura.

VII.2 Acompañamiento a estudiantes

Además del trabajo áulico realizado por los y las docentes, el acompañamiento al alumnado durante su asistencia al juicio fue considerado fundamental. Momentos como la espera en la calle antes del ingreso y los cuartos intermedios dentro del tribunal favorecieron el acercamiento entre estudiantes, víctimas, familiares y abogados querellantes, quienes demostraron una invalorable predisposición al diálogo.

Estos espacios de intercambio directo en el contexto mismo del proceso judicial constituyeron una forma privilegiada de aprendizaje.

VII.3 La experiencia en Números. Resultados cuantitativos

- Del primer seminario en 2012 participaron docentes de 13 escuelas de Tres de Febrero, 11 de San Martín y 2 de Vicente López.

- 54 docentes asistieron a una audiencia testimonial como parte de su formación en julio de 2012.

- Entre agosto y octubre de 2012, más de 500 alumnos y alumnas de escuelas medias públicas concurrieron a una audiencia, quedando superada la capacidad de la sala con público parado y alumnos y alumnas que han llegado a compartir asientos, tal fue el grado de interés que la actividad suscitó.

Debido al cupo limitado de asistentes por la capacidad de la sala, algunos docentes no pudieron concurrir con sus estudiantes durante el año 2012, asistiendo en años posteriores, pues los juicios de la causa Campo de Mayo continuaron[11].

Otro límite quedó planteado porque reglamentariamente las salidas educativas sólo pueden realizarse hasta el mes de octubre.

VII.4. La experiencia y sus voces

Acciones como la que estamos relatando tienen un impacto difícil de dimensionar en el corto plazo. No obstante, compartimos algunos testimonios significativos recogidos de manera inmediata a la experiencia, muchos de los cuales fueron volcados en el libro "Yo fui al juicio con mi profe", iniciativa que desarrollaremos en el apartado VII, "La comunidad se apropia de la experiencia".

Los testimonios de los y las estudiantes[12] reflejan la profundidad de la experiencia vivida:

---

11. La asistencia de los alumnos y alumnas a las audiencias era un objetivo fundamental de la propuesta pedagógica y constituía el mayor motor de los y las docentes que cursaron el seminario, pero no era condición para participar del mismo.
12. Todos los testimonios que se transcriben a continuación forman parte del libro "Yo fui al juicio con mi profe".

"El juicio me pareció un método muy bueno de aprender, ya que no todos tienen la posibilidad de presenciar un juicio. Una de las cosas que más me importaron fue cuando la señora, la Abuela de Plaza de Mayo, nos contó su historia, y cuando entraron los tres acusados, tenerlos sentados justo en frente fue muy impactante".

"El juicio fue una experiencia enriquecedora, en la cual pude notar mucha tensión y dolor por parte de la familia, y también un pedido de justicia desesperado. Fue muy interesante escuchar los testimonios de los testigos, lo que dijo el primer testigo me asombró mucho que dijera que matar o que encontrar cuerpos era normal, fue muy escalofriante, que dijera además, "que ellos eran los buenos y el resto era el enemigo". Me hizo dar cuenta cual era la magnitud de los acontecimientos".

"El juicio me pareció una experiencia única. Me pareció injusto que los militares no quisieran declarar. Me llamó mucho la atención una mujer que estaba allí, con los doctores, los abogados. Era aquella niña de 5 años a quien los militares le habían secuestrado y matado a sus padres".

"El juicio me pareció muy interesante. Se trató el tema con mucho respeto".

"Me llamó mucho la atención los testimonios de los testigos y cuando ingresaron los militares a la sala y no quisieron declarar".

"Me conmovió cuando una mujer nos contó la historia de sus hermanas y su cuñado, que habían desaparecido por culpa de los militares".

"Cuando Pose atestiguó que le habían entregado a una niña de 5 años y después la vimos en la sala, ya grande, me pareció sorprendente".

Una experiencia especialmente valiosa se produjo en la Escuela Media Nº 7 del Barrio Ejército de los Andes (Ciudadela), donde los y las adolescentes que habían asistido al juicio junto a su docente organizaron, en el marco de la Feria de Ciencias, una exposición de afiches, cuadros sinópticos y producciones visuales sobre el tema "Genocidio", investigación motivada por la experiencia judicial.

Los docentes

Docente 1: "Con ojos bien abiertos los chicos permanecieron sentados siguiendo atentamente cada instancia del juicio y escuchando cada palabra

dicha en el recinto. Al levantarse la sesión, un profundo silencio invadió la sala."

Ellos querían seguir estando allí, ninguno se animaba a tomar la iniciativa de ser el primero en pararse y abandonar el recinto…Daniela fue la primera, rompió el silencio. –Profe, ¿podemos volver? Por favor".

Docente 2: "Mis alumnos han resaltado a través del diálogo y en forma escrita que la actividad los ha colocado "dentro" mismo de la historia reciente de nuestro país Se han asombrado, emocionado, expresado y participado como pocas veces lo vi en mi carrera docente". Docente 3: "Cuando llegó el momento de ir a presenciar una audiencia con los alumnos, me sorprendió que todos quisieran ir. Si bien estaban muy interesados en el tema, la idea de ir a un tribunal creí que no les resultaría muy atractiva, como otras veces me equivoqué. Lamentablemente por los cambios de día de la audiencia y la burocracia de las salidas escolares solo pudieron concurrir cinco alumnos. Presenciamos la declaración de testigos y ex detenidos (…) Salieron muy movilizados y esta vez fueron ellos los que les contaron al resto de sus compañeros lo vivido, y lo hicieron muy bien, estuvieron atentos a los temas legales, pero sin olvidarse de las personas: con cada palabra te imaginas su sufrimiento… demostraron ser muy fuertes… la pobre señora no podía declarar, acordarse le hace mal… la justicia tiene que llegar antes de que se mueran, se mueren las abuelas sin sus nietos… se mueren los asesinos sin castigo… esto no puede pasar nunca más… En ese momento sentí que la construcción de la memoria colectiva no peligraba, ya no era una profesora o un adulto el que les hablaba, era un par, son ellos que siguen construyendo memoria e historia".

Los abogados y funcionarios

Abogados de Abuelas de Plaza de Mayo: "Muchas reflexiones nos surgieron al observar, durante el último juicio a los represores de Campo de Mayo, la sala de audiencias colmada de estudiantes y docentes de distintos colegios secundarios. Pero, como abogados, nos parece interesante destacar el valor de esta original experiencia en el terreno jurídico, en tanto ofrece un claro ejemplo de dos maneras muy distintas de interpretar la Ley y concebir el ejercicio de los derechos.

Aunque probablemente los cientos de estudiantes que asistieron al juicio no lo supieran, el Código Procesal Penal de la Nación (la ley que regula la realización de los juicios orales y públicos) prohíbe expresamente

el ingreso a la sala de audiencias de "los menores de 18 años". Frente a esta norma, un juez podría sostener que "la ley es la ley" y que se debe aplicar igual en todos los casos, sin excepciones. Otro, en cambio, podría entender que existen valiosas razones para justificar el ingreso de los estudiantes a la sala, como por ejemplo el interés que tienen estos juicios para la formación integral de los jóvenes como ciudadanos, y que eso no contradice la finalidad de la norma. La primera interpretación, conservadora y formalista, impediría la realización del proyecto; la segunda, progresista y contemplativa del contexto social, lo permitiría".

Abogado de la Secretaría de Derechos Humanos: "la familiarización de nuestros jóvenes desde la más temprana edad posible y en contacto directo con los entresijos de nuestra administración de justicia real –no de las fantasías que vemos en las series norteamericanas por televisión-, resulta un ejercicio invalorable, como parte de la educación, que merece una ponderación especial si además se lo piensa como extensión de la enseñanza oficial, obligatoria y básica". La Secretaria del Tribunal Oral Federal: "La asistencia de estudiantes en las audiencias de juicios llevados a cabo por los crímenes cometidos durante la última dictadura militar -en el período 1976 a 1983- en jurisdicción del Comando de Institutos Militares con asiento en la Guarnición Militar de Campo de Mayo, junto a la posibilidad con la que ahora cuentan de participar activa y democráticamente en la vida política e institucional del país, entiendo que representa una novedad esperanzadora…

Se trata para los jóvenes de una convocatoria a ser protagonistas del presente y del futuro, también a partir de asumir que podrán ser continuadores de un proceso colectivo de construcción de memoria, verdad y justicia que, iniciado hace ya más de tres décadas, está llamado a no cesar en su empeño hasta que se conozca el destino de cada una de las víctimas detenidas desaparecidas y de los niños y niñas apropiados durante tan dramático período de nuestra historia reciente".

VIII. De la experiencia pedagógica a la apropiación comunitaria: "Yo fui al juicio con mi profe"

La comunidad se apropia de la experiencia

Al culminar la primera capacitación, hacia fines de 2012, decidimos volcar esta innovadora experiencia en un libro. Pensado tanto como recurso pedagógico para el trabajo áulico como herramienta de replicabilidad, el

libro buscó compartir la propuesta con quienes quisieran adaptarla a sus propios contextos.

Gracias al respaldo invalorable de Stella Maldonado, Secretaria General de CTERA, el libro fue publicado por la editorial de esa confederación, que además lo distribuyó gratuitamente en escuelas de todo el país. Asimismo, nuestra universidad realizó una tirada adicional destinada a escuelas públicas de Tres de Febrero.

El título original del seminario, "Construcción de ciudadanía y pedagogía preventiva del genocidio en el marco de los juicios por delitos de lesa humanidad", se transformó en el más cálido y directo "Yo fui al juicio con mi profe", expresión que sintetizó el espíritu de la iniciativa a través de las propias voces de la comunidad educativa.

El libro reúne testimonios de alumnos y alumnas, docentes, inspectores e inspectoras, víctimas, testigos, abogados y abogadas, jueces, secretarios de tribunal, representantes de organismos de derechos humanos y dirigentes sindicales e intelectuales, entre ellos Stella Maldonado, Hugo Yasky y Eduardo Jozami. Además, incluye la propuesta de capacitación completa, orientaciones legales y administrativas, y actividades áulicas que pueden ser utilizadas de manera independiente.

La presentación del libro tuvo lugar en la Feria del Libro de 2013. Allí, dos jóvenes que vivieron la experiencia tomaron la palabra, acompañados por 400 alumnos y alumnas y sus docentes, con un auditorio colmado. Entre los presentes se encontraba Osvaldo Bayer, figuras del movimiento de derechos humanos, y miembros del TOF 1 de San Martín, como uno de sus jueces y la secretaria del tribunal.

A partir de 2013, el proyecto de extensión continuó en otras jurisdicciones, siendo replicado por SUTEBA en diferentes territorios, adaptando contenidos pero manteniendo el principio fundamental: la formación docente seguida de la participación en los juicios junto a los estudiantes. La iniciativa también inspiró propuestas similares en el ámbito universitario.

Sin embargo, los cambios políticos y la interpretación "restrictiva y conservadora" del artículo 364 del Código Procesal Penal de la Nación —que prohíbe el ingreso de menores de 18 años a las salas de juicio— impactaron directamente en la continuidad del proyecto. Desde antes de la pan-

demia, muchos tribunales, incluyendo el TOF 1 de San Martín[13], limitaron el acceso de estudiantes menores, generando un obstáculo insalvable para sostener la propuesta original.

El cambio en los tiempos políticos nos dejó sin una potente herramienta pedagógica.

IX. Capacitación: los trabajadores y trabajadoras van al juicio

Desde el Centro de Estudios sobre Genocidio (CEG) entendemos que el genocidio en Argentina tuvo como objetivo desarticular la organización obrera y transformar la estructura social para profundizar la concentración económica. Por ello, desarrollamos una nueva línea de trabajo: la capacitación destinada a trabajadores y trabajadoras.

Bajo el título "Genocidio, resistencia obrera y juicios por delitos de lesa humanidad", la propuesta articuló nuestros contenidos teóricos con la participación en audiencias de los y las trabajadoras a los juicios. Entre 2018 y 2022, llevamos adelante esta experiencia con trabajadores y trabajadoras y delegados y delegadas sindicales de gremios: Asociación Personal Aeronáutico (APA), Federación Gráfica Bonaerense (FGB), Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos (SAT-SAID), Sindicato de Prensa de Buenos Aires (SIPREBA). Federación de Trabajadores de Prensa (FATPREN), Asociación de Trabajadores del Estado- Capital (ATE Capital), Unión Obrera Molinera Argentina (UOMA), Asociación de Trabajadores de la Sanidad (ATSA).

Durante el ASPO establecido por el Poder Ejecutivo Nacional (decreto 297/2020) para el cuidado de la población durante los primeros meses de la pandemia del covid-19, las capacitaciones se realizaron de manera virtual, articuladas con las transmisiones de los juicios a través del Centro de Información Judicial (CIJTV).

Cuando se resolvió el levantamiento del ASPO y se pudo volver a la presencialidad, los tribunales de San Martín y de Comodoro Py continuaron con las audiencias de juicios de manera virtual, con muy pocas o ninguna audiencia presencial. La experiencia fue mostrando que la diferencia en-

13. El cambio de posición se debió al cambio en la conformación del tribunal: otros jueces y juezas, otras decisiones políticas.

tre la modalidad presencial y virtual se tornó evidente, restando potencia al impacto vivencial que caracteriza a esta herramienta pedagógica.

Nuevamente encontramos en la justicia, o sus operadores, decisiones que obstaculizan la iniciativa afectando su desarrollando, donde lo vivencial juega un rol insustituible.

X. Capacitación en contexto de encierro

Reafirmando nuestro compromiso con una pedagogía crítica y transformadora, abiertos a pensar nuevas posibilidades, actualmente estamos organizando una nueva experiencia de formación destinada a personas que cursan estudios universitarios en contexto de encierro. En este caso la modalidad virtual, la única posible para presenciar los juicios, se ajusta a la situación de los y las estudiantes. No obstante, la capacitación teórica y el trabajo reflexivo posterior se desarrollarían de forma presencial.

XI. Conclusiones

Hoy, la asistencia a los juicios por crímenes de lesa humanidad como recurso pedagógico está naturalizada en muchos espacios educativos, y esto constituye un logro fundamental. Desde aquel primer seminario en 2012, miles de jóvenes estudiantes de escuelas secundarias públicas y privadas, y de universidades de todo el país, han transitado por las salas de audiencias, transformando la fisonomía de estos espacios. Jóvenes junto a sus docentes, trabajadores y trabajadoras con su identidad sindical, ejercen su derecho ciudadano a presenciar los juicios, allí donde es escuchada la verdad en boca de las víctimas y testigos y donde la memoria colectiva sigue reconstruyéndose.

En un contexto donde la defensa del derecho a la educación pública es un principio innegociable para muchos de nosotros y nosotras, mientras el presupuesto universitario se ve gravemente afectado, y con ello la posibilidad de seguir sosteniendo la oferta y la excelencia académica, reafirmamos orgullosamente que fue —y sigue siendo— la universidad pública, inserta en su trama territorial, en articulación con organizaciones de la sociedad civil, quien construyó esta herramienta pedagógica, democrática y transformadora.

Hoy, en este año 2025, el Centro de Estudios sobre Genocidio continúa su tarea en las aulas y en la comunidad, con el horizonte ético y aspiracional del *Nunca Más* como brújula.

Por eso, si nos preguntaran en qué conurbano queremos vivir, responderíamos sin dudar: en uno con Memoria, Verdad y Justicia.

Bibliografía

Rafecas, D (2022), El caso argentino desde una mirada comparada, en: Juzgar los crímenes de estado. Buenos Aires: EUDEBA pp 44-60

Yo fui al juicio con mi profe (2013). Buenos Aires. Ediciones Ctera

TERSERA PARTE:
Sociedad y Economía

CAPÍTULO 25

Experiencias agroecológicas en quintas del periurbano: avances y dificultades

Andrés Barsky*

Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento
* abarsky@campus.ungs.edu.ar

Palabras clave: *agroecología – agricultura periurbana – horticultura – cinturón verde.*

Keywords: *agroecology – periurban agriculture– horticulture – green belt.*

Resumen ejecutivo

El presente trabajo da cuenta de un relevamiento de experiencias agroecológicas realizado entre los años 2020 y 2024 en distintos espacios hortícolas que se localizan en el sector noroccidental de la región metropolitana de Buenos Aires. Los partidos seleccionados fueron: Moreno, Pilar y Exaltación de la Cruz. En Moreno, se analizó la conformación de parques agrarios agroecológicos promovidos por el Municipio; en Pilar, se estudió el proceso de implementación de un nuevo parque agroecológico; y en Exaltación de la Cruz, se estudió la constitución de una cooperativa agroecológica.

1. Introducción

En tanto entramado social y económico que aloja a más de 10 millones de personas, el conurbano bonaerense se caracteriza por su enorme diversidad paisajística y productiva. En sus inmediaciones se lleva a cabo una actividad esencial para el desenvolvimiento cotidiano de sus habitantes: la producción de alimentos. La misma está relacionada con la conforma-

ción de un espacio estratégico que contribuye al abastecimiento desde las cercanías: el borde periurbano. En tanto interfase urbano-rural, este tipo de contornos generalmente resultan altamente vulnerables al avance de la urbanización y es por ello que el cinturón verde donde se localizan las quintas se encuentra sometido a un complejo juego de fuerzas que tiende a fragmentarlo y hacerlo retroceder. La preocupación que emerge del presente trabajo se relaciona con indagar acerca de si la agroecología constituye una opción productiva viable que puede constituirse en un dispositivo tecnológico y social que esté en condiciones de contribuir al sostenimiento de las producciones periurbanas. Para ello, se ha realizado entre 2020 y 2024 un relevamiento de distintas experiencias en núcleos hortícolas ubicados en el sector noroccidental de la región metropolitana.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera se realiza una síntesis sobre cómo se ha ido instalando la agenda de la agroecología en nuestro país, señalando cómo ha sido la secuencia de su posicionamiento en la agenda pública. Y cómo ello ha repercutido en las instituciones que pasaron a promover la agroecología a nivel del periurbano del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Posteriormente, se presentan los estudios de caso seleccionados correspondientes a los partidos de Moreno, Pilar y Exaltación de la Cruz. En tercer lugar, se hace alusión a las recientes reglamentaciones que se han propuesto darle un marco a la actividad frutihortícola desde un punto de vista productivo y comercial, pero que se han visto afectadas por determinados lineamientos desregulatorios que caracterizan al contexto actual. En las conclusiones se realiza un balance de las experiencias bajo estudio y de las dificultades de distinto tipo que condicionan la incorporación de prácticas agroecológicas -como una opción posible y de difusión masiva- entre los agentes de la producción en el periurbano.

2. El avance de la agenda agroecológica en Argentina y en las prácticas productivas en el periurbano del AMBA

A los fines de contextualizar el momento en que se ha llevado a cabo el presente relevamiento, se ha considerado de interés realizar una breve sistematización que sintetice los principales antecedentes vinculados con el desembarco de la perspectiva agroecológica en nuestro país. De acuerdo a un trabajo realizado por Alejandra Clar (2018), se considera a la década del ochenta como una primera etapa que antecedió al desarrollo del movimiento agroecológico en Argentina. Durante dicha década

se registra una incorporación de agendas que habían sido promovidas principalmente en Estados Unidos y Europa, regiones donde desde los años setenta había comenzado a destacarse la influencia del activismo europeo en favor de la "agricultura ecológica"[1].

En Argentina, una serie de organizaciones no gubernamentales (ONGs) como el Centro de Estudios sobre Tecnologías Apropiadas de la Argentina (CETAAR), la Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas (RAP-AL), el Centro Ecuménico de Educación Popular (CEDEPO) y otras comenzaron a tener un importante predicamento, así como resultó significativo el aporte de una institución como el Centro de Estudios y Tecnologías (CET) de Chile. A partir de 1983, el regreso de la nueva etapa democrática en nuestro país habilitó la conformación de organizaciones nacionales como el Centro de Estudios sobre Cultivos Orgánicos (CENECOS), el Instituto de Cultura Popular (INCUPO) y el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), entre otros (Souza Casadinho, 2013). Y a nivel latinoamericano se destaca, en 1989, la conformación del Consorcio Latinoamericano de Agroecología y Desarrollo (CLADES), como una iniciativa que agrupó a distintas organizaciones de la región (Sarandón y Marasas, 2015). La práctica común en ese entonces fue centrarse en talleres enfocados en recuperar la tradición de la huerta en el fondo de las viviendas (semillas, plantas medicinales, etc.) y poner en valor los saberes relacionados que las migraciones del interior aportaban para la constitución de este tipo de emprendimientos en las ciudades. Actualmente estas temáticas están asociadas a la denominada *agricultura urbana*.

En línea con lo aportado por Clar, se registra un segundo período en el que el concepto agroecología comienza a alcanzar cierta notoriedad en ámbitos públicos. El mismo abarca desde la crisis hiperinflacionaria 1989-1991 y el establecimiento de la convertibilidad durante los años noventa hasta la crisis económica 2001-2002. En 1990 se implementa a nivel nacional el Programa Pro-Huerta (importante iniciativa de política pública destinada a complementar la alimentación de familias en situación de pobreza a través de la autoproducción de alimentos, actualmente desactivada). En los considerandos de su constitución no se hacía aún referencia al término "agroecología" sino a la "huerta orgánica", difundien-

1. En aquel momento no era de uso corriente el término "agroecología" sino que se utilizaba el de "agricultura orgánica", haciéndose mención principalmente al de "huerta orgánica". La publicación *Mi huerto biodinámico* fue considerada "la biblia" de las prácticas ecológicas.

do la noción de "huerta para la autoproducción" y promoviendo diversas iniciativas comunitarias[2].

En 1993, la Cátedra de Sociología y Extensión de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) organiza el primer curso abierto a la comunidad "Agroecología: una propuesta para productores familiares" y en 1994 en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) se lleva a cabo un seminario de agroecología con especialistas como el chileno Miguel Altieri, considerado como uno de los principales referentes mundiales en la materia. Otras iniciativas que surgieron desde el Estado fueron: el programa de asociativismo Cambio Rural (1993), organizado por la Secretaría de Agricultura de la Nación y la creación del Instituto para la Agricultura Familiar (IPAF) en 1995, implementado desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). A nivel internacional, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 -realizada en Roma- emerge la reivindicación de la "soberanía alimentaria", enarbolada por la Vía Campesina[3].

En ese contexto político se comienza a hacer referencia a la "agroecología" como una instancia superadora de la "huerta orgánica", comenzando a debatirse temas como el acceso a la tierra, el impacto de los agroquímicos en el ambiente, el modelo de comercialización, etc. La agroecología adquiere una creciente identidad latinoamericana y sobresalen organizaciones como el Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (MAELA), La Vía Campesina, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MoCaSE) y el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), entre otros, así como surge el Grupo de Reflexión Rural (GRR) en ámbitos intelectuales universitarios. En definitiva, la agroecología se diferencia de otras opciones como la agricultura orgánica –que supone la implementación de una receta o conjunto de técnicas que permite a los agentes económicos alcanzar una certificación internacional- por el grado de

2. Vale señalar que en el contexto de crisis alimentaria 2001/2002 la constitución de huertas urbanas en el marco del Pro-Huerta alcanzó su mayor apogeo y que el *know-how* alcanzado por el programa se exportó a países como Haití, entre otras iniciativas.

3. "El concepto fue lanzado por el movimiento social internacional Vía Campesina, compuesto por más de 200 millones de miembros nucleados en 182 organizaciones distribuidas en 81 países. (..) Surgió como una réplica de las organizaciones campesinas frente a las presiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), creada en 1995, sobre las políticas agrícolas y agroalimentarias para liberar el mercado y eliminar las barreras proteccionistas nacionales. En este contexto, la soberanía alimentaria proporcionaba una alternativa frente al neoliberalismo y la globalización, proponiéndosela como respuesta superadora al término seguridad alimentaria" (Montón, 2020: 1104).

apropiación social que ha adquirido este tipo de procedimientos entre agricultores, campesinos y movimientos sociales. Es decir, a los fines de implementar un manejo de agroecosistemas alternativo a la Revolución Verde y que sea el resultado de los aspectos socioculturales, los saberes locales y la valoración de los bienes comunes que entran en juego en cada entramado productivo (Sarandón y Flores, 2020).

Desde principios de siglo, y ante la emergencia de un escenario de crisis que repercute notoriamente en una caída generalizada de los ingresos de la mayoría de la población y el acceso a los alimentos, se produce una creciente instalación de las agendas de la agricultura familiar y de la agricultura periurbana en la esfera pública (Barsky, 2013 y 2018). Ello repercute en una mayor institucionalización, durante la etapa de los gobiernos kirchneristas (2003-2015) –de orientación centro-izquierdista-, de nuevas dependencias e iniciativas, tales como la Secretaría de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar y el Programa Nacional de Agricultura Periurbana en el Ministerio de Agricultura de la Nación, la creación de la estación experimental INTA AMBA especializada y agricultura urbana y periurbana, el Monotributo Social Agropecuario, la registración de productores familiares a través del Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA), entre muchas otras[4], así como la continuidad de programas de los años noventa como el Programa Social Agropecuario, Cambio Rural y el Pro-Huerta.

En ese contexto, y en el marco de una sociedad altamente urbanizada como es la argentina, se genera –desde sectores medios con capacidad de movilización- un creciente cuestionamiento respecto de los impactos ambientales y sociales generados por el nuevo paquete tecnológico que se aplicó en la agricultura convencional[5]. Durante la primera década de los años dos mil se produce una proliferación de conflictos ambientales judicializados (numerosos casos vinculados a las fumigaciones con agroquímicos sobre los periurbanos de localidades intermedias, sobre escue-

4. El conflicto registrado en 2008 entre el gobierno y las gremiales del sector agropecuario en torno a la Resolución N° 125 se transformó en un verdadero parteaguas político. En esa coyuntura cobró visibilidad la agricultura familiar como un entramado social que no había contado anteriormente con políticas diferenciadas. Asimismo, la presión previa de Brasil a sus socios del Mercosur por institucionalizar dependencias específicas constituyó un antecedente muy importante.

5. Paquete tecnológico agrícola intensivo basado en la adopción de un nuevo tipo de labranza: la siembra directa; los cultivos transgénicos (como la soja RR), la incorporación de herbicidas como el glifosato y de fertilizantes nitrogenados y fosforados, entre otras características. Se comenzó a difundir masivamente desde los años noventa entre los productores de la pampa húmeda.

las rurales, etc.). Se afianzan distintos movimientos urbanos e iniciativas que promueven una alimentación alternativa a la convencional en sus distintas variantes.

En lo referido específicamente a la agroecología, vale señalar que en ese momento se multiplican las cátedras libres de soberanía alimentaria, diplomaturas y distintos tipos de capacitaciones en agroecología y economía social en universidades argentinas[6]. En los últimos años, un hito en nuestro país lo constituyó el V Congreso Latinoamericano de Agroecología realizado en la Universidad Nacional de La Plata en octubre de 2015[7]. Ese antecedente incidirá en la posterior institucionalización del Programa Provincial de Promoción de la Agroecología, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires.

Con el advenimiento del gobierno de la coalición Cambiemos, de orientación neoliberal, a partir de 2016 se produce una importante desarticulación de las políticas vinculadas con la agricultura familiar y su componente agroecológica. Se lleva a cabo la desactivación de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial del Ministerio de Agroindustria. Asimismo, se le devuelve al sindicato de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) el control del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), que había pasado al control estatal en 2011 institucionalizando el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). En 2018, la Resolución N° 34/18 elimina el Monotributo Social Agropecuario, año en que se registra la pérdida de estatus ministerial del Ministerio de Agroindustria (pasa al rango de secretaría). En el año 2019 se desactiva la Mesa Nacional de Periurbanos Orgánicos, un espacio multisectorial generado desde la Dirección de Orgánicos de la Subsecretaría de Alimentos y Bebidas -perteneciente al mismo ministerio- a los fines de discutir políticas de promoción de prácticas sustentables en los periurbanos, entre otras medidas.

6. De acuerdo al portal Soberanía Alimentaria (https://soberaniaalimentaria.ar), la Red de Cátedras Libres de Soberanía Alimentaria y colectivos afines (Red CALISAS) nuclea actualmente a más de 60 espacios constituidos en universidades públicas, instituciones educativas y organizaciones sociales "comprometidas con una alimentación sana, segura, sabrosa y soberana".

7. Los congresos nacionales surgieron a posteriori, estando prevista la organización del IV Congreso Argentino en la ciudad de Jujuy en noviembre de 2025.

Sin embargo, en ese contexto se produjo la irrupción pública de una serie de organizaciones sociales de origen periurbano con alto nivel de empoderamiento político: la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE, rama Rural), vinculado con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CeTEP). Estos movimientos lograron una gran visibilidad a través de la organización de los denominados *verdurazos* (ventas "relámpago" de verduras a precios económicos irrumpiendo en zonas céntricas de la ciudad de Buenos Aires). Desembarcaron en el medio urbano reivindicando una compleja agenda de demandas vinculadas con el acceso a la tierra, la meta de producir agroecológicamente y ampliar su radio de actuación hacia circuitos mayoristas y minoristas de expendio, con el objetivo de vender alimentos destinados principalmente a los sectores populares.

Con el regreso del peronismo al poder en 2019, se conforma una nueva institucionalidad. Se crean la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (SAFCI) y la Dirección Nacional de Agroecología en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (que recupera su rango ministerial)[8]. En 2022, por decreto 729/22 se crea el Instituto de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI) como organismo descentralizado dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Otra cuestión de relevancia en ese período tuvo que ver con la firma del Decreto 292/23. A través del mismo se reglamentó la Ley N° 27.118 de "Reparación Histórica de la Agricultura Familiar", cuya aprobación parlamentaria databa del año 2014. Se determinó que el INAFCI fuera la autoridad de aplicación de dicha ley. En el transcurso de ese año, el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA) publicó el documento "Guía para la habilitación de establecimientos de empaques de frutas y hortalizas de producción familiar y cooperativa. Norma comentada y medidas de gradualidad", lo cual daba la pauta de una apertura inédita del organismo hacia estas problemáticas que había comenzado en 2009 con la apertura del Centro Regional Metropolitano.

Con respecto a la situación de las organizaciones sociales, vale señalar que el líder de la organización UTT –Nahuel Levaggi- pasó a desempeñar-

8. La primera Dirección Nacional de Agroecología existente en nuestro país estuvo a cargo del referente Eduardo Cerdá, quien desde fines de los años noventa venía promoviendo la agroecología desde la Dirección de Producción del municipio de Tres Arroyos en conjunto con productores locales y técnicos de la chacra integrada experimental INTA-Barrow. Para posteriormente co-fundar y presidir la Red Nacional de Municipios y Comunidades que fomentan la Agroecología (RENAMA).

se como presidente del principal mercado concentrador mayorista de Argentina y uno de los más grandes de América Latina: el Mercado Central de Buenos Aires (MCBA). Y un referente del Movimiento Evita –vinculado con la CeTEP-, Miguel Gómez, asumió al frente de la SAFCI primero y del INAFCI después. Ello dio la pauta de la centralidad política que habían adquirido las organizaciones sociales en los últimos años. Simultáneamente, desde las mismas se venía avanzando en la implementación de nuevos formatos alternativos de comercialización. En esta etapa surgen numerosos mercados, ferias y nodos, varios de ellos con el énfasis puesto en la producción agroecológica, así como otros enfatizaban su propuesta en la relación entre consumidores y productores ("ferias del productor al consumidor")[9] [10]. En el contexto de la pandemia del COVID-19, durante 2020 se registra un *boom* de la venta domiciliaria ("bolsones agroecológicos"). Ello supuso el surgimiento de nuevos canales comerciales dentro de la red de abastecimiento alimentario del AMBA.

A principios de 2020 se llevó a cabo una audiencia pública en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a los fines de promover un proyecto de ley que se denominó "Ley de Protección y Fortalecimiento de los Territorios Periurbanos Hortícolas (TPH): Cinturones Verdes, Oasis y Valles Frutihortícolas"[11]. Pero la imposición del confinamiento domiciliario a partir de marzo paralizó la actividad parlamentaria. Ese mismo año se creó en la provincia de Buenos Aires el "Programa Provincial de Promoción de la Agroecología", por Resolución N° 78/20. Durante el año 2021 se presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de ley de "Fomento a la agroecología" que contemplaba a productores rurales, pe-

9. En marzo de 2019 el proyecto "Más cerca es más justo" del Instituto para la Producción Popular contaba con 50 puntos de venta en Capital y Gran Buenos Aires. Asimismo, en el mes de abril la UTT se aprestaba a abrir el primer mercado mayorista agroecológico en el partido de Lanús, superando por primera vez el formato de venta denominado "Almacén de Ramos Generales" a través del cual venían comercializando hasta ese momento. El 7 y 8 de mayo de 2019 organizaron en el microestadio de Ferrocarril Oeste de Buenos Aires el Primer Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular, dividido en 23 comisiones temáticas, contando con asistencia masiva.

10. En lo referido a la experiencia de producción agroecológica más importante llevada a cabo por la UTT, la misma se desarrolló en Jáuregui, Luján: la Colonia Agroecológica «20 de abril-Darío Santillán». Otras experiencias en el periurbano del AMBA han sido la del MTE Rural en Open Door y la de la "Asociación de Productores Hortícolas de la 1610" en el partido de Florencio Varela.

11. En la misma se registró la intervención distintos actores de la sociedad vinculados con la problemática. Por las universidades públicas, en su rol de investigadores expusieron la Arq. Beatriz Giobellina (de la Universidad Nacional de Córdoba) y el autor del presente informe.

riurbanos y urbanos como sujetos a contemplar por la legislación, incluyéndolos dentro del RENSPA y constituyendo un sistema participativo de garantía para la producción agroecológica en el ámbito del Ministerio de Agricultura[12]. La iniciativa no prosperó y perdió estado parlamentario en 2023. Ese mismo año, la Red de Agroecología del INTA (REDAE) presentó la publicación "Experiencias agroecológicas del territorio" que recogió aportes de todo el país y fue compilado por el especialista Rodrigo Tizón (2023).

El creciente deterioro de la situación económica y social acaecido durante el contexto de pandemia y pospandemia desembocó en el advenimiento de la gestión gubernamental libertaria a partir de diciembre de 2023. La nueva administración procedió –con mayor profundidad que lo que había intentado su homónima cambiemita- a eliminar o desactivar los distintos organismos, planes y programas que desde la órbita nacional venían gestionando la agricultura familiar, la economía social y la agroecología. El gobierno anunció una serie de medidas de carácter desregulatorio cuyos principales postulados han sido incluidos en el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2023 denominado "Bases para la reconstrucción de la economía argentina" y la Ley 27.742/24 titulada "Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos". En ese contexto, se produjo una importante afectación en el funcionamiento de distintas dependencias públicas vinculadas con el sector productivo alimentario: una nueva desjerarquización del Ministerio de Agricultura dentro del mapa del Estado, una reestructuración del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), así como la disolución del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCI), del Programa ProHuerta y la desactivación de organismos nacionales con injerencia en el funcionamiento de determinadas economías regionales con importante presencia del minifundio, como el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)[13]. Simultáneamente, el gobierno de la provincia de Buenos Aires

12. El proyecto llevó las firmas de los diputados nacionales Leonardo Grosso y José Arnaldo Ruiz Aragón. Tuvo el apoyo del Ministerio de Agricultura, de la Dirección Nacional de Agroecología, de la RENAMA, del Movimiento Evita y la UTEP, entre otros. También se buscó impulsar, en el marco del Programa Agrario para el Alimento, la Ley de Acceso a la Tierra y de Protección de Territorios de Familias Campesinas e Indígenas.

13. En el transcurso de 2024, la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Horacio Giberti" realizó un balance del impacto de las políticas del gobierno libertario en el sector de la Agricultura Familiar. Asimismo, el Instituto de Geografía de la UBA, el CELS y la Fundación Rosa Luxemburgo presentaron el documento "Rascar la olla", en el que analizan el "desmantelamiento de las políticas agroalimentarias".

-que tiene a su cargo la gestión del territorio del Gran Buenos Aires y su periurbano- continuó afianzando durante su segundo mandato distintas iniciativas vinculadas con la agroecología, la agricultura familiar y la conformación de nuevos mercados mayoristas. Asimismo, al momento de redactarse el presente capítulo, otros agrupamientos como la denominada "Mesa Agroalimentaria Argentina" (MAA) –impulsada por distintos movimientos sociales[14]- continuaban impulsando –en un contexto político crecientemente desfavorable- un sistema participativo de garantías "para acreditar la característica agroecológica de los alimentos"[15].

En definitiva, el objetivo de esta breve sistematización ha sido la de describir en qué contextos la propuesta agroecológica termina adquiriendo un posicionamiento y una legitimación ante la sociedad. Como se ha mencionado, el presente capítulo se propone indagar acerca del grado de densidad que han alcanzado las prácticas agroecológicas en las zonas de producción que corresponden al periurbano norte y oeste del espacio metropolitano. Máxime considerando que desde hace una década y media la agroecología se ha difundido crecientemente a través de políticas municipales, nacionales y provinciales de distinto tipo, así como de los movimientos sociales que la reivindican[16].

3. Las experiencias agroecológicas en el periurbano del AMBA: selección de casos

En las últimas décadas, el periurbano del AMBA viene experimentando agudas transformaciones físicas y sociales. Ello se manifiesta a través de una acelerada expansión urbana que incorpora amplios espacios perimetrales a la lógica de la valorización inmobiliaria, materializándose a través de un patrón de ocupación que combina un alto consumo del suelo con baja densidad poblacional. En consecuencia, y como se señalaba en la

14. UTT, Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar, Federación de Cooperativas Federadas y MNCI "Somos Tierra".
15. En julio de 2023 la Mesa organizó el evento "Expoalimentaria" en Tecnópolis.
16. De acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario, en 2018 había en todo el país un total de 2.536 explotaciones agropecuarias orgánicas y 2.309 agroecológicas. Según el SENASA, en 2022 la superficie en agricultura orgánica fue de 110.000 hectáreas (1.400 operadores), mientras que las estadísticas de producciones agroecológicas son muy imprecisas porque no constituye una actividad oficialmente certificada. En la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) tiene registradas 23.000 hectáreas bajo esa modalidad, mientras que las organizaciones sociales y la red de municipios agroecológicos (RENAMA) estiman que se destinan 100.000 hectáreas.

introducción, el cinturón verde primario-intensivo tiende a fragmentarse y la frontera móvil campo-ciudad a ser desplazada hacia las coronas exteriores del espacio metropolitano.

A los fines de este trabajo, se han seleccionado tres partidos del sector norte y occidental del periurbano donde se han registrado distintas transformaciones y experiencias agroecológicas en sus territorios. Moreno, distrito del oeste del segundo cordón en el que –ante la magnitud del crecimiento demográfico y aglomerativo- el municipio ha implementado la figura de los parques agrarios agroecológicos como iniciativa de intervención territorial. En segundo lugar se incluye a Pilar, partido del tercer cordón que desde los años noventa ha resultado epicéntrico respecto del avance de las urbanizaciones cerradas y establecimientos industriales en el periurbano norte. Allí, desde la administración local se ha procurado arbitrar distintos conflictos socioambientales que pusieron a la agroecología como alternativa de intervención. Por último, Exaltación de la Cruz, distrito noroccidental del cuarto cordón donde en los últimos años se produjo un *boom* del invernáculo (horticultura bajo cubierta) y en el que han emergido dificultades objetivas para la implementación de prácticas agroecológicas ante el establecimiento de un modelo que tiende a la intensificación productiva.

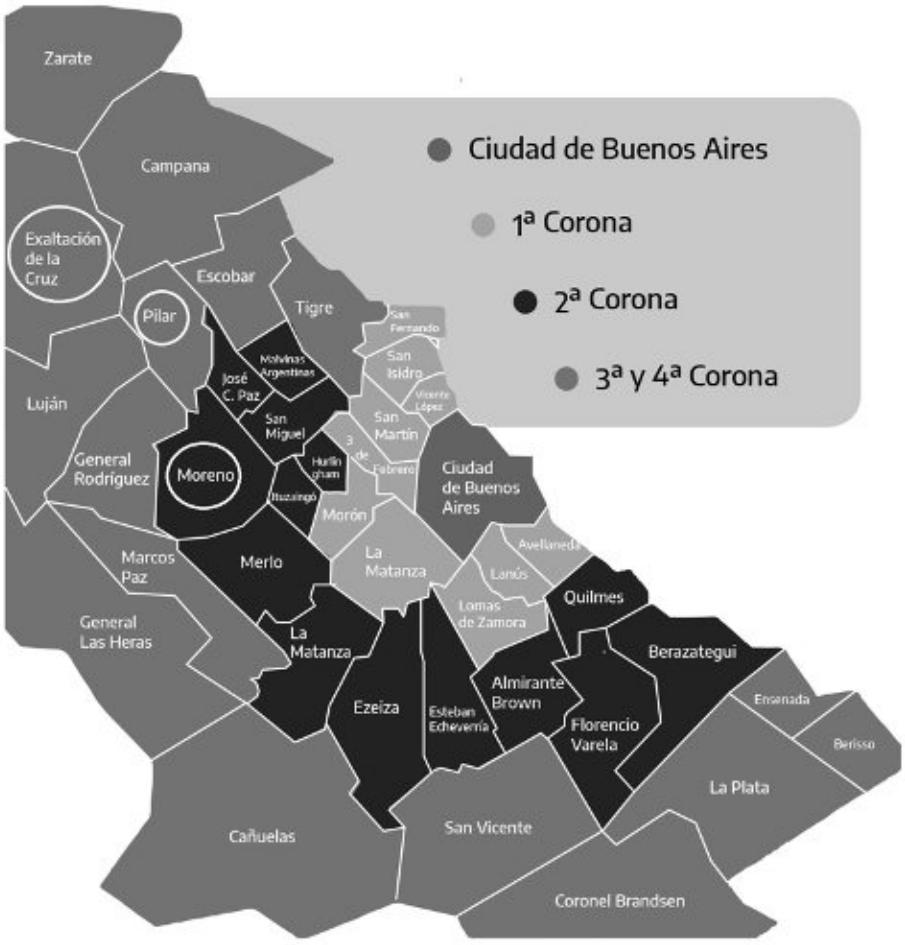


Imagen 1: *Localización de los partidos de Moreno, Pilar y Exaltación de la Cruz en la región metropolitana de Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia en base a DGCyE (2021).*

3.1 La implementación de parques agrarios agroecológicos en el municipio de Moreno

En el año 2020, el Municipio de Moreno puso en funcionamiento un nuevo instrumento de intervención territorial a los fines de preservar sus espacios productivos amenazados por la urbanización no planificada: los parques agrarios agroecológicos. En el mes de octubre se inauguró el primer parque en la localidad de Cuartel V. En 75 hectáreas periurbanas de

propiedad privada, amenazadas por ocupaciones, estableció un acuerdo –a través de la Ordenanza N° 6313/2020, reglamentada por el Decreto 1427/2020- para que un conjunto de productores familiares de origen boliviano realice agricultura con estabilidad en las condiciones de acceso a la tierra (arrendamiento a 10 años) a cambio de hacerlo bajo la modalidad agroecológica.

La ordenanza, rubricada por el Consejo Deliberante, estableció la creación del Programa "Parque Agrario Agroecológico Morenense" (PAAM), determinándose que las tierras periurbanas de dominio público o privado que queden afectadas bajo la órbita del Programa estarían sujetas a un Convenio o Consorcio Agrario Agroecológico, en el que la obligación de los productores sería la de producir bajo la modalidad agroecológica con un excedente destinado a fines sociales y la del Municipio proporcionar el soporte urbanístico, impositivo, de capacitación y seguimiento para este tipo de emprendimientos, priorizando la contratación de mano de obra local[17]. Se definió como autoridad de aplicación al Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), organismo descentralizado del municipio de más de dos décadas de trayectoria, el cual ha definido su marco de actuación en el territorio a través del Programa de Incentivo al Sector Rural. Dentro del Instituto, el PAAM está bajo la órbita de la Coordinación General del Programa de Incentivo a la Producción Agroalimentaria, la Dirección General de Innovación y Desarrollo Agrario y el Programa de Producción Periurbana y Valor Agregado. Otra iniciativa de relevancia realizada en 2021 desde el IMDEL ha sido la de llevar a cabo el primer censo agrario en todo el partido. Sus resultados han sido insumos de mucha utilidad para el presente relevamiento[18].

Entre los años 2020 y 2024 se crearon 7 parques agrarios en Moreno. La elección de los lotes para el emplazamiento de los mismos –buscando tierras que estuvieran en condiciones de ser trabajadas a los fines pro-

17. El municipio posee un relevamiento de las tierras en desuso dentro de su jurisdicción. Al contar con esa información se les ha planteado a sus propietarios la conveniencia de que las destinen a la producción de alimentos, especialmente en zonas donde se registran intrusiones frecuentes.

18. El censo confirmó la fuerte especialización florícola y viverista del partido a nivel nacional (plantines florales). También se relevó la cantidad explotaciones que se dedican a la avicultura y apicultura, entre otras actividades. Asimismo, se pudo constatar (en un partido de más de 500.000 habitantes, donde las zonas de producción son muy vulnerables ante al acelerado avance de la urbanización) que gracias a la iniciativa de los parques agrarios agroecológicos aumentó más de 50 % la superficie hortícola: en Cuartel V pasó de 30 a 46 hectáreas, en Trujui de 4 a 15 y en Francisco Álvarez de 0 a 6 hectáreas.

ductivos- se hizo en conjunto con el otro instituto municipal que se encarga del relevamiento de las tierras disponibles, el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR). En función de los recorridos realizados en territorio se pudo determinar que 6 de los 7 parques se encontraban en una etapa inicial, con avances parciales, en virtud de la complejidad social de las zonas donde están instalados y las dificultades que se registraron para ponerlos en funcionamiento. En virtud del trabajo realizado por la tesista y técnica del INTA Beatriz Zumalave Rey (2025), se tomó como caso de estudio el Parque Agrario 2 "Parque del Oeste", en virtud de que logró un importante grado de integración con el barrio y aglutinó el esfuerzo de distintas redes de actores, contando con financiamiento y tecnología para el emplazamiento de invernáculos y de un espacio de producción hidropónica bajo lineamientos agroecológicos (en un lugar donde antes había un basural a cielo abierto). Además, se tuvo en consideración la cuestión de género, pues quienes se han encargado de su sostenimiento son mujeres de extracción social humilde, pertenecientes a sectores populares de la zona.

3.1.1 El Parque Agrario II "Parque del Oeste"

El Parque Agrario "*Parque del Oeste*" se inició en el año 2021. Posee una superficie de 3,6 hectáreas y está ubicado en la calle Esopo 5051, entre las calles Juan de Lavalle y Máximo Paz, en la localidad de Cuartel V. El trabajo de sus integrantes mujeres, pertenecientes a la Cooperativa de Provisión de Servicios para Productores Rurales "Mariano Moreno", ha sido financiado a través de su incorporación en el plan social Potenciar Trabajo.

Tal como lo ha definido Zumalave Rey, lo destacable de esta experiencia ha sido el trabajo de reconversión de personas de origen humilde -provenientes del medio urbano- para que se desempeñen en una actividad primario-intensiva como la horticultura periurbana[19]. Para ello confluyeron distintos tipos de apoyo político y económico, además del encuadre técnico-territorial que le dio el Municipio. En aquel momento (2021), en el marco del programa nacional "Argentina Armónica" promovida por la

19. En los últimos años se instaló en la opinión pública una especie de utopía vinculada con la idea de que los excluidos del conurbano trabajen la tierra. Por ejemplo, la organización social MTE intentó llevar a cabo distintas experiencias en el interior del país: el Proyecto Artigas, en el departamento de La Paz (Entre Ríos); un proyecto agroecológico en Chapadmalal; y una colonia agroecológica en Tapalqué. Se encontraron con fuertes resistencias a nivel local o con el problema del abandono de las explotaciones por parte de personas provenientes del medio urbano.

Secretaría de Políticas Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se convocó a la Subsecretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de la Nación, a la Dirección de Agricultura Familiar de la Provincia de Buenos Aires, al Obispado de la Diócesis Merlo-Moreno, a la rama agraria de la UTEP (vinculada con el movimiento Evita), a la Red de Intercambio Técnico de la Economía Popular (RITEP) y a representantes del grupo Los Grobo y de la Asociación Argentina de Productores de Siembra Directa (AAPRESID)[20].

El Parque cuenta con 40 invernáculos de 400 metros cuadrados cada uno, más un galpón de hidroponía. De acuerdo al relevamiento de campo, su viabilidad como emprendimiento agroecológico tuvo relación directa con la contratación –a partir de inicios de 2022- del Ing. Gonzalo Sánchez Correa como responsable técnico y comercial[21]. Desde su impronta profesional, muy vinculada con los cultivos orgánicos, tuvo la capacidad de difundir las prácticas agroecológicas entre un conjunto de productoras mujeres cooperativizadas coordinadas por el capataz del Parque, Kevin Anze, un productor hortícola boliviano que venía de producir de manera convencional con agroquímicos. Es decir, que tuvo la virtud de adaptar prácticas de la agricultura orgánica empresarial en un medio socialmente desfavorecido. De acuerdo al relevamiento realizado por Zumalave Rey, se apeló a la utilización de bioinsumos como *bacilos subtilis* y *bacilos thuringiensis*; la aplicación de caldos minerales, polisulfuro de calcio, azufre, sulfato de cobre; la incorporación de microorganismos y consor-

20. Con respecto a la iniciativa Parque del Oeste, en un artículo conjunto publicado en Página 12 el 11/10/2021 se sostenía que "desde este lugar, donde antes se acumulaban residuos, van a salir alimentos de excelente calidad y a un precio justo. La utopía que nos ayuda a caminar es que, uniendo el saber popular y el saber técnico-académico, la Cooperativa Mariano Moreno pueda producir a una escala capaz de satisfacer las necesidades de consumo de verduras de diez mil personas de Moreno. Si logramos replicar esta experiencia en diferentes lugares del país, generaremos trabajo genuino para hombres y mujeres vinculadas con la agricultura familiar, integradas a otras formas de producción, poniendo a la tecnología al servicio de los humanos, orientadas al consumo y a la exportación.".

21. La trayectoria de Sánchez Correa es muy significativa, en el sentido de que se trata de un actor que ha articulado su actividad profesional tanto en el sector público como el privado. Egresado de la Universidad Nacional de Luján, se ha desempeñado como asesor de producciones orgánicas en distintos lugares de Argentina (que son certificadas), además de estar vinculado a la provisión mayorista con puesteros del Mercado Central especializados. A su vez, asesoró a municipios y otras entidades gubernamentales en Uruguay, se desempeñó como técnico Cambio Rural con grupos de productores en Exaltación de la Cruz y Luján, así como se trabajó en Pro-Huerta y en el programa "El Mercado en tu barrio" (puesto en funcionamiento en 2016 por la administración cambiemita en la provincia de Buenos Aires), para finalmente asesorar al parque agrario Parque del Oeste.

cios microbianos para que vayan por riego a las plantas y el suelo vaya aumentando su disponibilidad de microorganismos. El mantenimiento de plantas espaciadas, el cumplimiento de un esquema estricto de rotaciones y asociaciones (con movimiento de suelos y nueva incorporación de microorganismos); el manejo del riego, la ventilación, la fertilización, las tareas de prevención para evitar al máximo posible la aparición de plagas dentro de los invernaderos (principalmente hongos) y el respeto por los tiempos de descanso del suelo, se contaron entre las principales labores productivas.

La gestión técnica del Parque pasó por distintas etapas. Inicialmente, Sánchez Correa se dedicó a una supervisión cotidiana y a la capacitación del personal. Cuando el establecimiento comenzó a registrar sus primeras cosechas luego de los primeros meses, el profesional advirtió que la venta en el mercado de la plaza de Moreno (a precios bajos y de manera indiferenciada respecto de las verduras de otros puestos producidas con la utilización de agroquímicos) resultaba insuficiente para generar los ingresos necesarios. Por lo tanto, luego de culminar la capacitación del capataz y de 20 trabajadoras[22] se dedicó a gestionar la búsqueda de nuevos canales comerciales. De esa manera, logró que la mercadería también pueda llegar a mayoristas orgánicos y a locales pertenecientes a zonas de alto poder adquisitivo de la Capital (Palermo, Recoleta) o del Gran Buenos Aires (Martínez). En la medida en que aumentaron los ingresos, se pudo destinar fondos para cubrir los gastos (electricidad, agua, combustible del tractor y de la camioneta, entre otros) y contar con un excedente para repartir entre las socias de la cooperativa. En el transcurso de 2023, el Parque estaba produciendo entre 1.500-2.000 kilos por semana de cultivos de hoja verde en invierno y 2 toneladas por semana de tomate, pepino y zapallito en verano. Las productoras habían comenzado a percibir una remuneración equivalente al pago del plan Potenciar Trabajo, es decir que habían duplicado sus ingresos.

A partir del cambio de gobierno, la situación de los planes Potenciar Trabajo –que habían sido creados durante la administración cambiemita en 2016, en el marco de la Ley de Emergencia Social- se modificó sustancialmente. El nuevo Ministerio de Capital Humano los modificó por los planes "Volver al Trabajo" (VAT) y "Acompañamiento Social" (Decreto N° 198/2024). Además de incluir determinadas restricciones (edad, número de hijos, etc.), se buscó "eliminar la intermediación de las organizacio-

22. Entre las productoras cooperativizadas se designó una jefa de producción, Victoria Palomino.

nes sociales y los municipios, que se habían encargado de implementar las altas y bajas de beneficiarios a través de las cooperativas y emprendimientos productivos".

En el transcurso de 2024, el Municipio se hizo cargo directamente de sostener la gestión del Parque. El Ing. Santiago Burrone, Director General de Innovación y Desarrollo Agrario del IMDEL, siguió adelante con la gestión técnica y económica del emprendimiento. En un contexto más adverso, se produjo el abandono de la actividad por parte de la mayoría de las mujeres que se desempeñaban allí y se buscaron otras alternativas. De acuerdo a la información aportada por la especialista Zumalave Rey, se cedió en comodato la utilización de los invernáculos para que otros horticultores pudieran seguir produciendo y de esa manera seguir abasteciendo a los distintos canales de comercialización. El galpón hidropónico sufrió la vandalización de sus bombas y tuvo problemas para continuar en funcionamiento. Al momento de redactarse el presente capítulo, el capataz –Kevin Anze- y la jefa de producción –Victoria Palomino- continuaban desempeñándose en el establecimiento. La experiencia deja varias reflexiones, que serán desarrolladas más adelante.

3.2 Experiencias agroecológicas en Pilar

La zona de Almirante Irízar constituye el núcleo hortícola más importante del partido de Pilar. Se encuentra lindando con el Parque Industrial (PIP) y constituye uno de los sectores rurales de mayor persistencia. En función de su lejanía relativa respecto de zonas urbanas, barrios cerrados y el Acceso Pilar, en este núcleo encontramos productores relativamente más consolidados en términos de su permanencia en el lugar (a pesar de la precariedad de los contratos de alquiler y los nuevos proyectos de expansión del PIP). A su vez, en lo que respecta a la producción se encuentran presentes los dos tipos de actividades productivas: cultivos de hoja verde a campo y producción de frutillas "bajo túnel" (*mulching*)[23]. En esta zona se localizan aproximadamente unas 35 explotaciones a cargo de horticultores de origen boliviano. Alrededor de 20 unidades familiares manejan bajas extensiones (hasta 2 hectáreas) y poseen un bajo nivel de capitalización. Entre los productores medianos (3 a 5 hectáreas), aproxi-

23. Son túneles bajos de polietileno, lo que podría considerarse como un "semi-invernáculo a ras de piso". Esta actividad es mucho más económica y se realiza a través de la instalación de pequeños túneles de plástico. En cambio, las estructuras de madera de los invernáculos hortícolas requieren de importantes niveles de inversión y estabilidad en la tenencia de la tierra como para poder amortizarla (al menos 5 años).

madamente 10, y entre los más grandes (más de 5 hectáreas), alrededor de 5, se registra una mayor capacidad para invertir en cultivos como la frutilla (que requieren riego por goteo y lomos con cobertura plástica), registran mayor presencia de la mediería y han desarrollado parcialmente el invernáculo en los últimos años.

Esta es una región en la que la horticultura se desarrolló en los años noventa, cuando Escobar se urbanizó aceleradamente y los migrantes bolivianos buscaron zonas con mayor disponibilidad de tierras. En la segunda parte de la década de los dos mil, se conformaron en ese espacio grupos de asociativismo Cambio Rural, entre los cuales se trabajó para promover el invernáculo a nivel de unidades demostrativas. Pero ante la imposibilidad para los horticultores de invertir en instalaciones bajo cubierta y la conveniencia del *mulching* para la producción de frutillas[24], los grupos de productores continuaron trabajando bajo las modalidades descriptas. Recién en el transcurso de la década del diez comenzó a desarrollarse en algunas explotaciones el invernáculo para la producción de tomate y pimiento, un fenómeno que tendrá mucho más impacto en las nuevas zonas de expansión de la horticultura contiguas a Pilar (Exaltación de la Cruz).

El otro núcleo hortícola boliviano de Pilar está localizado sobre la ruta 25. En esta zona productiva, alrededor de 15 quintas se localizan a lo largo de la ruta o sus cercanías, por lo que tienen una conectividad fluida y rápida con los centros urbanos de Pilar y Moreno. A diferencia de lo que acontece en la zona del Parque Industrial, la vía de comunicación incentiva una valorización acelerada de la tierra y la horticultura compite con urbanizaciones cerradas, galpones logísticos, industrias, etc. En este espacio unos 10 productores han accedido a la propiedad del suelo y manejan el invernáculo. A principios de los años 2000, sobre la ruta se emplazó la "Cooperativa de Provisión de Horticultores 2 de Septiembre", el principal mercado mayorista de comercialización frutihortícola de Pilar que tiene características étnicas bolivianas. Su rol ha sido fundamental para que muchos productores del partido puedan acceder a puesto de venta propio, además de desempeñarse como productores mayoritaria-

24. De acuerdo a entrevistas realizadas con técnicos del INTA AMBA, en los últimos años la producción de frutilla proveniente del periurbano norte del AMBA compite en volumen con las de otras regiones de importancia nacional como Coronda y Tucumán. Se comercializan en los mercados mayoristas de Pilar, Escobar, Moreno, La Matanza y el Mercado Central de Buenos Aires, entre otros.

mente arrendatarios[25]. Sin embargo, en los últimos años se registró un crecimiento de los agentes de intermediación en los puestos del Mercado por encima de los agentes de la producción, una evolución en el cambio de roles que muchos estudios especializados han considerado como inevitable.

Asimismo, sobre la ruta 25 (a 10 kilómetros de Pilar) se registró la principal experiencia agroecológica que se desarrolló en los últimos años en el partido: el parque agroecológico "Parada El Gallo". Inaugurado en septiembre de 2021, fue producto del accionar de la ONG "Ambientalistas Autoconvocados" y otras organizaciones ambientalistas de la región[26]. En un sector fuertemente presionado por el *lobby* industrial para su loteo[27], acordaron con el dueño de un lote de 38,5 hectáreas un mecanismo de cesión. Este propietario usualmente alquilaba la tierra a productores hortícolas, agrícolas y de forrajes (alfalfa). A partir de la iniciativa, apoyada por la Subsecretaría de Ambiente del municipio, también se convocó a criadores de ovejas y avicultores de la zona a integrarse a este espacio productivo.

La situación de manejo del espacio del Parque no ha resultado sencilla en los últimos años porque, además de no contar con una gestión centralizada –como ocurre en Moreno-, las actividades primarias son colindantes de otras actividades industriales que comenzaron a radicarse a principios de los dos mil, como la destilería de petróleo Verasur (refinadora y comercializadora de derivados de petróleo)[28] y Tradec (tratamiento de residuos industriales), entre otras, ambas clasificadas como de Categoría III. En diciembre de 2016, el Consejo Deliberante local declaró la emergencia ambiental en Parada Gallo mediante ordenanza 247/16 y decreto

25. El rol de las mujeres bolivianas como quinteras en las zonas de producción y puesteras en el Mercado ha sido fundamental para el sostenimiento de este tipo de actividades.
26. Basándose en la ordenanza 5326/16 del partido de Chascomús y otras disposiciones de distintos distritos de la provincia de Buenos Aires, la Asociación Civil "Ambientalistas Autconvocados" presentó ante el Consejo Deliberante de Pilar un proyecto de ordenanza para el fomento de la agroecología rural y urbana. La misma incluye la figura de un Consejo Consultivo Municipal Agroecológico que se desempeñe como autoridad de certificación.
27. El grupo Centro de Negocios Industriales Pilar (CNIP) pretendió realizar loteos industriales e instalar un parque industrial.
28. La empresa ha sido denunciada reiteradamente por presunta contaminación del acuífero Puelches y otros daños ambientales. En el transcurso de 2023 el conflicto legal alcanzó su mayor escalada, generando la intervención de la justicia federal. En septiembre de 2024, y tras 16 años de reclamos, se anunció su desmantelamiento.

municipal 2881/16, cambiando la zonificación de industrial complementaria a industrial mixta ("C")[29 30].

Con respecto al trabajo de campo, vale señalar que en el lote se destinan 5 hectáreas a la horticultura, en la que un número limitado de familias bolivianas venía trabajando de manera convencional. Se anunció que comenzarían la transición hacia la agroecología. Sin embargo, ello se dificulta por la falta de una supervisión técnica; máxime en una zona afectada por daños ambientales como la contaminación de suelos por residuos peligrosos e hidrocarburos, la contaminación de acuíferos y del aire, entre otros problemas.

En las recorridas realizadas por el partido no se relevó ningún caso específico de alguna explotación que se encontrara realizando prácticas transicionales hacia la agroecología. Si bien se denotó mayor predisposición y conocimiento en los grupos más capitalizados (la Dirección de Soberanía Alimentaria y Biodiversidad de Pilar ha realizado actividades de divulgación en los últimos años), los esquemas productivos y de comercialización desarrollados por los horticultores ("lo que conocen"), sumado a la coyuntura económica y climática de riesgo en la que habitualmente se desenvuelven, dificulta la incorporación de procedimientos agroecológicos. O, en todo caso, la tendencia del sistema continúa hacia una mayor intensificación por la vía del invernáculo (lo que se verifica fundamentalmente en Exaltación de la Cruz y se retomará en las conclusiones).

29. En los considerandos, se advierte que "en el barrio Parada El Gallo existe una planta de tratamiento de residuos peligrosos, una refinería de petróleo, una planta de limpieza para embutidos, una carbonera, una planta productora de asfalto a cielo abierto, sumado a un depósito fiscal de vehículos secuestrados que alcanza una superficie aproximada de 4 hectáreas, en evidente estado de abandono. Todo ello en un radio de 50 metros, compartiendo territorio con viviendas y áreas de cultivos de alimentos".

30. En abril de 2023 el Municipio de Pilar sancionó de manera definitiva el Código de Ordenamiento Territorial, el cual tuvo una fuerte impronta industrial y residencial. Procuró reordenar la situación heredada a partir de la implementación del Código de Planeamiento Urbano sancionado en 2018, que permitía la libre expansión de zonas industriales y barrios privados.

3.3 Experiencias agroecológicas en Exaltación de la Cruz

El partido de Exaltación de la Cruz, que es lindero a Pilar, se consolidó aceleradamente desde la segunda mitad de la década del dos mil diez como el principal enclave hortícola del periurbano norte, tanto en cantidad de unidades productivas como en superficie. Según la investigación realizada por el técnico del INTA AMBA Diego Palacio (2024), se localizan allí unas 60 explotaciones que cultivan unas 600 hectáreas en producción y, dentro de éstas, aproximadamente 100 se destinan a invernáculos. La localidad de Parada Robles concentra la mayor parte de la actividad, especializándose en cultivos de hoja verde a campo y en tomate y pimiento bajo cubierta[31] [32]. La capacidad de inversión para este tipo de producciones más intensivas se relaciona con la capitalización de ciertos segmentos de productores de trayectoria que han migrado desde otras zonas del cinturón verde, pero también con la estabilidad en el acceso a la tierra que proporciona la lejanía a zonas urbanas para poder llevar a cabo emprendimientos que requieren varios años para su amortización. La ventaja competitiva de esta zona acontece principalmente en los meses de verano, cuando puede anticiparse a la cosecha de La Plata y no se superpone con producciones que ingresan de otras regiones norteñas del país que abastecen al AMBA en invierno y primavera. Las conclusiones respecto del relevamiento de estos espacios de producción serán retomadas más adelante.

En lo referido a experiencias agroecológicas en la zona, lo que se pudo constatar en el transcurso del trabajo de investigación es que por lo general se trata de emprendimientos comerciales de alcance local y con un entramado de abastecimiento de cercanías muy acotado. De acuerdo a nuestro relevamiento, en la zona de Los Cardales -limítrofe con Pilar- una de las iniciativas más relevantes ha sido la creación de la Cooperativa de Trabajo Agroecológica “Amaranto”, fundada en noviembre de 2019 por varias familias de origen urbano que estaban interesadas en promover una alimentación libre de agroquímicos. Se presenta bajo la figura de cooperativa autogestiva, con una división de tareas al interior de la organización en lo referido al aprovisionamiento, empaquetado, control

31. Cuando finalizamos el trabajo de tesis doctoral en el año 2013, el 37,5 % de los productores de Pilar encuestados en ese momento afirmaba en estaba pensando en buscar tierras (o conocía compañeros que ya lo habían hecho) en las zonas de Los Cardales y Parada Robles, en Exaltación de la Cruz; siendo ésa la primera opción considerada.

32. El pimiento se cultiva en sus distintas variedades: pimiento para vinagre, locoto y morrón rojo.

de *stock*, ensamblado de pedidos y canales de venta[33]. Se abastecen de verdura de determinados productores de la región (han llegado a involucrar parcialmente a algunos horticultores de origen boliviano), pero fundamentalmente comercializan fruta y verdura orgánica y agroecológica proveniente de otros lugares del país. La organización también se ha vinculado con la militancia ambiental contra las fumigaciones en Pilar (country La Arena y club de campo "Los Quinchos"), Campana (barrio "Los Pioneros") y Exaltación de la Cruz (localidad de Carlos Lemee) así como en otros conflictos también judicializados como el descripto en Parada "El Gallo" (en Pilar). En definitiva, en el partido se registra la existencia de un número limitado de productores orgánicos y agroecológicos que generalmente provienen de un origen profesional urbano: personas que –disponiendo de capacidad inversora- en algunos casos se dedican a la producción de alimentos orgánicos para abastecer a ese circuito y en otros se dedican al *hobby farming* como opción de vida[34]. En el caso de la producción en volumen para los mercados mayoristas del AMBA -generada principalmente por actores de la colectividad boliviana- la existencia de producciones o instancias de comercialización de tipo agroecológico prácticamente no ha sido constatada en nuestros registros.

4. Nuevas regulaciones a la producción y trazabilidad de alimentos hortícolas

A la hora de analizar la viabilidad que pueden tener las producciones agroecológicas en el periurbano de la región metropolitana, uno de los objetivos del presente trabajo de investigación ha sido el de "determinar las capacidades y dificultades presentes en el entramado de grupos seleccionados de productores hortícolas familiares, en virtud de las exigencias que comenzaron a regir a partir del año 2021 y en el marco de los nuevos protocolos sanitarios establecidos en el contexto de pandemia y pospandemia". En ese sentido vale señalar que en febrero de 2015, por Resolución N° 31, el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA) estableció la implementación del Documento de

33. Amaranto se referencia como un "mercado orgánico y agroecológico" cuyo punto de venta se constituye como feria en el centro de la localidad de Cardales, atendiendo los días miércoles y sábados por la mañana. Llegan por medio de envíos a otros partidos, además de Exaltación de la Cruz: Pilar, Campana, Escobar y Zárate.

34. De acuerdo al informe "Situación de la producción orgánica en la Argentina durante el año 2022" del SENASA, sólo el 1,3 por ciento de la producción orgánica certificada de todo el país se destina al mercado interno. Asimismo, la provincia de Buenos Aires sólo contribuye con el 5 % de la superficie hortícola a nivel nacional.

Tránsito Sanitario Vegetal (DTV) de cumplimiento obligatorio en todo el país, tanto para comercializadores como para transportistas[35].

A partir del año 2018, el SENASA comenzó a exigir el DTV-E (electrónico), reemplazando a la primera versión del DTV y al remito comercial de la AFIP, unificando ambos trámites. En octubre de ese año comenzó a regir en el rubro de las hortalizas pesadas y en diciembre pasó a ser obligatorio para todos los productos (resolución AFIP-SENASA N° 4.297/18)[36]. Fue pensado como un sistema para tener registro del origen de las mercaderías, una cuestión que siempre ha sido de difícil implementación en el sector hortícola, caracterizado por una elevada informalidad y la constitución de todo tipo de canales inorgánicos (tras avanzar hacia un Código Único de Validación Electrónica (CUVE), para ingresar al sistema SIGDTV del sitio web de la ex AFIP hoy en día es necesario contar con CUIT y clave fiscal).

Por otra parte, en julio de 2018 se anunció que las BPA (Buenas Prácticas Agrícolas) serían incorporadas al Código Alimentario Argentino (CAA), pasando a ser obligatorias en 2020 para frutas y en 2021 para hortalizas[37]. Esta iniciativa, también motorizada por el SENASA, se complementó con la "Guía para la habilitación de establecimientos de empaques de frutas y hortalizas de producción familiar y cooperativa", publicada por el organismo en marzo de 2019[38].

Con el advenimiento de la gestión libertaria, se tomaron medidas específicas destinadas a realizar importantes desregulaciones en el funcionamiento de los organismos de control. Inicialmente, la Resolución 450/2024 apuntó a un reordenamiento administrativo y simplificación normativa del SENASA. Asimismo, la Resolución 120/2025, que sigue los

35. En la creación de este instrumento fue fundamental el rol del Ing. Eduardo Cosenzo, especialista de años de trayectoria en el organismo. El artículo 13 hace referencia a la "Responsabilidad solidaria. Toda persona física o jurídica que origine, realice o cierre el traslado de productos, subproductos y derivados de origen vegetal es solidariamente responsable por el cumplimiento de la presente norma".
36. No sólo el operador económico que remite mercadería abre un expediente de DTV-E, sino también quien lo recibe. Este último debe cerrar la tramitación del mismo.
37. Se estableció que "toda persona física o jurídica responsable de la producción de frutas y hortalizas deberá cumplir con los siguientes requisitos específicos vinculados a: identificación y trazabilidad; productos fitosanitarios; agua; fertilizantes orgánicos; animales en el predio productivo; manipulación; registros".
38. En ese momento, la Dirección de Inocuidad y Calidad de Productos de Origen Vegetal del SENASA pasó a tener un rol muy importante en la capacitación de productores periurbanos.

lineamientos de la Ley Bases N° 27.742 y el DNU 70/2023, continuó en la línea de eliminar resoluciones vinculadas con la sanidad vegetal.

Por otra parte, el Decreto 35/2025 estableció modificaciones al anexo del Código Alimentario Argentino (CAA) a los fines de "agilizar tanto el ingreso de productos alimenticios extranjeros al país como la exportación de productos nacionales". En lo referido a la importación, se estableció que "se considerarán satisfechas las exigencias del CCA si los productos alimenticios cuentan con certificación emitida por los países considerados de alta vigilancia sanitaria (como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Israel, Japón, o el bloque de la Unión Europea, entre otros países desarrollados) (..) sin que sea necesario que la autoridad sanitaria nacional competente requiera de exigencias adicionales". Pero además se agrega que los productos que provengan de países con los que rijan tratados de integración económica o acuerdos de reciprocidad también se considerarán satisfechas las exigencias del CCA. Una vez verificada las condiciones de elaboración del país de origen, los productos sólo deberán contar con una autorización de comercialización o certificado de libre venta aprobada por la autoridad sanitaria del otro país. Con respecto al impacto de este tipo de medidas aperturistas, vale señalar que en los últimos meses el sector tomatero ha sido impactado por las importaciones a gran escala de pasta de tomate provenientes de China y Chile, y de tomate fresco desde Paraguay. Si bien son las zonas hortícolas más especializadas y que trabajan mayores volúmenes las que han sido mayormente afectadas ante la nueva coyuntura (Mendoza, San Juan y La Rioja), la incorporación de tomate fresco importado compite parcialmente en los espacios de comercialización mayorista con los productos provenientes de los cinturones verdes periurbanos.

En definitiva, lo que se pudo verificar en el transcurso del trabajo de investigación ha sido el rol ambivalente del Estado respecto de los protocolos técnicos dispuestos para la actividad hortícola. La escasa incorporación de las BPA y los procedimientos agroecológicos, sumado a la baja adopción del Documento Electrónico de Tránsito Vegetal (DTV-e) entre los establecimientos del periurbano norte y oeste del AMBA responde a que la comercialización a través de los mercados mayoristas alternativos al Mercado Central de Buenos Aires –que son alrededor de 50 en todo el espacio metropolitano- continúa constituyendo un sistema que presenta fragilidad estructural respecto de los controles y la vigilancia estatal, además de las dificultades que implica para muchos productores incorporar los procedimientos tecnológicos digitales. Durante la pandemia, los municipios asumieron el rol de monitoreo de las condiciones

sanitarias y clausura de los mercados mayoristas localizados en sus territorios en el marco de una situación excepcional. Pero en el contexto actual, en el que se promueve "un sistema económico basado en decisiones libres adoptadas en un ámbito de libre concurrencia, con respeto a la propiedad privada y a los principios constitucionales de libre circulación de bienes, servicios y trabajo" -DNU 70/2023- y los organismos nacionales están siendo sometidos a intensas reestructuraciones que afectan su accionar[39], las producciones periurbanas continúan siendo muy difíciles de encuadrar de manera integral y coherente dentro del monitoreo público. Si bien la Provincia de Buenos Aires viene realizando un esfuerzo por convocar e incorporar a los actores dentro de su esfera de influencia -a través de programas como Promoción de la Agroecología, Mercados Bonaerenses y Alimentos Bonaerenses-, el rol principal de regulación, control y certificación continúa correspondiendo a la instancia nacional.

5. Conclusiones: Balance de las experiencias relevadas

En líneas generales, el trabajo de investigación realizado en el periurbano norte y oeste de la región metropolitana confirma tendencias que presentan similitud con otras zonas del cinturón verde. De acuerdo al reciente relevamiento efectuado por Matías García y Germán Quaranta (2022) en la principal zona de producción de invernáculo del país, en La Plata (periurbano sur), el grado de incorporación de las prácticas agroecológicas en explotaciones que venden su excedente para los mercados mayoristas es muy acotado.

Tal como afirma en su trabajo doctoral el técnico del INTA AMBA Diego Palacio: "Respecto a la conformación de estos nuevos enclaves hortícolas, se destaca un importante aumento de la actividad en los partidos de Exaltación de la Cruz, Luján, General Rodríguez, Mercedes y Zarate. Dicha dispersión se materializa en pequeños territorios con mayor actividad productiva en los últimos años, caracterizados por un uso más intensivo del suelo. Los nuevos territorios hortícolas se caracterizan por una mayor productividad que los observados en los primeros años del cambio de milenio, respecto de los viejos enclaves hortícolas de Pilar y Escobar. La mayor productividad está impulsada por mayores inversiones tecno-

39. Al momento de finalizar la redacción del presente informe (abril de 2025), es inminente la publicación de un nuevo DNU -reglamentado desde el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado- que, de acuerdo al portal Minuto Uno, "eliminará 24 organismos estatales, fusiona más de 15 estructuras y transforma alrededor de 16".

lógicas, principalmente en riego, invernáculos, semillas hibridas y agroquímicos. El objetivo de estas inversiones es la maximización en el uso del suelo, principal limitante local" (2024:198).

En ese sentido, vale señalar que la comentada publicación "Experiencias agroecológicas del territorio" del INTA, que sintetizó 80 experiencias de todo el país y fue compilada por el Ing. Rodrigo Tizón en 2023, no hizo referencia a ningún caso del AMBA o de algún otro periurbano a nivel nacional. Por lo tanto, y en función de distintos relevamientos, la implementación de prácticas agroecológicas está lejos de constituir una opción para las producciones de cercanías -que se rigen estrictamente por las reglas del mercado- en virtud de las tendencias reconfiguracionales que el sistema hortícola periurbano del Gran Buenos Aires continúa experimentando, especialmente en su sector norte y oeste: archipielaguización geográfica con intensificación productiva, corrimiento del cinturón y acceso precario a la tenencia de la tierra.

El caso del parque agrario "Parque del Oeste" en Moreno demuestra que, a través de un modelo de gestión centralizada fomentado desde el gobierno local, con asesoramiento técnico externo orientado hacia la capacitación y gestión de la comercialización, es posible implementar iniciativas de carácter inclusivo y de género que promuevan la agroecología. Pero la experiencia (de alto valor) demuestra también que el involucramiento de mano de obra de origen urbano -en condiciones de precariedad- puede verse seriamente afectado ante el cambio de las coyunturas políticas y económicas. En cambio, en las zonas del Parque Industrial de Pilar y en Parada Robles, Exaltación de la Cruz, donde se asientan los núcleos productivos de mayor desarrollo de las producciones bajo cubierta destinadas a los mercados mayoristas, se registra una baja predisposición a la incorporación de las prácticas agroecológicas. La intensividad hacia la que ha evolucionado el sistema hortícola -en zonas altamente vulnerables por el avance de la urbanización- se transforma en un mecanismo de subsistencia para estas actividades. Asimismo, la experiencia de Parada "El Gallo" en Pilar, que ha sido fomentada desde el área ambiental del Municipio, se encuentra en una etapa inicial y registra dificultades objetivas para la implementación de prácticas agroecológicas en una zona alcanzada por el impacto ambiental de otras actividades contaminantes. Si bien el Municipio promovió recientemente un nuevo código de ordenamiento territorial a los fines de terminar con el *laissez faire* preexistente, este tipo de acciones apuntan principalmente a consolidar el perfil residencial e industrial del territorio del partido.

Por otra parte, la implementación de un marco regulatorio de organismos como el SENASA sobre las producciones de hortalizas y verduras, sectores cuyas operatorias siempre fueron de difícil seguimiento, control y registro por parte del Estado, contrasta con el debilitamiento y desarticulación que han sufrido –durante los gobiernos de la alianza Cambiemos y la administración libertaria- las políticas vinculadas con la agricultura familiar. En los últimos años, mientras el SENASA avanzaba en la implementación de instrumentos "duros" de regulación y control sobre la frutihorticultura (como la DTV-e y las BPA), el deterioro del registro de las actividades de los trabajadores rurales en las quintas por parte del Estado lleva a una mayor informalidad de los procesos productivos. Asimismo, la estación experimental INTA AMBA y los centros de investigación para la agricultura familiar del INTA se encuentran en la actualidad en grave peligro de disolución, ante la profunda reestructuración que se está encarando en el organismo. Por lo tanto, el debilitamiento de la agenda de la agricultura familiar en el nivel nacional implica que muchos productores continuarán en sus actividades sin ajustarse al marco regulatorio que se procuró implementar en determinado momento y que formalmente continúa vigente.

En definitiva, el relevamiento realizado en el territorio noroeste del periurbano de la región metropolitana demuestra que se registran una serie de dificultades de carácter estructural que abarcan aspectos vinculados con el oscilante rol del Estado a nivel nacional, con el "desorden" territorial que se registra en la interfase urbano-rural, con las oscilantes reglas de mercado que rigen a los agentes de la producción y con las posibilidades y restricciones que enfrentan las gestiones a nivel local. Todas ellas constituyen barreras de difícil franqueabilidad a la hora de pensar en la implementación de prácticas agroecológicas en las quintas hortícolas que puedan transformarse en una opción que se difunda masivamente entre los horticultores y tenga continuidad en el tiempo.

6. Bibliografía

Barsky, Andrés (2013). *Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2013)*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.

Barsky, Andrés (2018). "La gestión del Estado en los bordes de la ciudad Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de las producciones agrícolas periurbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2017)". En: Daniela Soldano, Alicia Novick, Cristina Cravino y Andrés Barsky (compiladores). *Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.

Clar, Alejandra (2018). "Agroecología en la Región Metropolitana de Buenos Aires: orígenes, evolución y tendencias actuales". VI Congreso Latinoamericano de Agroecología 2017 (libro de actas), Brasilia, agosto.

García, Matías y Quaranta, Germán (2022). "Análisis de las estadísticas hortícolas de Buenos Aires. Un aporte para la cuantificación de los establecimientos hortícolas de La Plata". *Geograficando* 18(1), UNLP.

Montón, Diego (2020). "Soberanía alimentaria. América Latina (1996-2020)". En: Salomón, Alejandra y Muzlera, José (eds). *Diccionario del agro iberoamericano*. Buenos Aires: Teseo.

Palacio, Diego (2024). "Transformaciones recientes (2001-2014) de las principales actividades agroalimentarias en el corredor norte del AMBA y su influencia en la seguridad y soberanía alimentaria regional" (tesis doctoral). Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires, junio.

Sarandón, Santiago y Marasas, Mariana (2015). "Breve historia de la agroecología en Argentina. Orígenes, evolución y perspectivas futuras". *Agroecología*, 10 (2).

Sarandón, Santiago y Flores, Claudia (2020). "Agroecología. América Latina (1989-2020)". En: Salomón, Alejandra y Muzlera, José (eds). *Diccionario del agro iberoamericano*. Teseo Press, Buenos Aires.

Souza Casadinho, Javier (2013). "La agroecología: bases científicas, historia local y estrategias productivas en la construcción de un espacio de desarrollo integral, ético y humano". En: *La Agroecología en contexto: cruce de miradas entre Argentina y Francia* (Hernández

V, Goulet F, Magad D, Girard N, coords.). Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires.

Tizón, Rodrigo (comp.) (2023). *Experiencias agroecológicas del territorio*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

Zumalave Rey, Beatriz (2025). "Uso productivo del suelo periurbano. Los Parques Agrarios como sistema básico territorial y herramienta de gestión ambiental y agroecológica" (tesis doctoral). Programa de Doctorado en Medio Ambiente, Escuela de Doctorado, Universidad de Girona (España). Girona, marzo.

Otras fuentes:

Bichos de Campo, 22/9/21. "En un campo de 38 hectáreas que fue donado, ambientalistas crearon el primer parque agroecológico en Pilar".

Comisión de Buenas Prácticas Agrícolas (2009). "Estrategias conjuntas para un objetivo común". Documento final del Taller Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas. INTA-SAGPyA-SENASA. Buenos Aires, 24 de noviembre.

Dirección General de Cultura y Educación (2021). "¿Qué es el área metropolitana bonaerense? En: *Continuemos Estudiando*, Dirección de Tecnología Educativa, Subsecretaría de Educación, Provincia de Buenos Aires. La Plata, junio. Vol. 3.

Huella del Sur, 17/4/23. "Pilar: el proyecto del nuevo COTyU no soluciona la problemática en la Parada El Gallo".

IGEO UBA-CELS-Fundación Rosa Luxemburgo (2024). *Rascar la olla*. *Informe sobre el desmantelamiento de políticas agroalimentarias en los primeros meses del gobierno de Milei.* PERT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Infobae, 23/3/19. "De la huerta al vecino, sin químicos ni intermediarios: Crecen los emprendimientos agroecológicos".

La Izquierda Diario, 9/4/19. "Inaugurarán en Buenos Aires el primer mercado mayorista agroecológico". Roberto Andrés.

Más Cerca es Más Justo (sitio web). www.mascercaesmasjusto.org.ar

Minuto Uno (5/4/25). “El gobierno prepara nuevos decretos para derogar más de 40 leyes y eliminar organismos estatales”.

Notas de Periodismo Popular, 29/3/19. “INTA: Se aprobó el ajuste y cierre de institutos de agricultura familiar”.

Página 12, 11/10/21. "Una Argentina armónica, posible y necesaria". Pilu Giraudo, Gustavo Grobocopatel, Fernando “Chino” Navarro, Enrique Palmeiro y Cintia Sequeira.

Secretaría de Agroindustria (Dirección de Prensa y Comunicación), 8/3/18. “Reunión del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”.

Senasa, 2/7/18. “Mejores alimentos: Incorporarán las BPA al Código Alimentario Argentino”.

SENASA (2019). *Guía para la habilitación de establecimientos de empaques de frutas y hortalizas de producción familiar y cooperativa. Norma comentada y medidas de gradualidad*. Buenos Aires, marzo.

SENASA (2023). “Situación de la producción orgánica en la Argentina durante el año 2022”. Dirección de Estrategia y Análisis de Riesgo, Dirección Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria. Buenos Aires, marzo.

Soberanía Alimentaria (sitio web). www.soberaniaalimentaria.ar

Tierra Viva, 6/9/23. “Producción orgánica y agroecológica: mapa de situación” (Nahuel Lag).

Tierra Viva, 17/9/24. “Efecto Milei: la agricultura familiar y su pesadilla” (Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Horacio Giberti”).

CAPÍTULO 26

Salud del suelo y huertas urbanas en un barrio de La Matanza, Buenos Aires, Argentina

Lucila Bertotti[1]*, Alejandra María de los Ríos[1, 2], Amalia Lara Bursztyn Fuentes[1,3], Mario Néstor Clozza[1]

[1] Universidad de Buenos Aires.
[2] Universidad Nacional de La Matanza.
[3] Universidad Nacional de Tierra del Fuego.
* lbertotti@agro.uba.ar

Palabras clave: *agricultura urbana, contaminación, ambiente, metales pesados.*

Keywords: *urban agriculture, pollution, environment, heavy metals.*

Resumen ejecutivo

La calidad del suelo en la agricultura urbana resulta un aspecto crítico, particularmente por el elevado riesgo de contaminación asociado a entornos periurbanos. En este contexto, se realizaron análisis fisicoquímicos de metales pesados y bioensayos de toxicidad en terrenos de uso agrícola en el barrio René Salamanca, en La Matanza, provincia de Buenos Aires. Se detectaron niveles altos de fósforo y fitotoxicidad, y valores de metales pesados en algunos sitios, aunque apropiados para el uso agrícola. El índice de germinación se relacionó con el pH del suelo. Esta experiencia permitió proponer estrategias de manejo para un uso seguro de estos suelos.

Introducción

Las regiones urbanas y periurbanas de la provincia de Buenos Aires, especialmente el partido de La Matanza, han experimentado transformaciones significativas en su paisaje y servicios ecosistémicos en los últi-

mos años (Civeira, 2016). Este distrito enfrenta procesos de segregación socio-espacial, como la ocupación informal de tierras, debido a la dificultad en el acceso a créditos e inestabilidad económica (Moreno, 2016). La población en el tercer cordón del municipio, en su mayoría vulnerable, presenta deficiencias nutricionales derivadas de la falta de acceso a alimentos saludables, lo que aumenta los riesgos para la salud (ACUMAR-ENUDPAT, 2011).

Las huertas urbanas y periurbanas de base agroecológica, tanto familiares como comunitarias, pueden desempeñar un papel clave en la mejora de la calidad de vida al promover la organización social, el intercambio de saberes, el fortalecimiento de la comunidad y el acceso a alimentos sanos, variados y nutritivos (Feito, 2013). Sin embargo, la agricultura urbana puede presentar riesgos para la salud si no se realiza de manera responsable (Giuffré et al., 2013). En este contexto, la contaminación del suelo es una limitante importante. La Matanza, parte de la Cuenca Matanza-Riachuelo, enfrenta altos niveles de contaminación por metales pesados debido a actividades industriales y basurales a cielo abierto (De Siervi et al., 2005; Malpartida, 2018). Estos contaminantes pueden ser absorbidos por las plantas, representando un riesgo para la red trófica y la salud humana (Acevedo et al., 2005; Bursztyn Fuentes, 2015; Jean-Soro et al., 2014).

La aproximación tradicional para el estudio de la calidad y contaminación en suelos involucra el análisis fisicoquímico y biológico de muestras representativas del sitio de estudio. Sobre estos últimos, los bioensayos son procedimientos de laboratorio especializados que involucran el uso de organismos (como cultivos celulares, microorganismos, insectos, plantas o pequeños animales) mantenidos en condiciones ambientales estrictamente controladas y cuyo objetivo principal es investigar las respuestas biológicas de estos organismos ante la presencia de una o múltiples sustancias (Ávila Cervantes et al. 2019). La germinación y la elongación de la raíz son dos etapas críticas en el desarrollo de las plantas que son sensibles a los contaminantes ambientales (Kirk et al., 2002). Los bioensayos con especies vegetales son mundialmente reconocidos como buenos bioindicadores de toxicidad ambiental (Wilhelm, 1975). Los ensayos de toxicidad con plantas hortícolas permiten apreciar signos de contaminación que no pueden ser determinados de manera sencilla con análisis fisicoquímicos (Do Carmo, 2013; Sobrero y Ronco, 2004). La prueba de fitotoxicidad en la etapa de germinación permite cuantificar las respuestas biológicas de las semillas ante la exposición a compuestos puros o

mezclas complejas, es un test ampliamente utilizado ya que resulta rápido y económico en comparación con otros ensayos (Lewis, 1995).

En el barrio René Salamanca, fundado en 2003 por la donación de terrenos de la organización Corriente Clasista y Combativa (CCC), la falta de planificación urbana ha generado problemas en la infraestructura y la salud ambiental (Moreno, 2016). Muchos terrenos provienen de rellenos con orígenes desconocidos, lo que subraya la importancia de un análisis integral de la calidad del suelo para planificar el uso adecuado del territorio, especialmente en la producción de alimentos. Los análisis de suelo, tanto fisicoquímicos como bioensayos de toxicidad, son herramientas clave para asegurar que las huertas urbanas sean viables y seguras (Mayer y Polsakoff-Mayer, 1982).

Este trabajo tiene como objetivo evaluar la viabilidad de huertas familiares urbanas en el barrio René Salamanca mediante un diagnóstico integral de la calidad de los suelos basado en análisis fisicoquímicos y bioensayos de toxicidad.

I. Materiales y métodos

I.1. Sitios de muestreo

El presente trabajo se desarrolló en el barrio René Salamanca, en la localidad de González Catán en el partido de La Matanza (34°44’45,1” S ; 58°38’50,4” O), provincia de Buenos Aires, en el marco del Programa Casa del Encuentro Comunitario-Envión, ejecutado por la Asociación Civil “Identidad Vecinal”.

En el año 2018, dentro de los límites establecidos por los referentes del barrio, se seleccionaron 14 terrenos, 13 correspondientes a familias cuyos hijos estaban dentro del programa Envión o Niñez (programa provincial en donde se realizan talleres de huerta) y manifestaron interés en realizar huertas en sus terrenos, y uno en la zona donde se estaba realizando la nueva huerta comunitaria (Figura 1).



Figura 1: *Ubicación del barrio y los sitios de muestreo. Cada número representa un sitio de muestreo, correspondientes a hogares de familia y a la huerta comunitaria.*

I.2. Muestreo y acondicionamiento de suelos

Se seleccionó en cada terreno un área de 1 m^2 medido con una cuerda, dentro de la zona agroecológica más favorable definida por sus propietarios. Junto a los adolescentes involucrados en el Programa Envión, se realizó un muestreo participativo de los primeros 20 cm de suelo, constituido por submuestras tomadas en cinco puntos dispuestos en forma de tresbolillo.

I.3. Caracterización fisicoquímica de suelos

Para la caracterización de los suelos se determinó el pH por método potenciométrico en relación 1:2,5 (suelo-agua) con un pHmetro HANNA® HI 9827, la conductividad eléctrica (CE) en pasta de saturación con un conductímetro HANNA® HI 98304 y la capacidad de intercambio catiónico (CIC) por métodos normalizados (Page et al., 1982). Para esta última determinación, sodio (Na^+) y potasio (K^+) se cuantificaron con un espectrómetro de llama y amonio (NH_4^+) por colorimetría. Además, se determinó la textura (Gee y Bauder, 1986), carbono fácilmente oxidable (CO)

(Walkley y Black, 1934), materia orgánica (MO) según la Ecuación 1, fósforo extractable (Pext) (Bray y Kurtz, 1945) y nitrógeno (N) total por el método de Kjeldahl (AOAC, 1975). La concentración total de los metales cobre (Cu), plomo (Pb), cromo (Cr), y zinc (Zn) se determinó mediante espectrometría de absorción atómica (EAA), con equipo Perkin Elmer® 1100B, previa digestión ácida del suelo en base a la norma EPA3500b. Se realizó el cálculo del porcentaje de sodio intercambiable (PSI) para determinar la presencia de sodio en el suelo (Ecuación 2). Las caracterizaciones fisicoquímicas se realizaron por duplicado y los resultados se expresaron como el valor promedio.

$$MO\ (\%) = CO\ (\%) * 1{,}724 \qquad \text{(Ecuación 1)}$$

$$PSI\ (\%): Na^{+}/CIC \qquad \text{(Ecuación 2)}$$

I.4. Bioensayos de toxicidad

Se procedió a realizar un bioensayo de germinación con la especie *Lactuca sativa* (lechuga criolla), especie considerada como una planta sensible a la exposición de efectos ecotóxicos (Do Carmo, 2013), con el fin de complementar la caracterización de los suelos. Previamente, se realizó una prueba del poder germinativo del lote de semillas utilizadas, el cual resultó ser óptimo para el ensayo (94%).

Se realizaron extractos de suelo para cada una de las muestras siguiendo la metodología de Sobrero y Ronco (2004): se pesaron 100 g de cada muestra, se le añadieron 200 mL de agua destilada, se agitaron durante tres horas y posteriormente se procedió a filtrar las soluciones finales por gravedad con un embudo y papel de filtro (Whatman). Se utilizaron cuatro placas de Petri por sitio y cuatro placas control (con agua destilada), totalizando 56 placas, para evaluar el índice de germinación promedio de cada sitio, y descartar variabilidad no controlada. Se colocaron 20 semillas en cada placa de Petri, sobre papel de filtro y se colocaron 7 ml del extracto del suelo correspondiente. Transcurridos los cinco días, se contó el número de semillas germinadas y se midió la elongación radicular. Las raíces de cada una de las semillas se midieron utilizando papel, tomando como referencia el valor de 0,5 cm para considerar a la radícula emergida, sobre la base de protocolos de bioensayos de toxicidad (Sobrero y Ronco, 2004).

Se determinó el porcentaje de germinación (GR, Ecuación 3) y la elongación radicular (ER, Ecuación 4) para cada tratamiento. Con esos datos se calculó el índice de germinación (IG, Ecuación 5) para cada tratamiento que da idea de la fitotoxicidad de ese suelo.

$$GR\ (\%) = (N_1)/(N_0) * 100 \qquad \text{(Ecuación 3)}$$

donde N_1 es el número de semillas germinadas en cada sitio y N_0 es el número de semillas germinadas en el control.

$$ER\ (\%) = (L_1)/(L_0) * 100 \qquad \text{(Ecuación 4)}$$

donde L_1 es la longitud radicular del sitio y L_0 es la longitud radicular del tratamiento control (en cm).

$$IG\ (\%) = (GR*ER)/100 \qquad \text{(Ecuación 5)}$$

Para realizar las recomendaciones generales y particulares se compararon los resultados obtenidos con distintos documentos de referencia. Los niveles guía fueron tomados del informe del INTA (Herrera y Rotondaro, 2017), para establecer comparaciones en cuanto a la fertilidad de los suelos en la región pampeana, especificados en las tablas 1 y 2. No se encontraron referencias bibliográficas asociadas a la fertilidad del suelo en el periurbano bonaerense.

Los datos de metales pesados se compararon con los niveles guía de calidad de suelo para uso agrícola, establecidos por el Anexo II del Decreto Reglamentario 831/1993 (Ley Nº 24051, Régimen de Desechos Peligrosos) y con la Legislación de la nueva Lista Holandesa, dado que esta es reconocida a nivel internacional y resulta más exigente que la normativa nacional, especificados en la tabla 2 (Giuffre et al., 2005).

El IG, por su parte, se contrastó con la clasificación propuesta por Emino y Warman (2004), donde valores menores al 50% indican alta fitotoxicidad, entre 50 y 80% señalan una fitotoxicidad moderada, y superiores al 80% no detectan fitotoxicidad.

Tabla 1: *Niveles guía de calidad de suelos para la región pampeana presentados por Herrera y Rotondaro (2017).*

CE	Grado de salinidad
0 – 2	No Salino
2 – 4	Muy ligeramente salino
4 – 8	Moderadamente salino
8 – 16	Fuertemente salino
16	Muy fuertemente salino
%MO	**Nivel de MO**
0 - 1	Bajo
1 - 2	Medio
3 - 4	Alto
4	Muy Alto
%N	**Nivel de N**
< 0,075	Muy deficiente
0,075 a 0,124	Deficiente
0,125 a 0,149	Moderadamente deficiente
0,150 a 0,199	Moderadamente provisto
0,200 a 0,299	Bien provisto
> 0,300	Muy bien provisto
Pext (mg/kg)	**Niveles de Pext**
< 7	Muy bajo
7 – 14	Bajo
14 - 20	Medio
20 – 30	Alto
> 30	Muy Alto

	CE < 4	CE >4
PSI <15	**No salino no Sódico**	**Normal salino**
PSI >15	**Sódico no salino**	**Salino Sódico**

Tabla 2: *Valores de referencia de metales pesados según la legislación Argentina (Decreto 831/93) y Holandesa (Guiffré et. Al. 2005)*

	Cu (mg/kg)	Pb (mg/kg)	Cr (mg/kg)	Zn (mg/kg)
Decreto 831/93	150	375	750	600
Giuffré et. Al. 2005	36	85	100	140

I.5. Análisis de datos

Se realizó un agrupamiento de sitios utilizando un análisis de *clustering* (k-means), determinando tres clusters según las variables fisicoquímicas del suelo: pH, materia orgánica, nitrógeno, potasio, fósforo, relación C/N y capacidad de intercambio catiónico (CIC). Se realizó un ANOVA ($p < 0,05$) para determinar qué variables responden significativamente a los grupos y cómo interactúan entre sí. Posteriormente, se ajustaron modelos de regresión lineal simple para evaluar la relación entre el IG y las variables estudiadas. Para estos análisis estadísticos se utilizó el software RStudio (R Core Team 2021).

II. Resultados y discusión

II.1. Caracterización fisicoquímica de suelos

Las características fisicoquímicas de los suelos se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. *Caracterización fisicoquímica de suelos*

Sitio	Text.*	pH	CE (dS/m)	MO (%)	N (%)	Na+ meq/100g	K+ meq/100g	Pext meq/ kg	C (%)	Rel C/N	CIC cmol/ kg	PSI
1	F-A	7,5	8,3	2,8	0,22	0,32	1,85	75,88	1,6	7,36	32,96	0,97
2	F-A	7,7	6,3	1,47	0,1	1,07	1,7	21,88	0,96	10,05	24,74	4,32
3	F-A	7,2	7,54	2,53	0,18	0,43	1,47	10,91	1,62	9,15	32,6	1,31
4	F-A	7,6	6,17	1,91	0,12	0,65	1,4	29,22	1,1	9,14	10,57	6,14
5	A	7,6	6,22	2,28	0,12	0,76	1,72	38,64	1,63	13,51	24,14	3,14
6	A	7,7	8,55	1,96	0,12	1,63	1,53	41,82	1,31	10,77	27,91	5,84
7	F-A	7,2	8,65	3,18	0,23	0,32	1,34	8,26	1,86	8,05	31,01	1,03
8	A	6,4	5,05	4,3	0,26	0,32	1,28	66,11	2,43	9,42	30,08	1,06
9	F-A	6,8	8,87	2,61	0,19	0,76	1,66	38,79	1,55	8,18	29,41	2,58
10	F-A	7,0	8,72	3,08	0,23	0,65	1,92	94,05	1,15	4,94	30,8	2,11
11	F-A	6,9	5,18	2,6	0,2	2,7	1,27	74,19	1,47	7,21	25,45	10,6
12	A	7,7	6,65	3,35	0,23	1,62	1,27	107,53	1,92	8,26	29,62	5,46
13	F-A	7,3	9,17	3,03	0,23	0,76	1,41	63,89	1,73	7,57	26,96	2,81
14	A	7,4	7,23	2,36	0,18	0,11	1,59	52	1,42	8,07	21,84	0,50

*La textura de cada suelo se clasifica como: F-A franco-arcilloso; A arcilloso.

Con respecto al pH, los valores resultaron adecuados (oscilan entre 6,4 y 7,7) por tratarse de suelos pampeanos. Según Herrera y Rotondaro (2017), valores de pH adecuados para el crecimiento de la mayoría de los cultivos son entre 6 y 7,5. Los valores de conductividad eléctrica reflejaron grados de salinidad moderados (entre 4 y 8 dS/m) y altos (mayor a 8 dS/m), pero no así de sodicidad. Esto podría deberse a que muchos sitios fueron rellenados con sustrato a base de carbonato de calcio (tosca, comúnmente llamada así en el ámbito de la construcción) como soporte para la construcción de la vivienda. Cabe destacar que una alta salinidad podría interferir con la absorción de agua por parte de las raíces de las plantas en la solución del suelo debido a la alta presión osmótica (Alconada Magliano y Lanfranco, 2019).

Con respecto al contenido de nitrógeno (%), se observa que cuatro sitios presentan deficiencias moderadas (entre 0,125 y 0,149 %), tres sitios es-

tán moderadamente provistos (0,150 a 0,199 %) y seis sitios presentan buena provisión de nitrógeno (0,200 a 0,299).

Respecto a la provisión de materia orgánica, se puede observar que la mayor parte de los sitios tienen valores medios y altos de materia orgánica, mayores a 1 %. La MO es una variable que se correlaciona significativamente con las concentraciones de metales pesados (tanto extraíbles como totales) influyendo en la retención y distribución de estos elementos en la solución del suelo (Mendoza et al., 2015).

El fósforo extractable representa la proporción del nutriente que efectivamente puede ser absorbido por las raíces de las plantas, sabiendo que es un elemento de baja disponibilidad y movilidad en los suelos, y esencial para el funcionamiento de las mismas. Los sitios, en su gran mayoría, presentaron valores altos y muy altos de fósforo extractable, especialmente el sitio 12 que arrojó un valor de 107 meq/kg. Estos valores sugieren posibles efectos de contaminación que pueden estar asociados tanto al material de origen, como al vertido de sustancias con alto contenido de fósforo (residuos cloacales, detergentes y productos de limpieza). Solo los sitios 7 y 3 presentaron valores bajos de P extractable (menor a 14 meq/kg).

La relación carbono/nitrógeno (C/N) está asociada a la energía disponible para ser consumida por los microorganismos del suelo de forma equilibrada y generar un adecuado ciclado de nutrientes (USDA, 2011). Es deseable que exista una relación C/N de entre 10 y 15 para mantener un equilibrio de descomposición. Tan solo dos sitios tienen una relación cercana a la adecuada, mientras que el resto tiene valores bajos, es decir, menor cantidad de carbono necesaria para poder asimilar el nitrógeno.

La fertilidad de los suelos es en parte determinada por su CIC ya que esta produce la movilidad de los cationes en los coloides del suelo. Si bien son varios los factores que influyen en la CIC, el tamaño de la partícula del suelo es una de las principales. Los sitios muestreados, por formar parte de la llanura pampeana, resultaron de textura arcillosa, con pequeñas partículas, lo que mejora la capacidad de intercambio de cationes y el equilibrio dinámico del suelo en cuestión (Conti & Giuffré, 2014).

II.2. Metales pesados

Los resultados del análisis de metales pesados se encuentran en la Tabla 4.

Tabla 4. *Análisis de metales pesados en cada uno de los sitios.*

Sitios	Cu (mg/kg)	Pb (mg/kg)	Cr (mg/kg)	Zn (mg/kg)
1	27,0 ± 4,2	28,5 ± 0,5	27,9 ± 2,8	97,0 ± 20,5
2	27,5 ± 1,1	30,9 ± 1,2	37,8 ± 6,0	83,4 ± 7,4
3	26,1 ± 1,1	26,0 ± 3,6	35,1 ± 1,7	69,8 ± 3,5
4	33,1 ± 0,9	38,8 ± 0,9	34,1 ± 0,3	96,9 ± 1,3
5	27,4 ± 1,9	38,0 ± 13,8	37,0 ± 2,8	89,9 ± 4,4
6	24,9 ± 1,6	29,2 ± 1,6	39,3 ± 3,4	170,1 ± 3,2
7	30,2 ± 1,6	35,0 ± 3,0	37,7 ± 3,5	129,3 ± 5,1
8	27,2 ± 2,1	43,9 ± 0,5	29,2 ± 4,0	91,1 ± 1,3
9	31,6 ± 2,2	31,2 ± 2,3	34,3 ± 6,2	105,2 ± 0,6
10	25,9 ± 2,0	27,7 ± 0,4	30,8 ± 3,2	94,3 ± 9,0
11	34,9 ± 5,8	38,4 ± 1,9	30,4 ± 7,7	86,2 ± 0,7
12	30,2 ± 3,0	40,0 ± 2,3	34,8 ± 5,5	133,5 ± 5,0
13	29,0 ± 3,8	29,3 ± 2,8	32,7 ± 5,0	89,8 ± 2,7
14	29,9 ± 2,0	59,0 ± 0,2	31,4 ± 2,1	202,3 ± 22,5

Los metales pesados, en general, tienen baja movilidad en el suelo, quedando en la parte superficial del mismo. El pH y el contenido de MO afectan la disponibilidad de estos elementos para las plantas y otros seres vivos. Por un lado, pH ácidos aumentan su biodisponibilidad, mientras que altos contenidos de MO lo disminuyen debido a la formación de complejos estables (Huertos y Baena, 2008).

Basándose en el Decreto Reglamentario de la Ley Nº 24.051 sobre Régimen de Desechos Peligrosos, los sitios no presentaron niveles excedidos de metales pesados en el suelo. Ahora bien, según la Nueva Lista Holandesa (2003), dos sitios (4 y 14) presentan exceso de zinc, ya que esta segunda norma es más exigente que la nacional, para suelos agrícolas (Giuffré, 2005).

El Zn como micronutriente es un elemento muy móvil en suelo, esencial para el crecimiento de las plantas, y su presencia en exceso puede generar fitotoxicidad, afectando el rendimiento de los cultivos (Casierra-Posada y Poveda, 2005). Por su parte, Chaney (1993) sugiere que el exceso de Zn afecta la disponibilidad de Fe además de generar clorosis en las hojas, cuando los valores superan los 300 mg/kg.

Ensayos en la Cuenca Matanza-Riachuelo mostraron que un alto contenido de arcilla, pH alcalino y alta proporción de materia orgánica proporcionaron baja movilidad y biodisponibilidad de metales y nutrientes, lo cual restringe su absorción por las plantas (Mendoza et al., 2015). La aplicación de compost o sustratos con alto contenido de materia orgánica en huertas brinda una barrera protectora contra contaminantes debido a su capacidad de retenerlos (EPA, 2011). Otras estrategias utilizadas también en remediación de suelos contaminados incluyen la aplicación de *biochar* o biocarbón, un material carbonoso obtenido por pirólisis de residuos vegetales, que inmoviliza contaminantes orgánicos y metales pesados, reduciendo su biodisponibilidad (Bursztyn Fuentes et al., 2022; Bayona et al., 2018; Dondini et al., 2024).

Si nos enfocamos en los efectos en la salud humana, Plum y colaboradores (2010) concluyen que el Zn es un oligoelemento esencial relativamente inofensivo, que sólo con altas dosis pueden generar interferencia con la absorción de Cu generando problemas asociados a ello, y la forma de intoxicación más común es a través de su inhalación en procesos de galvanización de metales, o bien en la ingesta de alimentos contenidos en materiales galvanizados.

II.3. Ensayo de fitotoxicidad

En la Figura 2 se detallan los resultados obtenidos en el bioensayo. Se observa que en cinco de los 14 sitios muestreados no se detectó fitotoxicidad. En ocho sitios los valores de IG permitieron clasificarlos como sitios de fitotoxicidad media, mientras que únicamente el sitio 12 se ubicó en la categoría de toxicidad alta. El Anexo I contiene los valores de ER, GR e IG.

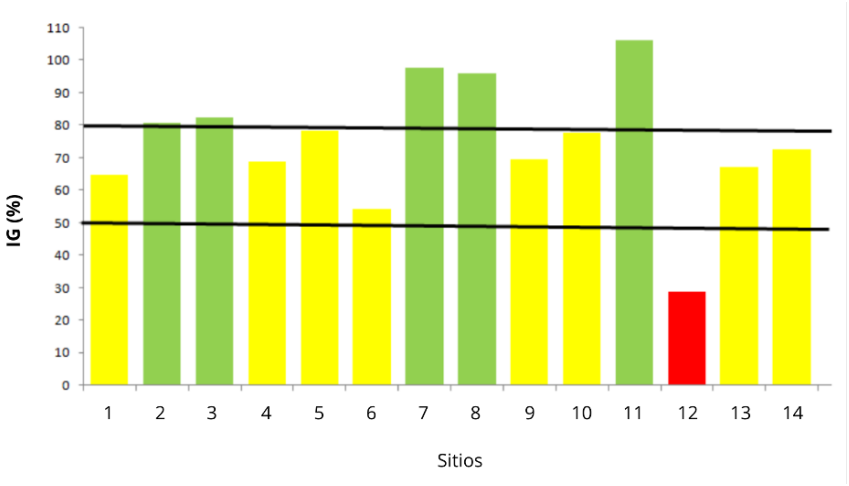


Figura 2: *Índices de germinación (%) obtenidos para los 14 sitios muestreados. El color verde corresponde a nula fitotoxicidad, el amarillo a moderada fitotoxicidad y el rojo a alta fitotoxicidad.*

En el caso de los sitios bajo análisis, la fitotoxicidad puede estar principalmente asociada a la salinidad y baja disponibilidad de materia orgánica, aunque no existen medidas estadísticas asociadas para asegurar el grado de correlación entre estas variables.

Las semillas son capaces de activar su metabolismo, transporte de nutrientes y división celular, cuando el medio en el que se encuentran es apropiado (Mayer y Polsakoff-Mayer, 1982). Durante el período de germinación y los primeros días de desarrollo se producen procesos fisiológicos de suma importancia para la plántula. En caso de detectarse una sustancia tóxica en el medio, puede interferir en la supervivencia y el desarrollo normal de la planta.

Branzini & Zubillaga (2011) detectaron que la aplicación de enmiendas orgánicas (compost) e inorgánicas (fosfatos) disminuyen la disponibilidad de metales pesados en los suelos, así como su cantidad en los extractos utilizados en el test de fitotoxicidad. La disminución, a su vez, fue mayor cuando se utilizaron ambas enmiendas en combinación.

En este sentido, en los casos de detección de valores atípicos en los sitios que sugieren un posible riesgo de contaminación, la aplicación de enmiendas orgánicas puede ayudar significativamente a prevenir posibles riesgos para la salud, evitando consumir alimentos contaminados.

II.4. Análisis estadístico

La Figura 3 representa un gráfico de caja y bigotes en donde se establece el análisis de *clustering*. Para evaluar qué variables contribuyeron significativamente a la separación entre los grupos, se realizó un análisis de varianza (ANOVA) unifactorial para cada variable del análisis fisicoquímico. El resultado reveló que el fósforo extractable (Pext) fue la única variable que presentó diferencias estadísticamente significativas entre los clusters ($p < 0.05$), lo cual sugiere que la disponibilidad de fósforo fue un factor determinante en la clasificación de los sitios por grupos. No se detectó un patrón espacial asociado a estos grupos.

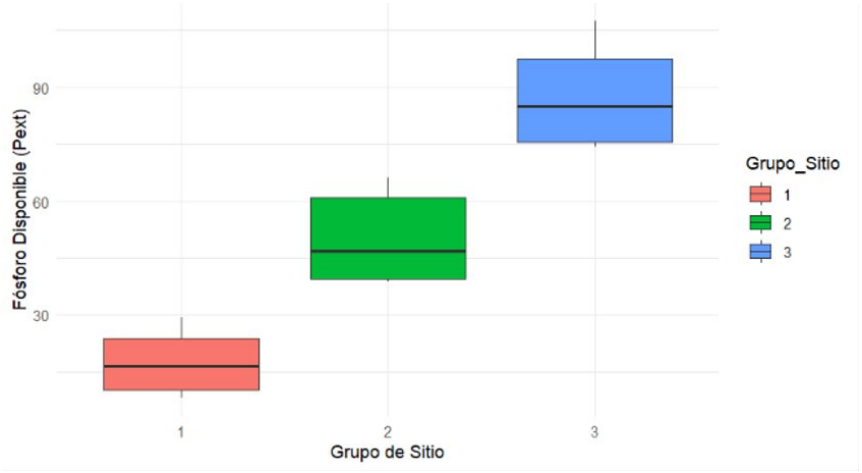


Figura 3: *Análisis de clustering (K-means) y distribución de grupos según la variable fósforo extractable. Grupo 1: sitios 2, 3, 4 y 7; Grupo 2: sitios 5, 6, 8, 9, 13 y 14; Grupo 3: 1, 10, 11 y 12.*

Respecto de la regresión lineal, se encontró una relación significativa entre el pH y el índice de germinación ($p=0.0211$) con un grado de ajuste (R^2) del 31,7% (Figura 4). El modelo entonces explica alrededor del 37% de la variación en el índice de germinación. Esta relación sugiere que a pH más alcalinos el índice de germinación disminuye. La biodisponibilidad de nutrientes es afectada por los niveles pH, lo que podría estar influyendo en el desarrollo radicular. El Anexo II contiene las regresiones realizadas con el resto de las variables analizadas.

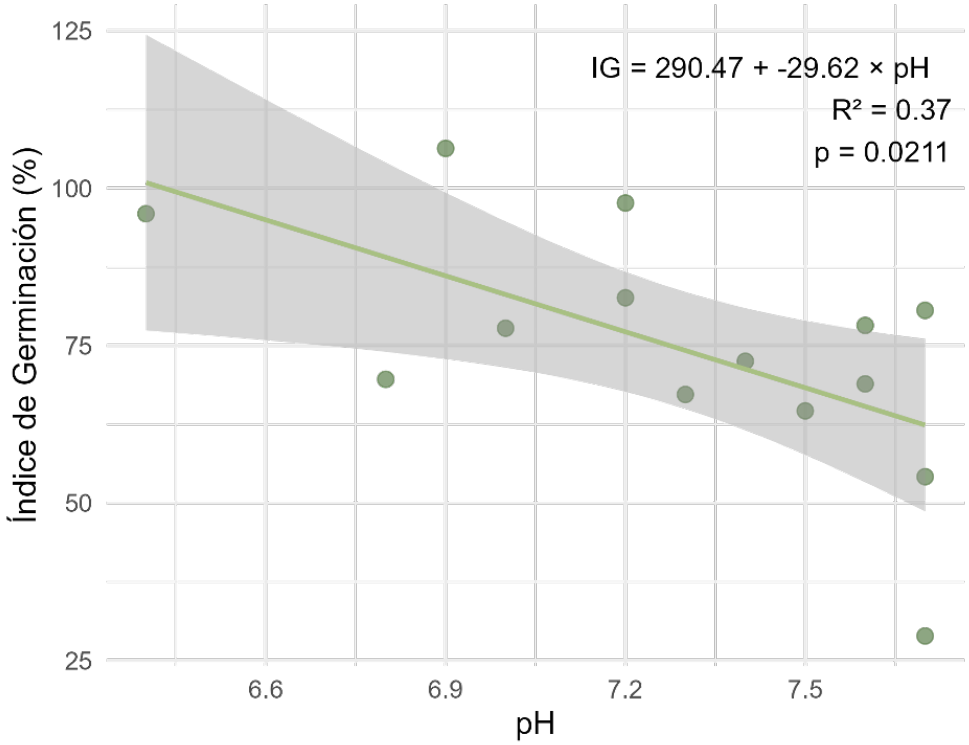


Figura 4: *Relación entre el pH y el índice de germinación en los sitios.*

Conclusiones

El presente trabajo realizó un análisis participativo e integral de calidad de suelos para uso agrícola en zonas con un interés real y potencial en desarrollar huertas urbanas. Los análisis fisicoquímicos arrojaron niveles altos de fósforo extractable y valores de metales pesados apropiados para el uso en cuestión, lo que indica la potencialidad de los mismos para el desarrollo de huertas. Sin embargo, los bioensayos de toxicidad indicaron la presencia de sitios con "alta fitotoxicidad", lo que indicaría condiciones menos apropiadas para la agricultura urbana.

Teniendo en cuenta estos análisis y el desconocimiento acerca del origen del suelo de relleno, es recomendable realizar las huertas en canteros elevados sobre el suelo, incorporando materia orgánica abundante para minimizar la translocación de contaminantes a los tejidos comestibles de las plantas cultivadas, ya que la MO funciona como una barrera químí-

ca contra la contaminación. La incorporación de otras enmiendas como *biochar* o fertilización biológica (microorganismos benéficos) ayudan a mantener no disponibles estos contaminantes, así como acelerar su degradación.

Los resultados obtenidos representan un primer antecedente en el conocimiento de la calidad de suelos en el barrio René Salamanca, en La Matanza. Este tipo de análisis son primordiales en este barrio, así como muchos otros del conurbano, dado el origen de los suelos (material de relleno). Es preciso conocer sus características para asegurar que la agricultura urbana o de autoabastecimiento que se desarrolle no impacte negativamente en la salud de sus habitantes.

Agradecimientos

A la Asociación Civil Identidad Vecinal por acercarnos al territorio. A cada una de las familias que ofrecieron su terreno para cada muestreo. A los participantes del Programa Envión por interiorizarse y participar activamente en el proyecto de forma lúdica y colaborativa. Al Laboratorio de Química, Departamento de Ingeniería e Investigaciones Tecnológicas (UNLaM) y al Laboratorio de la Cátedra de Química Inorgánica y Analítica (FAUBA).

Bibliografía

Acevedo, E., Carrasco, M. A., León, O., Martínez, E., Silva, P., Castillo, G., Ahumada, I., Borie, G. & Gónzalez, S. (2005). *Criterios de calidad de suelo agrícola*. Ministerio de Agricultura, SAG. http://bibliotecadigital.sag.gob.cl/documentos/medio_ambiente/criterios_calidad_suelos_aguas_agricolas/pdf_suelos/1_portada_indice.pdf

ACUMAR, ENUDPAT (2011). Informe del estudio comparativo de aspectos de salud y caracterización del estado nutricional, desarrollo psicomotor, y análisis toxicológico de la población en niños y niñas menores de 6 años que residen en dos municipios de la provincia de Buenos Aires: La Matanza y Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires. ACUMAR, Dirección de Salud Ambiental.

Alconada Magliano, M. M. y Lanfranco, J. W. (2019). Parte 2: Condiciones de abastecimiento. Suelos salinos y sódicos. Facultad de Ciencias

Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/42792/mod_resource/content/1/TEMA%2010%20-%20SUELOS%20SALINOS%20Y%20S%C3%93DICOS.pdf

AOAC (1975). *Official Methods of Analysis* (12th ed.). Association of Official Analytical Chemist.

Ávila Cervantes, R. A., Mancilla Montelongo, G., González Pech, P. G., Sandoval Castro, C. A., & Torres Acosta, F. D. J. (2019). Bioensayos in vitro de relevancia en las ciencias biológicas y agropecuarias. *Bioagrociencias*, *12*(1). https://doi.org/10.56369/BAC.2968

Bayona, J. M., Cañameras, N., Angelet, J. C., Díez, S., Margenat, A. & Matamoros, V. (2018). Impacte de la contaminació ambiental als cultius periurbans o de proximitat. Estudi de cas: el Parc Agrari del Baix Llobregat. *Quaderns Agraris*, (44): 47-67. https://raco.cat/index.php/QuadernsAgraris/article/view/340509

Branzini, A. & Zubillaga, M. S. (2010). Assessing phytotoxicity of heavy metals in remediated soil. *International Journal of Phytoremediation*, 12(4): 335-342. https://doi.org/10.1080/15226510903552433

Bray, R. H., & Kurtz, L. T. (1945). Determination of total organic and available form of phosphorus in soil. *Soil Science*, (59): 39-45.

Bursztyn Fuentes, A. L. (2015). Optimización del proceso de fitorremediación en sedimentos dragados del Riachuelo mediante la incorporación de ligandos orgánicos. [Trabajo final de intensificación, Facultad de Agronomía, UBA]. http://ri.agro.uba.ar/files/intranet/intensificacion/2015bursztynfuentesamalialara.pdf

Bursztyn Fuentes, A. L., Do Carmo, L. I., Balaguer Grimaldo, A., Weigandt, C., De los Ríos, A., Fabrizio de Iorio, A. y Rendina, A. E. (2022). Carbonaceous amendment addition as an alternative to decrease phytotoxicity of sediments from the Matanza-Riachuelo Basin (Argentina). *Environmental Technology & Innovation,* (28), 102687. https://doi.org/10.1016/j.eti.2022.102687

Casierra Posada, F. y Poveda, J. (2005). La toxicidad por exceso de Mn y Zn disminuye la producción de materia seca, los pigmentos foliares y

la calidad del fruto en fresa (*Fragaria sp. cv. Camarosa*). *Agronomía Colombiana* 23(2): 283-289.

Chaney, R. L. (1993). Zinc in Soils and Plants: Proceedings of the International Symposium on 'Zinc in Soils and Plants' held at The University of Western Australia (pp.135-150).

Civeira, G. (2016). *Variación espacial de los servicios ecosistémicos de soporte y provisión en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Instituto de Suelos INTA. https://www.ina.gob.ar/legacy/ifrh-2016/trabajos/IFRH_2016_paper_33.pdf

Conti, M. E. & Giuffré, M. (2014). *Edafología: bases y aplicaciones ambientales argentinas*. Editorial Facultad de Agronomía.

Davies, B. (1974). Loss-on ignition as an estimate of soil organic matter. *Soil Science Society of America Journal*, (38): 150.

De Siervi, M., Iorio, A. F. D., & Chagas, C. I. (2005). Heavy Metals in Sediments and Runoff Waters in Soils of the Matanza River Basin, Argentina. *Communications in Soil Science and Plant Analysis*, *36*(17-18), 2303-2314. https://doi.org/10.1080/00103620500250742

Do Carmo, L. I. (2013). Efecto de la toxicidad del plomo en bioensayos con semillas y plantas [Trabajo final de intensificación, Facultad de Agronomía, UBA]. http://ri.agro.uba.ar/files/intranet/intensificacion/2013docarmoluisignacio.pdf

Dondini, C., Úbeda, X., Certini, G., & Francos, M. (2024). Soil quality in the urban gardens of Barcelona (Spain). *Journal of Soils and Sediments*, (24): 1652-1664. https://doi.org/10.1007/s11368-024-03737-6

Echeverría, H. & Bergonzi, R. (1995). Estimación de la mineralización del N en suelos del SE bonaerense (Boletín Técnico Nº 135). SAGPyA, INTA.

Emino, E. R. & Warman, P. R. (2004). Biological assay for compost quality. *Compost Science & Utilization*, (12): 342-348.

EPA (2011). *Brownfields and Urban Agriculture: Interim Guidelines for Safe Gardening Practices*. United States Environmental Protection Agency, Region 5 Superfund Division.

Feito, M. C. (2013). Agricultura familiar con enfoque agroecológico en zonas periurbanas. Análisis de una experiencia de intervención para el desarrollo rural en Luján (Buenos Aires, Argentina). *Revista Electrónica de Geografía Austral,* CONICET. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1666-77192013000200002

Gee, G. W. & Bauder, J. W. (1986). Particle Size Analysis. En A. Klute (ed.), *Methods of Soil Analysis: Part A* (2nd ed., Vol. 9, pp. 383-411). American Society of Agronomy.

Giuffré, L., Ratto, S., Marbán, L., Schonwald, J. y Romaniuk, R. (2005). Riesgo por metales pesados en horticultura urbana. *Cienc. Suelo* (23): 101-106.

Giuffré, L. (2014). *Agroecosistemas: impacto ambiental y sustentabilidad*. Editorial Facultad de Agronomía.

Giuffré, L., Marbán, L., Romaniuk, R., Vespasiano, C., Sammartino, F. & Arata, L. (2013). Diagnóstico edafológico para la planificación de huertas orgánicas familiares en suelos periurbanos. Proyecto UBANEX 5 2013–2014. FAVE, *Ciencias Agrarias*, 12(2).

Herrera, A. y Rotondaro, R. (2017). Relevamiento de fertilidad de los suelos pampeanos ¿Qué nos dicen los análisis de suelo? Laboratorio SUELOFERTIL – Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA).

Herrera, G. E. (1989). *Análisis químico de suelos y aguas. Primer curso para auxiliares de laboratorio*. Instituto de Evaluación de Tierras, INTA Castelar.

Huertos, E. G., & Baena, A. R. (2008). *Contaminación de Suelos por Metales Pesados*. *Macla: Revista de la Sociedad Española de Mineralogía*, (10), 48–60.

Jean-Soro, L., Hinschberger, F., Reninger, P.-A., Dumat, C., Schwartz, C. & Morel, J.-L. (2014). Origin of trace elements in an urban garden in Nantes, France. *Journal of Soils and Sediments*, 14(4): 866-878. https://doi.org/10.1007/s11368-013-0821-2

Kirk, K. L., Smith, B. C., & Kalisz, P. J. (2002). Seed germination and root growth in response to environmental contaminants. Environmental Toxicology and Chemistry, 21(8), 1810–1816.

Lewis, M. A. (1995). Use of freshwater plants for phytotoxicity testing: A review. Environmental Pollution, 87(3), 319–336

Malpartida, R. (2018). Antecedentes y estudios actuales sobre la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo y otras fuentes al Río de La Plata. *Ambiente Ecológico*. http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/informesEspeciales/017_InformesEspecialesNieblaDelRiachuelo.pdf

Mayer, A. M., & Poljakoff-Mayer A. (1982). *The germination of seeds* (3ª ed.). Pergamon Press.

Mendoza, R. E., García, I. V., De Cabo, L., Weigandt, C. F. & Fabrizio de Iorio, A. (2015). The interaction of heavy metals and nutrients present in soil and native plants with arbuscular mycorrhizae on the riverside in the Matanza-Riachuelo River Basin (Argentina). *Science of the Total Environment*, (505): 555-564. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2014.09.105

Moreno, M. Y. (2016). "El fondo también existe": Construcción colectiva del hábitat en asentamientos de González Catán. [Tesis de grado, Universidad Nacional de La Matanza].

Page, A. L., Miller, R. H. & Keeney, D. R. (eds.) (1982). *Methods of Soil Analysis. Part 2: Chemical and Microbiological Properties* (2nd ed.). Agronomy 9. ASA–SSSA.

Plum, L. M., Rink, L., & Haase, H. (2010). The Essential Toxin: Impact of Zinc on Human Health. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *7*(4), 1342-1365. https://doi.org/10.3390/ijerph7041342

Rendina, A., & Fabrizio de Iorio, A. (2012). Partición de metales pesados en los sedimentos del fondo del río Matanza-Riachuelo y corrientes tributarias principales. *Contaminación de Suelos y Sedimentos: An International Journal*, 21(1), 62-81. https://doi.org/10.1080/15320383.2012.636776

Sobrero, M. C., & Ronco, A. (2004). Ensayo de toxicidad aguda con semillas de lechuga *Lactuca sativa L*. En Castillo Morales, G. (ed.), *Ensayos toxicológicos y métodos de evaluación de calidad de aguas* (pp. 71-79). México: IDRC, Canadá: IMTA.

USDA (2011). *Carbon to nitrogen ratios in cropping systems*. USDA Natural Resources Conservation Service. file:///C:/Users/IV/Downloads/stelprdb1166766.pdf

Walkley, A., & Black, A. (1934). An examination of the Degtjareff method for determining soil organic matter and a proposed modification of the chromic acid titration method. *Soil Science*, [37]: 29-38. http://dx.doi.org/10.1097/00010694-193401000-00003

Wilhelm, J. L. (1975). Indicadores biológicos de la contaminación. En B. A. Whitton (ed.). *Ecología del río* (pp. 375-402). Publicación científica Blackwell.

Anexo I. Valores de IG para cada sitio y su determinación de toxicidad según Emino y Warman (2004)

Sitio	%G	ER	IG (%)	Det. Toxicidad
1	74,8	86,4	64,6	Media
2	92,6	87,0	80,6	No se detecta
3	88,0	93,8	82,6	No se detecta
4	93,0	74,1	68,9	Media
5	85,6	91,4	78,2	Media
6	81,3	66,7	54,2	Media
7	109,9	88,9	97,7	No se detecta
8	101,6	94,4	96,0	No se detecta
9	72,3	96,3	69,7	Media
10	95,4	81,5	77,8	Media
11	113,3	93,8	106,3	No se detecta
12	53,2	54,3	28,9	Alta
13	80,1	84,0	67,2	Media
14	89,0	81,5	72,5	Media

Anexo II. Regresiones lineales de IG en función de cada variable de suelo analizada.

Variable	R2	p_value
pH	0,369534	0,021098
CE	0,094062	0,286181
MO	0,013552	0,691867
N	0,011806	0,711575
NA.	0,003208	0,847481
K	0,012043	0,708807
Pext	0,146965	0,17604
C	0,007963	0,761614
C_N	0,003369	0,84375
CIC	0,000642	0,931478
PSI	0,000358	0,948786
Cu	0,036915	0,51051
Pb	0,003684	0,836693
Cr	0,037768	0,505569
Zn	0,13674	0,193148

CAPÍTULO 27

Sostener la vida en común en la vejez: materialidades e infraestructuras de los cuidados entre mujeres referentes del Conurbano bonaerense

María Florencia Blanco Esmoris[1,*], María Victoria Castilla[2,]**

[1] CONICET-CIS/IDES-UNTREF
[2] CONICET-EIDAES-UNLAM
* flor.blancoesmoris@gmail.com, ** vickycastilla@yahoo.com.ar

Palabras clave: *cuidados comunitarios; mujeres; envejecimiento.*

Keywords: *community caregiving; women; aging.*

Resumen ejecutivo

En los márgenes urbanos del Conurbano bonaerense, las trayectorias de mujeres adultas mayores que sostienen el cuidado comunitario revelan entramados de poder territorial y desigualdad persistente que merecen ser abordados desde una mirada etnográfica. Lejos de representar figuras pasivas en la vejez, estas mujeres protagonizan formas de acción situadas en contextos de creciente mercantilización del espacio y transformación urbana. A través de su trabajo cotidiano —no remunerado pero vital— articulan redes, gestionan recursos y configuran infraestructuras afectivas y materiales que permiten la reproducción social y actúan como formas de resistencia en escenarios de precariedad. El envejecimiento, en este marco, no puede pensarse al margen de las trayectorias de trabajo comunitario que han sostenido durante décadas, ni de las formas concretas en que sus cuerpos, tiempos y saberes se inscriben en el territorio. Este fenómeno convoca a repensar las condiciones materiales del cuidado y la vejez en los márgenes urbanos, así como los modos en que se construye valor social en torno a lo que sostiene la vida.

1. Introducción

Los matices de la vejez de las mujeres en el Conurbano bonaerense (en adelante, Conurbano) sólo son posible de comprender desde la trama de poder territorial que da cuenta de las desigualdades existentes y persistentes a lo largo de las décadas[1]. En particular, las mujeres a cargo del cuidado comunitario en los barrios pobres del Conurbano llevan adelante desde hace al menos cuatro décadas una serie de logística más o menos visibles que supone moverse en el patio trasero de urbes con una fuerte mercantilización del espacio urbano, así como la proliferación de nuevas formas de producción inmobiliaria (Boldrini y Malizia, 2014). Las organizaciones comunitarias emplazadas en estos barrios tienen a mujeres como sus protagonistas, muchas de ellas adultas mayores, sin recibir remuneración (Folbre, 2006), recreando desigualdades sociales con base en el género (Faur y Pereyra, 2018: 528). El trabajo comunitario que realizan estas mujeres adultas mayores comprende tanto la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (Cerri y Alamillo Martinez, 2012) como la gestión de los recursos y de las acciones contempladas en el cuidado en sí mismo (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015).

Ellas transmiten conocimientos a generaciones más jóvenes, en lo que Erikson (2000) denomina una generatividad entendida como la preocupación por guiar a la siguiente generación, que se expresa en la enseñanza y el cuidado como modo de garantizar la continuidad de la vida social en general y, en el caso que nos convoca en este texto, la continuidad de los espacios comunitarios que no sólo alimentan, sino que asisten de diversas maneras a las personas y permiten que la vida comunitaria se reproduzca. En este proceso negocian con actores internos y externos, brindan soluciones cotidianas a problemas estructurales poniendo sus viviendas, dinero, mercadería, insumos, tiempo y su cuerpo para poder hacer del cuidado y el bienestar una realidad. No ocupan cargos formales dentro de estructuras institucionales y nunca recibieron un salario, pero llevan más de 40 años realizando estos trabajos, siendo imposible escindir el ciclo vital de estas mujeres del cuidado de la comensalía comunitaria.

Muchas de ellas hoy tienen más de 60 años y se encuentran tan desamparadas como lo estuvieron a lo largo de sus trayectorias de vida, alejadas de políticas y estructuras que les permitan descansar o, al menos, ver

1. Agradecemos profundamente los valiosos comentarios y correcciones de las revisoras, que contribuyeron a enriquecer y aportar mayor claridad a nuestro trabajo.

reconocido su derecho a disminuir su carga de trabajo, sin que ello implique pérdida de ingresos para vivir ni de reconocimiento comunitario. Esta realidad contrasta con el marco político y legal vigente, ya que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015), aprobada por Ley 27.360 y con jerarquía constitucional en Argentina a través de la Ley 27.700, establece obligaciones estatales en relación con la protección y garantía de los derechos de este grupo etario. La vida de estas mujeres no es ajena a la de muchas otras mujeres pobres que enfrentan a múltiples y diversas desigualdades a lo largo del ciclo vital, y tienen mayor riesgo que los hombres de sufrir pobreza por no recibir ingresos monetarios propios en la vejez, ni lograr una materialización económica (Carpenter *et al*., 2022; CEPAL, 2019). Cabe mencionar al respecto que en Argentina la población mayor de 60 años continúa en un sostenido aumento a medida que aumenta la edad, sin embargo, los porcentajes de población femenina predominan sobre los varones. En el año 2021, en Argentina, en el grupo de 60 a 64 años, se observó un 47% de varones y un 53% de mujeres, en tanto que en los grupos de edad de 80 años y más, se encontraron diferencias más marcadas resultado de una expectativa de vida diferencial entre varones y mujeres (MINSAL, 2022).

En diálogo con los estudios sobre cuidados comunitarios y a partir de los resultados de una investigación de tipo etnográfica realizada en los años 2018-2023, en este texto describimos y analizamos las trayectorias de vida (Elder 2003; Saraceno, 1989) e institucionales de mujeres trabajadoras de comedores comunitarios en barrios pobres del Conurbano con edades comprendidas entre los 60 y los 76 años y que llevan cuarenta años o más gestionando espacios comunitarios. En particular, se abordaron las experiencias de gestión comunitaria que realizan las llamadas *coordinadoras, encargadas* o *referentas* de comedores y merenderos comunitarios inscritos en diversos programas de gobierno.

En nuestra investigación registramos que estas mujeres pobres *referentas* de espacios comunitarios desde hace al menos cuatro décadas son sujetos activos dentro de la esfera política local y comunitaria, son el nexo articulador entre el Estado y el barrio y gestionan y administran bienes, servicios y capitales de los distintos niveles de gobierno. No obstante, necesitan y no reciben asistencia a su salud fragilizada por las condiciones de vida y el declive propio del paso de los años, que se acentúa a partir de la sexta década. Asimismo, presentan una sobrecarga injusta, no remunerada e invisibilizada de responsabilidades que socava sus derechos a elegir su nivel de participación, al descanso y al cuidado.

Sostenemos que ellas gestionan y resisten en la escasez y que construyeron un saber que les llevó muchos años dominar y perfeccionar, conformado a partir del ensamble de dos trayectorias: las biográficas y el trabajo comunitario. Ambas están correlacionadas siendo casi imposible pensarlas de un modo separado, ya que fueron transitando sus vidas entre *ollas populares*, otros comedores, merenderos, reuniones con ONG's, organismos del Estado, instituciones privadas y particulares y con otras mujeres de las que aprendieron y a quienes enseñaron. Forjaron experiencias en el cuidado comunitario a la vez que se introducían en actividades como gestionar alimentos a sus hijos/as con lógicas situadas en tiempos históricos, políticos y económicos cambiantes. Por ello, sus trayectorias de vida y laborales y hoy su vejez se inscribe en estructuras de poder comunitario donde ellas gestionan, administran y cuidan ejerciendo resistencias cotidianas que permiten la reproducción de la vida comunitaria.

En la investigación se utilizaron técnicas como entrevista etnográfica y semi-estructurada, charlas informales y observaciones. Se realizaron entrevistas en profundidad para reconstruir las trayectorias de vida de 8 mujeres *referentas* y se realizaron 18 entrevistas semi-estructuradas a mujeres que trabajan en los espacios comunitarios de las *referentas* localizados en la zona oeste y noroeste del Conurbano, principalmente en barrios populares.[2] Como señala la literatura, el Conurbano constituye un apelativo recurrente que paradójicamente implica imprecisiones e incertidumbres respecto a lo que se denomina (Blanco Esmoris, 2019). En términos estrictos, y de acuerdo con un criterio jurídico-administrativo asentado en la Ley Provincial 13.473, el Conurbano está constituido por 33 municipios/partidos. Asimismo, por su geografía y composición demográfica ha sido motivo de retrato de una variedad de procesos sociales, de manera reciente tras la crisis del 2001, identificado como un lugar de expresión de una "nueva cuestión social" (Viotti y Balladares, 2010) caracterizada por el desempleo, la pobreza, la desintegración, la proliferación de villas y asentamientos, a menudo dejando de lado otros procesos sociales que generan valor agregado de tipo comunitario (Blanco Esmoris, 2019).

2. Según la Secretaría de Integración Sociourbana "Se considera Barrio Popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)". Véase: https://www.argentina.gob.ar/noticias/barrios-populares

Los espacios comunitarios que relevamos en los variados puntos del Conurbano son parte de esta trama de valor pues allí se preparaban alimentos, estaban inscritos en programas del gobierno para recibir mercadería y, a la vez, en ellos se realizaban diversas actividades recreativas, de asesoramiento, de prestación de servicios de salud y de capacitaciones. Todos ellos estaban emplazados en barrios pobres del conurbano. Durante el trabajo de campo, se realizaron entrevistas informales con personas que asistían a estos espacios y se realizaron 9 entrevistas a funcionarios del gobierno local. Las entrevistas fueron grabadas y registradas junto con las observaciones y las charlas informales en notas de campos. Posteriormente fueron analizadas a partir de una codificación que operacionalizan los objetivos de investigación.

2. Cuidados comunitarios, comedores y adultas mayores

Los cuidados comunitarios están altamente feminizados y, en los barrios pobres, gran parte de éstos se llevan adelante en comedores y merenderos. Al igual que otros modos de cuidado (autocuidado, del ambiente, doméstico, familiar, tercerizado, del estado, entre otros) el cuidado comunitario incluye al conjunto de actividades sociales que permiten conservar, continuar o reparar el mundo con el objetivo de vivir lo mejor posible. Se trata de un trabajo y un conjunto de acciones activas y pasivas tendientes a satisfacer necesidades de posesión o de acceso a bienes y servicios y necesidades emocionales o anímicas (Moliner, 2013; Tronto, 1993). Este tipo de cuidado puede pensarse como un bien común (Federici, 2010), como un derecho colectivo, como un derecho universal en el que la vida está en el centro, que incluye prácticas, moralidades y conocimientos desplegados para sostener el bienestar de la comunidad. Interviene en la reproducción de la vida, el bienestar y contempla las interdependencias y múltiples dependencias, las lógicas sociales que lo moldean y son moldeadas por éste, los recursos y condiciones necesarias para realizarlo, la habitabilidad y el entorno. Implica una trama de autonomías y dependencias intrínsecas al ser humano más allá de determinadas instancias que refieren asistencia y de la prevalencia femenina adulta, familiarista y hogareña (Comas, 2014).

El cuidado comunitario realizado en los comedores no sigue las lógicas de un sistema económico basado en la acumulación por desposesión (Harvey, 2005) y nos obliga a pensar un cambio en las pautas de habitabilidad y convivencia pasando de ser un problema familiar a una “cues-

tión social" (Pautassi, 2007). De esta manera, se amplía el espectro de acciones, sentidos y sujetos intervinientes para advertir entramados en los que intervienen no sólo las mujeres sino también los varones, el Estado, el mercado, el tercer sector y la comunidad que está participando. Las lógicas de cuidado comunitario modulan la circulación de bienes, de poder y de acceso a servicios en la ciudad informal organizando los tiempos de las vidas cotidianas para sostener la alimentación y el bienestar en la escasez.

Los comedores comunitarios y merenderos -entre otras formas de gestión comunitaria del alimento- crean plusvalor (Borges, 2006; Quirós, 2011; Colabella, 2012; Roig y Blanco Esmoris, 2021) configurando partes de los circuitos de redistribución de recursos públicos (Colabella, 2012: 59). Para llevar adelante el cuidado comunitario, estos espacios construyen alianzas virtuosas en sus inmediaciones (con organizaciones eclesiásticas, de la salud, escolares, organizaciones no gubernamentales, entre otras) asumiendo actividades como asistencia emocional, asesoramiento y articulación con dependencias de gobiernos, espacio de refugio, entre otras actividades que moldean las lógicas de cuidado comunitario llevadas adelante (Gonzálvez Torralbo y Guizardi, 2021). Como presentaremos, los comedores no son solo espacios de asistencia, sino también de reconocimiento y de orgullo por lo logrado a lo largo de los años. Allí experimentan la satisfacción de haber tejido comunidad, pero al mismo tiempo la persistencia de una necesidad que no se agota a pesar del esfuerzo compartido. Los comedores funcionan como territorios afectivos, de sostén y de identidad.

La gestión feminizada del alimento resulta ser el prisma desde el cual se construyen relaciones y se realizan acciones que trascienden lo alimentario y que, a la vez, resulta su condición necesaria. Estas prácticas forman parte de las políticas sociales que, vía la gestión alimentaria, se territorializan en contextos específicos a partir del trabajo y los tiempos de las mujeres (Zibecchi, 2018). Ellas *tiran* (del carro buscando cartones, el alimento que está en mal estado, los desechos de sus viviendas) y *estiran* o buscan alimentos *rendidores* (Aguirre, 2004), sobre todo en contextos críticos. Gestionan recursos finitos que *bajan* de las oficinas gubernamentales y que ellas vectorizan mediante cada *tupper* que llenan.

Ante el escenario de crisis sanitaria vinculada al COVID-19, ellas como población de riesgo continuaron al frente de los comedores. Frente a las medidas de aislamiento -que implicaron una limitación de la circulación

y movilidad, merenderos y comedores ubicados en el seno de estos barrios- ellas continuaron trabajando y garantizaron la provisión de alimentos a familias bajo otra modalidad: el retiro o entrega de la comida en viandas o *tuppers*. Los denominados *tópers* o *tuppers* son envases de plástico con tapa que sirven para almacenar o servir comida que permiten retirar la comida de los comedores. Muchos de ellos trascienden esta forma terminando por hacer uso de envases reutilizados como, por ejemplo, botellas de bebida cortada que auspician de pocillo para verter la comida. Un cambio en el modo de asistencia de los comedores que se consolidó con la pandemia de COVID-19, fue el reemplazo de realizar las comidas en propios espacios de los comedores a entregarlas en este otro formato de viandas o *tuppers*, como lo refieren en el barrio. Así, se observa un pasaje de comer en el mismo comedor a hacerlo, en el mejor de los escenarios, en la vivienda en donde reside el grupo familiar. Estos pasajes en la provisión de alimentos transformaron los modos de vinculación comunitaria a la vez que, en la actualidad, exigen atender las demandas comunitarias situadas.

Este tipo de distribución se desplazó de la comensalía en los comedores a la de los hogares, como otra forma de comensalía comunitaria (de Vidas, 2007) que se consolidó como hábito y se mantiene hasta la actualidad. Este tipo de comensalía desafía el modelo de domesticidad de las clases medias -que los excluye- de compartir comidas en la *mesa común* (Pite, 2016), debido a que habilita ese ideario de la *mesa común* excluyendo la cocina y el cocinar como espacio y acciones feminizados. Como un gran engranaje, algunas personas esperan y reciben, y otras también esperan que les llegue la mercadería, la reclaman a otras personas, reciben, cocinan y dan conformando una trama compleja de redistribución de alimentos, información, asistencia, capacitación, contención y afecto. Si bien no hay un registro preciso de la cantidad de gente que se alimenta diariamente en los comedores del país, las estimaciones de los movimientos barriales, que reclaman un salario para las trabajadoras de los comedores, señalan que son alrededor de 10 millones de personas (de un poco más de 47 millones según el CENSO de 2022), cifra que aumenta en cada momento de crisis social y económica.

Según hemos registrado, en la mayoría de las mujeres encargadas de los comedores estas actividades fueron parte de sus trayectorias de vida desde hace más de 30 años en algunos casos. La cotidianeidad de gestionar los alimentos en el barrio, acumulada durante años, se ve reflejada en sus cuerpos envejecidos. Los día a día del cuidado comunitario van marcando el tiempo de vida de estas mujeres y así envejecen mientras

dan de comer al barrio y lo siguen haciendo ya siendo personas mayores. Las estrategias desarrolladas en la gestión de las formas comunitarias de cuidado se entrelazan con las trayectorias biográficas de las propias mujeres, sus tiempos de vida, y con los tiempos sociales y económicos.

3. Envejecer cuidando: cuerpo, infraestructuras y materialidades afectadas

La gestión de los cuidados comunitarios en los barrios pobres en las mujeres entrevistadas está moldeada por su edad. Desde su perspectiva, el paso de los años fue trayendo problemas físicos y de salud mental, algunos propios del declive por la edad y otros producto de la pobreza y la escasez, que las obligó a modificar rutinas y prácticas para continuar asistiendo al barrio desde los comedores. Entre los problemas físicos mencionados, están la presencia de enfermedades respiratorias y crónicas por habitar viviendas con humedad, con poca calefacción, escasa ventilación y/o por la contaminación del aire por las quemas recurrentes dentro del barrio. Asimismo, algunas mencionaron tener problemas osteoarticulares y musculares que se "*hacen sentir más*" al caminar con pisos irregulares de las viviendas y de los pasillos comunes del barrio. Debido a estas irregularidades y la falta de barandas en las escaleras, mencionan que tienen miedo a las caídas ya que algunas han sufrido fracturas o esguinces en los últimos años.

También, señalan problemas gastrointestinales por el consumo de agua de mala calidad y problemas cardíacos asociados a sus trayectorias de vida atravesadas por el estrés, el riesgo y el sufrimiento. Por último, refieren la presencia frecuente de enfermedades dermatológicas como infecciones en la piel, sarpullidos y úlceras por la contaminación del ambiente por la falta de recolección de residuos y la cercanía a basurales y cauces de agua altamente contaminados. Todos estos problemas se agravan por las dificultades en el acceso a medicamentos y asistencia, sobre todo, de salud mental. Respecto de ésta última, mencionan la recurrente demanda insatisfecha de asistencia y de acceso a servicios de salud mental para tratar temas de ansiedad, depresión, estrés, incertidumbre, aislamiento social y comunitario, sensaciones de abandono, incertidumbre económica, inseguridad y trastornos de sueño. En contextos de pobreza, estos problemas no sólo se acumulan, sino que tienden a reforzarse mutuamente, aumentando la vulnerabilidad de las personas mayores.

En lo que refiere al propio declive en esta etapa de sus vidas, el trabajo de cuidado comunitario está afectado por enfrentarse a dificultades para realizar actividades como cocinar o cargar los bultos del comedor. La infraestructura edilicia de los espacios comunitarios son un desafío diario que se suma a las dificultades mencionadas anteriormente. Si bien los comedores en general funcionan en espacios con estructuras de mampostería u hormigón, todos tienen necesidades urgentes de mantenimiento. Entre las más recurrentes registramos: arreglar los pisos que están dañados, mejorar la ventilación de las cocinas, resolver problemas de instalaciones de agua y electricidad y ampliar las instalaciones sanitarias ya que, por lo general, hay un solo baño pequeño que resulta insuficiente para la cantidad de personas que trabajan y asisten al comedor.

Ningún comedor cuenta con matafuegos, lo cual representa un riesgo constante, y casi todos presentan deficiencias en el mobiliario, faltando muebles de guardado para la vajilla y utensilios además de armarios para las actividades extras que se realizan. Asimismo, hace falta incorporar o renovar heladeras, freezers, ollas grandes, extractores de aire, bandejas para servir la comida y tablas para picar alimentos. Muchas de estas faltas las mujeres las resuelven "*poniendo el cuerpo*" (Rochi, referenta de 72 años) trasladando por varios cientos de metros grandes garrafas de 15 o 45 kilos, o cocinando paradas por 8 horas o más o levantando ollas de 50 centímetros de diámetro, que cargadas con comida pesan varias decenas de kilos, entre muchas otras acciones diarias.

A modo de ejemplo mostramos el relato de Norma, de 64 años, quien es referente del comedor Nubecita que brinda 140 viandas diarias, cuya distribución se organiza mediante un listado de inscripción. Para llevar adelante esta provisión de alimentación, tres mujeres -incluida Norma- y un varón, luego de que les "*baja*" mercadería un camión del gobierno local, comienzan a cocinar a las 14:30 para servir a las viandas correspondientes a la cena a las 19 hs. Ella reconoce la fuerte demanda actual de alimentación, plasmada en el hecho que tiene gente en lista de espera para las viandas y aún así día a día se sigue acercando más gente, hace que tenga que "*estirar*" (práctica de agregar algo a la ración para que rinda más porciones) la comida para poder asistir a una mayor cantidad de personas. De estas cuatro personas, tres lo hacen de forma voluntaria, llevándose únicamente una ración de comida a sus propias casas como contraparte de este trabajo y dedicación.

El comedor tiene una cocina cuadrada, con una mesada donde se lavan los alimentos y otra en la que se pelan, cortan y pican. Norma es quien se

encarga de preparar las comidas en las ollas y su marido es el encargado del uso del horno industrial ubicado en el salón, donde se sirven los alimentos o se realizan las actividades extras. Para que Norma pudiera cocinar, tuvieron que adaptar la cocina, extendiendo el flexible del gas para abastecer un quemador ubicado en el piso, sobre el que apoyan la olla para cocinar. Según nos refiere, esto se tuvo que hacer porque ni ella ni ninguna de las cocineras -también mujeres mayores- pueden revolver las ollas manteniendo el brazo en alto tanto tiempo (la mesada está a 85 centímetros y las ollas miden 40/50 centímetros), y tampoco levantar las ollas cargadas de agua para las comidas o llevarlas hasta el lugar donde se distribuyen en las viandas. El manejo de ollas pesadas cargadas de alimento, sumado a la exposición constante a altas temperaturas, representa un esfuerzo considerable que compromete su bienestar físico. Además, deben recurrir a apoyos inestables, como taburetes u otras superficies poco firmes, para atender los guisos o estofados, incrementando el riesgo de accidentes y lesiones.

El proceso de elaboración alimenticia de "preparar la olla" en condiciones adversas, exige una gran capacidad de adaptación y resistencia. Aunque estas mujeres procuran cuidar meticulosamente cada utensilio, se enfrentan al desgaste de elementos de cocina usados durante años, lidiando con problemas como corrosión, óxido, rotura de manijas y una progresiva degradación material de sus equipos. Este desafío diario añade una carga física y emocional considerable, resaltando la precariedad de contar con herramientas adecuadas para realizar su labor, donde la materialidad que encierra el cuidado se vuelve palpable en cada objeto deteriorado.

Una de las principales demandas de infraestructura y utensilios que nos menciona es un quemador bajo y grande donde pueda apoyar ollas de baja altura y con un diámetro de la base lo suficientemente ancho para que alcance a cubrir el volumen correspondiente para cubrir las necesidades de comida. Esta demanda surgió en el transcurso de los últimos años cuando fueron perdiendo capacidad muscular para levantar objetos pesados. Ellas mencionan que cuando fueron a tratarse el dolor en los centros de salud, les indicaron que se deben a degeneración de la columna por el desgaste de los discos intervertebrales, por artrosis de columna o por las malas posturas para cocinar y las sobrecargas de fuerza. Asimismo, refieren lesiones en las articulaciones de los miembros superiores e inferiores.

Otro ejemplo es Carmen, de 65 años, de estatura baja y que camina con cierta dificultad cojeando su pierna derecha. La organización cuenta con una cocina, un salón y un baño sin ducha que comparte con la casa de Carmen. Su vivienda está construida en el primer piso del comedor comunitario del cual ella es *referenta*, a la cual accede a través de una escalera de madera empinada. Las paredes de su casa y del comedor son de material y el piso de entablonado de madera. Al estar encima de la cocina y no tener un buen aislamiento, Carmen indicaba que en verano pasaba un fuerte calor que la obligaba a no estar en su casa cuando prendían el horno o las hornallas para cocina. Además, comentaba que, por el problema en su pierna, se le dificulta mucho estar subiendo y bajando las escaleras causándole bastante dolor. Ella se apoya mucho en su hija y en el resto de su familia para gestionar el funcionamiento del comedor comunitario. En estos espacios, la transmisión es constante y se produce de múltiples formas: de madres a hijas, de madres a cuñadas, de abuelas a nietas o de referentes a vecinas. Es un aprendizaje situado que ocurre a través de la observación y el acompañamiento cotidiano. No se trata de un saber formalizado, sino de una suerte de oficio comunitario que se comparte en la práctica diaria, asegurando la continuidad de los espacios.

5. Conclusiones

Este trabajo se propuso etnografiar las condiciones infraestructurales y materiales de la desigualdad en los márgenes del Conurbano, recuperando las trayectorias de mujeres adultas mayores que sostienen prácticas comunitarias de cuidado y alimentación en escenarios marcados por la precariedad, la informalidad y la mercantilización creciente del espacio urbano. A lo largo del análisis, se ha hecho visible cómo la ciudad informal se edifica sobre regímenes de trabajo corporizados y feminizados, sostenidos por cuerpos envejecidos, cansados y precarizados que, sin embargo, continúan garantizando la reproducción cotidiana de la vida. Las *encargadas, referentas y coordinadoras* de comedores y merenderos, protagonistas de estas redes de cuidado, no solo gestionan alimentos: agencian la vida en común, resisten el abandono estatal y disputan sentidos sobre el valor social del trabajo.

En sus relatos no aparece una idea de vejez desligada de estos espacios. En gran medida, esto se debe a que su subjetividad es inseparable de la territorialidad que habitan y de la experiencia que construyen en los comedores. La vejez se piensa siempre "desde adentro", como parte del sostenimiento comunitario y no como un tiempo de retiro o de exterio-

ridad. En ese sentido, estas mujeres, que han sostenido durante décadas el acceso al alimento en los barrios populares, encarnan un saber comunitario profundo en torno a la administración, producción y distribución de bienes básicos. Sin embargo, su trabajo permanece deslegitimado por políticas públicas que las interpelan como beneficiarias y no como trabajadoras, y que invisibilizan las complejidades materiales e infraestructurales sobre las que este trabajo se sostiene. La feminización del cuidado se cristaliza en rutinas patriarcales que estructuran las políticas alimentarias y los dispositivos institucionales del derecho moderno, en los que los cuerpos de estas mujeres —muchas de ellas con enfermedades crónicas y padecimientos persistentes (problemas cardíacos, diabetes, artrosis, reumatismo u otras enfermedades)— quedan atrapados sin reconocimiento económico, sanitario ni simbólico.

Desde esta perspectiva, la vejez dentro del proceso de envejecimiento no puede pensarse al margen de estas trayectorias comunitarias, ni como un proceso aislado de retiro o pasividad. Por el contrario, el análisis a partir de la perspectiva del curso de la vida nos permite pensar la agencia de estas mujeres, quienes deciden trabajar en esos comedores asumiendo una responsabilidad sociocomunitaria. Esto es, enfocan sus vidas y trayectorias de vida, de cuidados y políticas a ese espacio. Nos referimos a que sus cuerpos, tiempos y saberes se encuentran inscriptos en la trama misma del territorio, configurando infraestructuras afectivas y materiales sin las cuales la vida no les sería posible sea porque es parte de su historia e implica agradecer en donde están, porque las mantiene activas. Este trabajo cotidiano, no remunerado pero vital, alimenta no solo cuerpos individuales sino un sistema económico que se sostiene sobre la reproducción invisibilizada. Visibilizar estas prácticas y las condiciones que las hacen posibles permite interrogar la organización del cuidado, los modos de distribución del valor social y las formas concretas en que se construyen ciudades desde abajo. Al poner el foco en estas mujeres y en su agencia persistente, se abre un horizonte de posibilidades para pensar políticas públicas más justas y sensibles a las realidades que configuran los conurbanos en los que queremos y deseamos vivir.

6. Bibliografía

Aguirre, Patricia. 2004. *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis.* Buenos Aires: Ed. Capital intelectual.

_____ . 2018. "Alimentos funcionales entre las nuevas y viejas corporalidades". AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana, ISSN-e 1578-9705, Vol. 14, Nº. 1, 2019, págs. 95-120. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6832409

Blanco Esmoris, María Florencia. 2019. Experiencias conurbanas. Diferentes oestes, muchos agites. Épocas. Revista de Ciencias Sociales y Crítica Cultural, vol. 7, 1-10.

Boito, María-Eugenia y Huergo, Juliana. 2011. "El hambre como punto de origen y de llegada de las políticas alimentarias vigentes". En: Boletín Científico Sapiens Research, Vol. 1 (2): 49-53.

Boldrini, Paula y Malizia, Matilde. 2014. "Procesos de gentrificación y contragentrificación. Los mercados de Abasto y del Norte en el Gran San Miguel de Tucumán (noroeste argentino)". Universidad de Chile. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Instituto de la Vivienda; Revista INVI; 29; 81; 8-2014; 157-191-.

Borges, Antonádia. 2006. "O emprego na política e suas implicações teóricas para uma an- tropologia da política". En Anuário Antropológico, Río de Janeiro: Tempo Brasileiro: 91-125.

Caisso, Lucía . 2021. "No teníamos idea cómo era ir a un ministerio a abrir gestiones" Apropiación de saberes cotidianos de la militancia territorial en una organización social de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Revista Del Museo De Antropología*, *14*(2), 123–134. https://doi.org/10.31048/1852.4826.v14.n2.30527

Cerri, Chiara; Alamillo-Martínez, Laura. 2012. "La organización de los cuidados, más allá de la dicotomía entre esfera pública y esfera privada". Gazeta de Antropología, 28(2): artículo 14. http://hdl.handle.net/10481/23793

Colabella, Laura. 2012. "La casa, el comedor y la copa de leche. Los espacios de la comensalía en los sectores populares". Apuntes de Investigación del CECYP. Año XVI, Nro. 22: 59-78.

Comas d'Argemir, Dolors. 2014. "El don y la reciprocidad tienen género: las bases morales de los cuidados", Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia, Vol. 22, Nº 2, pp. 17-32.

Cravino, María Cristina. 2013. *Repensando la ciudad informal*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

de Vidas, Ariel A. 2007. "Tupperware en el rancho: Las interconexiones globales en un pueblo nahua de la Huasteca veracruzana". Alteridades, 17(33), 63-75. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172007000100006&lng=es&tlng=es

Erikson, Erik H (1998). *El ciclo vital completado*. Buenos Aires: Paidós.

Faur, Eleonor y Francisca Pereyra. 2018. Gramáticas del cuidado. En Juan Piovani y Agustín Salvia (Coords.). *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. coordinado por, 497-534). Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Federici, Silvia. 2010. *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Folbre, Nancy. 2006. Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy, *Journal of Human Development*, 7:2, 183-199.

Gonzálvez Torralbo, Herminia y Menara Lube Guizardi (2021). Las *fronteras del cuidado comunitario*. Chile: UAH Ediciones.

Guy, Donna. 2009. *Women Build the Wefare State. Performing charity and creating rights in Argentina, 1880-1955*. Duke University Press: Estados Unidos.

Harvey, David. 2005 Acumulación mediante desposesión. Revista Herramienta (29). http://www.herramienta.com.ar/

Massolo, Alejandra. 1994. Las políticas del barrio. En Política y Cultura, núm. 1, otoño, pp. 57- 74, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México. Disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/267/26700106.pdf

Molinier, Pascale. 2013. *Le travail du care*. Paris: La dispute.

Neufeld, Lynnette, et al. 2004. "Impacto de Oportunidades en el crecimiento y estado nutricional de niños en zonas rurales", B. Hernández Prado y M. Hernández Ávila, Evaluación externa

del impacto del Programa Oportunidades 2004: Alimentación, Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública.

Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla. 2013. *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Pite, Rebekah. 2013. *La mesa está servida*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Quirós, Juieta. 2011. *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Rodríguez Enriquez, Corina y Gabriela Marzonetto. 2015. "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina". Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 4 Nº 8 (Enero-Junio 2015).

Roig, Anaïs y María Florencia Blanco Esmoris. 2021. "Producir lazo, organizar 'la olla' y 'contener' a otros/as. Experiencias de cuidado sociocomunitario durante la pandemia de la covid-19 en el AMBA (Argentina)". *Antípoda*. Revista de Antropología y Arqueología 45: 29-51. https://doi.org/10.7440/antipoda45.2021.02

Santarsiero, Luis. 2013. Los comedores comunitarios como fenómeno social, político y alimentario en la Argentina de los últimos treinta años: una "guía práctica" para su comprensión, Cuestiones de Sociología, nº 9, ISSN 2346-8904.

Tronto, Joan. 1993. *Moral Boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care*. Nueva York: Routledge.

Viotti, Nicolás y Balladares, Carina. 2010. La periferia de Buenos Aires y el mundo popular urbano. *Apuntes de investigación del CECYP*, Nro. 16-17.

Zibecchi, Carla. 2018. Cuidar en el territorio y en los "márgenes" del Estado. X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2018, Ensenada, Argentina. EN: [Actas]. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11810/ev.11810.pdf

Leyes

Ley 2956/2008, “Programa de apoyo, consolidación y fortalecimiento de grupos comunitarios”.

Ley N° 20.744 (Texto ordenado por Decreto 390/1976).

CAPÍTULO 28

¿Es posible que los varones desnaturalicen la violencia de género? Un estudio en construcción

Jaqueline López, Federico Campos*

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales.
Universidad Nacional de La Matanza
* fcampos@unlam.edu.ar

Palabras clave: *masculinidades; violencia de género; jóvenes; clubes.*

Keywords: *masculinities; violence of gender; youths; clubs.*

Resumen ejecutivo

En este artículo se reflexiona sobre la violencia hacia mujeres y al colectivo LGTBIQ+, basada en cuestiones de género. Nos ocupa el proceso de construcción cultural de su validación, su reproducción y la percepción de varones cis de sectores populares, que participan en clubes.

Estas violencias tienen su origen y trayectoria en las relaciones de poder, consolidadas en ámbitos de socialización. Los clubes de barrio constituyen un escenario privilegiado para el análisis de la percepción que tienen los jóvenes de entre 16 y 18 años sobre la construcción de la masculinidad y la validación de la violencia.

I - Introducción

Ante la persistencia de la violencia de género, nos preocupa comprender cómo se construye y reproduce la misma partir de la percepción de varones cis jóvenes.

Si bien en las últimas décadas la lucha del movimiento feminista y del colectivo LGTBIQ+ han logrado visibilizar la prevalencia de la violencia de género, expresada cotidianamente en discursos de odio, validados por los gobiernos de extrema derecha que se concatenaron en distintas partes del mundo en general, y en Argentina en particular, este flagelo parece no ceder.

Pese a este presente complejo y convulsionado, las mujeres y las disidencias no pactan con el silencio, e intensifican la lucha colectiva través de la visibilización y problematización de las desigualdades de género, las relaciones asimétricas de poder y los distintos tipos de violencia machista que se legitiman desde un sistema patriarcal que continúa otorgando privilegios a los varones cis sólo por el hecho de ser reconocidos como tales.

Fueron las demandas de los movimientos feministas y de disidencias sexuales las que también produjeron la aún incipiente emergencia de ciertos grupos de varones que comenzaron de manera gradual a repensar el ejercicio de sus masculinidades.

En este sentido, con el horizonte puesto en favorecer y fortalecer la deconstrucción de las perspectivas hegemónicas desde las que se construyen los géneros, como docentes de la carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Matanza nos encontramos trabajando sobre un proyecto de investigación desde el que se propone indagar las percepciones que tienen los jóvenes autopercibidos como varones cis sobre la violencia basada en género (VBG), entendiéndola como una práctica estructural que afecta severamente a mujeres, niños, niñas y personas de la comunidad LGTBIQ+ y que pone de manifiesto las relaciones de poder desiguales, tanto entre varones y mujeres, como también a aquellas personas que desafían la heteronormatividad. Históricamente, los varones cis gozan de privilegios estructurales en la sociedad y esos privilegios provocan desigualdades con otros géneros.

Así, nos interesa indagar acerca de las características de las formas de manifestación y reproducción de la violencia basada en géneros que perciben los jóvenes pertenecientes a sectores populares del partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires. En este sentido, pretendemos identificar los valores que constituyen el estereotipo de masculinidad hegemónica, indagar cómo perciben las situaciones de violencia de género en su esfera vincular, caracterizar los modos en que gestionan y desarrollan sus relaciones socioafectivas, y analizar las continuidades y rupturas de la reproducción de la violencia.

A continuación, plantearemos los principales ejes de la discusión en torno a la temática planteada, presentando los abordajes teóricos que vienen dando sustento a la presente investigación, algunas aproximaciones de la misma, para finalizar con algunas reflexiones finales propias del momento del proceso de investigación que nos encontramos transitando.

II - Discusión

Violencia basada en género: reproducción y resistencias

La violencia basada en género es una práctica estructural que viola los derechos humanos y las libertades individuales de mujeres y personas del colectivo LGBTIQ+, y se produce cuando las personas sufren, en cualquier espacio público o privado, algún tipo de discriminación, agresión, hostigamiento o degradación, por su identidad de género, orientación sexual o expresión de género.

En nuestro país, los diversos movimientos de mujeres y diversidades visibilizaron la violencia de género como problemática de derechos humanos; esto generó que la sociedad se sumara a las demandas históricas que los movimientos feministas reclamaban al Estado, específicamente reclamos relacionados con la implementación de políticas públicas. En este sentido, los movimientos sociales y el campo científico han sido claves para poder generar conocimiento y sistematicidad sobre la problemática y, también, la posibilidad de generar políticas públicas focalizadas y modos posibles de intervención ante la urgencia y la emergencia, para la atención, prevención y el reparo que generan las situaciones de VBG.

En el Partido de La Matanza, que en atención al último censo cuenta con una población de 1,841.24 habitantes, según un informe de la Procuración General bonaerense respecto a un relevamiento de hechos de violencia de género y delitos contra las mujeres, en 2022 se registraron 12.794. En tanto, respecto a los femicidios, se contabilizaron nueve en el distrito.

En Argentina ha habido idas y vueltas a nivel institucional en materia de prevención y sensibilización de la violencia basada en género. Por un lado, la creación de un Ministerio Nacional destinado al tratamiento de la problemática había ampliado, en su momento, el alcance del abordaje del problema en todo el territorio nacional. Sin embargo, sin llegar a arriesgarse de manera homogénea en el territorio, el desfinanciamiento y desmantelamiento de las políticas contenidas en dicho Ministerio, eli-

minado del organigrama, ha potenciado ese andamiaje construido socialmente de odio y violencia basada en género. En este sentido, y acorde a un informe de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia, en 2022 se identificaron 226 víctimas directas (NdeR: se habla de "víctimas directas" porque en algunas causas judiciales hay más de una víctima) de femicidio, en 2021 fueron 231, y en 2020, 255.

La violencia basada en género, ejercida por varones cis, conserva hábitos y costumbres, privilegios de origen, que han continuado, reproduciéndose social y culturalmente.

No obstante los avances alcanzados en materia de prevención y visibilización de las violencias por razones de género, se vuelve fundamental promover una articulación sostenida entre el Estado y la comunidad, orientada a generar una comprensión colectiva respecto a la magnitud del impacto que estas violencias producen en la integralidad de las personas, directa e indirectamente afectadas.

Nos proponemos aproximarnos a la comprensión del proceso de construcción de estas masculinidades hegemónicas, a fin de que el resultado de nuestra investigación constituya un insumo o contribuya a un eventual diseño e implementación de políticas públicas que no sólo reaccionen ante la violencia, sino que trabajen activamente en su erradicación desde una perspectiva interseccional y de derechos humanos.

Los clubes son actores claves para la construcción de una comunidad informada, a la hora de tener acceso a información precisa y relevantes para sensibilizar, detectar y/o alertar sobre situaciones tendientes a generar desigualdades de poder, posicionando a las organizaciones como agentes de apoyo en las redes barriales.

En este sentido, y analizando el modo en que se construyen las relaciones de género, que reproducen estereotipos e inequidades, nos interesa indagar en dos dimensiones: por un lado, cómo se expresa y reproduce este rol en el ámbito familiar, y por otro cómo se expresan en los espacios de socialización comunitarios, en que se aprehenden los roles de género y se refuerzan los mandatos de la masculinidad hegemónica que reproducen y manifiestan las expresiones de la VBG.

Específicamente nuestra incipiente investigación se centra en instituciones de la sociedad civil, clubes deportivos, donde principalmente los varones cis desarrollan actividades deportivas con grupos de pares.

Así, pretendemos analizar los significados que atribuyen los varones a su masculinidad, así como la representación simbólica que tienen de su identidad masculina. En ese sentido, se pretende describir las percepciones respecto a las formas de manifestación y reproducción de la violencia basada en género que tienen los jóvenes varones cis que se autoperciben como tales, que asisten a clubes deportivos y el rol de este en los procesos de reproducción de la VBG.

Entonces, nuestra hipótesis central e hilo conductor de nuestra investigación sostiene que en los espacios de sociabilización se configuran los valores cis que expresan el estereotipo de masculinidad hegemónica que, en muchos casos, conllevan violencia de género, cumpliendo el "mandato de masculinidad" en términos de Rita Segatto.

Masculinidades en construcción: sentidos y prácticas

Los estudios sobre masculinidades en Latinoamérica cuentan con cerca de treinta años de producción. Durante este tiempo, se ha evidenciado que los varones y sus masculinidades se han convertido en un objeto de reflexión y análisis. Por un lado, se ha subrayado la necesidad teórica de conocer la participación de los hombres en las desigualdades de género; por otro, se ha observado un escaso interés por parte de los propios varones en modificar el estado de las cosas. Según Olavarría (como se citó en Aguayo y Nascimento, 2016), la pregunta articuladora fue sobre cómo estaban construidas socialmente las masculinidades y su relación con temas tales como el trabajo, la sexualidad, la reproducción, la paternidad y la violencia.

En las últimas décadas, las producciones con carácter científico sobre masculinidades en América Latina se enfocaron en el impacto de las prácticas nocivas de los varones sobre la vida de las mujeres, de las niñas y los niños y sobre otros hombres, tanto en los espacios privados como públicos.

Asimismo, fue fundamental la agenda del movimiento LGTBIQ+ para la proliferación de investigaciones sobre diversidad sexual acerca de varones gay, transexuales, travestis y bisexuales, abordando la discriminación y violencias homolesbotransfóbica, el estigma alrededor de las prácticas homoeróticas y el papel de la homofobia en la construcción de las masculinidades y de las discriminaciones sociales e institucionales.

De acuerdo a las reflexiones de Aguayo y Nascimento, en tales abordajes científicos se ha procurado conocer las subjetividades y prácticas de masculinidades diversas, se ha visibilizado la participación de los varones en las desigualdades de género, se han descrito modelos de masculinidades y mandatos, se ha debatido acerca de la relevancia de transformar discursos y prácticas machistas, se ha ido pasando de las evidencias a la incidencia en políticas y normativas de igualdad de género y, al mismo tiempo, se ha reflexionado sobre cómo convocar e involucrar a los varones en actitudes y comportamientos más equitativos.

En referencia a los estudios de Fuller (2001), Hernández (2008) señalan que, si bien el análisis de clase es importante para el estudio de masculinidades, éste debe integrarse a otros análisis como los de generación, etnia y región, para tener una comprensión de las mutuas influencias de todos y cada uno de los cambios que se están dando en los hombres y en las identidades masculinas.

Otra de las líneas de análisis que plantea Hernández es que la construcción y significados de las masculinidades en América Latina han estado enfocados en el comportamiento tanto público como doméstico de los hombres, poniendo así en tela de juicio las dicotomías de lo público -para los hombres- y lo privado –para las mujeres. En este caso, referencia a Bastos (1998), citado en Hernández (2008), quien desde una perspectiva doméstica analiza cómo las mujeres, desde diferentes posiciones y estrategias, negocian relaciones de poder con los hombres en diferentes ámbitos y situaciones de interacción social.

En nuestro país, recién en este siglo emergieron los Colectivos de Varones Anti-Patriarcales en distintas ciudades. El primero que emergió se constituyó en La Plata y, al año siguiente, surgió el colectivo en la ciudad de Mendoza, al igual que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en Rosario, en la provincia de Santa Fe. Entre sus objetivos prioritarios encontramos la deconstrucción personal y colectiva del modelo hegemónico de masculinidad, en pos de la despatriarcalización de las identidades sexuales y de género.

En el marco del 7° Encuentro Latinoamericano de Varones Antipatriarcales (ELVA), un artículo periodístico publicado en marzo de 2019 trae la voz de los protagonistas, resaltando las ideas y los principios vectores del espacio. Desde el Colectivo se proponen interpelar el modelo hegemónico de masculinidad y el lugar en que se los ubica dentro de las relaciones de poder. Consideran que es necesario desandar ese mandato, ya

que se trata de uno de los ejes más importantes que sostiene y estructura este sistema patriarcal y que, si bien atraviesa a todas las construcciones identitarias en múltiples dimensiones, adquiere mayor densidad en la conformación de la identidad "varón".

En ese sentido, procuran generar espacios de interpelación y reflexión colectiva entre aquellos sujetos que se autoperciben varones, y que no están cómodos con el lugar de poder que este sistema les asigna en la sociedad, y consideran que la masculinidad dominante siempre está a la defensiva y en competencia con otros varones.

Entendemos la interseccionalidad como la perspectiva teórica y metodológica que buscar dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder. En esta línea, Florencia Ochoa (2018) señala que la masculinidad varía de un sujeto a otro, de una fracción de clase a otra, y que por eso hay que explicar las prácticas masculinas a partir de la interseccionalidad.

Este abordaje permite interpelar críticamente las construcciones hegemónicas de género que configuran las relaciones sociales. En este marco, el empoderamiento de los sujetos aparece como una dimensión clave para comprender los procesos de afirmación de la ciudadanía en contextos democráticos, especialmente cuando se los analiza desde una perspectiva que reconozca y respete las diversidades y promueva la igualdad entre géneros. Como afirma Judith Butler (2007) es imposible separar el género de las intersecciones políticas y culturales en las que constantemente se produce y se mantiene.

Sin embargo, en este análisis de construcción de significados de las masculinidades, en vistas de construir categorías analíticas que nos permitan comprender la percepción de los jóvenes, participantes activos de clubes de barrio sobre la VBG, nos resulta importante tener en cuenta el texto "Deportes y escuela", de la autora Sandra Pinto (2024), donde se presenta que las normas sociales parten de una construcción cultural e histórica en los espacios de sociabilización institucional; y se conceptualiza al deporte como un ámbito de socialización y crecimiento personal que va más allá de la simple actividad física, al considerarse un instrumento esencial para la transmisión e internalización de normas y valores, tanto a nivel individual como colectivo.

Por ello, a través del deporte y las instituciones los sujetos transitan de la socialización primaria del entorno familiar a una socialización secunda-

ria, donde se incorporan a los submundos institucionales; generándose así una relación dialéctica en la que los individuos asimilan los roles y actitudes de otros, y al mismo tiempo reconocen y se apropian de estos aprendizajes, fortaleciendo su sentido de pertenencia a la comunidad y adquiriendo competencias específicas sobre roles, prácticas y lenguajes simbólicos propios de los contextos sociales en los que se desarrollan.

Al mismo tiempo, la autora subraya cómo en las etapas tempranas de la vida la socialización primaria familiar se complementa, a medida que el individuo crece, con la influencia de otros adultos significativos, como educadores y entrenadores. En muchas ocasiones, las decisiones de estos adultos impulsan a los niños, niñas y adolescentes a participar en actividades deportivas, donde encuentran un ambiente que puede favorecer o dificultar su desarrollo personal.

Los clubes deportivos desempeñan un papel crucial en la construcción de comportamiento y sentido de pertenencia, sustentado en valores y prácticas compartidas. Los clubes representan un espacio fundamental para la conformación de lazos comunitarios, para el aprendizaje de valores, para la construcción de ciudadanía y para el desarrollo de la estructura social en términos de roles y posiciones. Sin embargo, en este contexto, el sujeto no está exento de factores que pueden introducir formas de violencia simbólica, en cuanto dominación que opera a nivel simbólico y que influye en la percepción y aceptación de las estructuras sociales, ejerciendo un control a través de reproducciones que refuerzan desigualdades y jerarquías sociales que, de manera inconsciente, intentan subyacer desigualdades por razones de género como parte natural de los procesos socioculturales estereotipados.

En 2020 el Ministerio de Desarrollo Social de La Nación publicó la Guía para la Comunicación con Perspectiva de Género, que define la violencia simbólica como aquélla que, mediante patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos, reproduce y naturaliza la subordinación y discriminación en las relaciones sociales, perpetuando estructuras de desigualdad de género. Esta forma de violencia tiene un profundo efecto de incorporación, influyendo en la subjetividad y los cuerpos de los individuos al interiorizar estereotipos y normas, generando un daño simbólico que condiciona su autoimagen y su rol en la sociedad. Los estereotipos operan como una modalidad de violencia simbólica, que se ejerce con la aceptación implícita de quienes la experimentan, sin que ésta sea reconocida como tal.

El orden social patriarcal vigente revela cómo los hombres quedan atrapados en el mandato de masculinidad, que los tracciona culturalmente al cumplimiento de determinados ritos y tradiciones que les permita acreditar su pertenencia a esa cofradía, o logia como señala Rita Segato (2019), lo que se traduce en la existencia de diversas jerarquías implícitas en las características y valores asignados social y culturalmente a cada género, las cuales buscan justificar y naturalizar las desigualdades sociales.

Aunque el patriarcado asegura la dominación masculina, dentro de esta categoría se han manifestado relaciones de poder, dominación y subordinación que han sido históricamente variables. Ejemplos del ámbito deportivo, como la gimnasia y el fútbol, permiten abordar la masculinidad no como un concepto homogéneo, sino como algo complejo, diverso y contradictorio. Grupos que han ocupado posiciones de liderazgo en la sociedad han promovido una forma particular de masculinidad, mientras que en otros contextos han prevalecido diferentes expresiones de la masculinidad hegemónica. Esta dinámica de opresión y subordinación ha relegado a **otras** masculinidades a posiciones más bajas en una jerarquía de género, excluyéndolas del círculo de legitimidad.

La diversidad de disciplinas deportivas refleja la pluralidad de masculinidades y las interrelaciones entre ellas dentro de un mismo contexto social y período histórico. El deporte, como un mecanismo para construir masculinidades, ha mostrado una notable variabilidad tanto a nivel individual como colectivo. Durante las primeras décadas del siglo XX en Argentina la estrecha relación entre el Estado y el deporte propició la formación de diversas masculinidades, manifestadas en actividades como la gimnasia, el rugby, el básquet y el fútbol, cada una representando un modelo de masculinidad diferente dentro del mismo marco temporal.

III - Aspectos inherentes al proceso de investigación

Clubes deportivo y juventudes: un campo para la construcción de masculinidades

Esta investigación se sitúa en el partido de La Matanza, distrito perteneciente al conurbano bonaerense, caracterizado por su extensión territorial, su heterogeneidad sociocultural y la coexistencia de dinámicas urbanas, semiurbanas y rurales. Con más de un millón ochocientos mil habitantes, La Matanza constituye un territorio complejo donde conver-

gen trayectorias migrantes, procesos de industrialización y procesos de desindustrialización.

En este escenario, los clubes deportivos se constituyen como espacios comunitarios de referencia, no sólo para la práctica de actividades físicas, sino también para la construcción de lazos sociales y la transmisión de valores colectivos. Los clubes cumplen un rol central en la vida de jóvenes pertenecientes a sectores populares, ya que funcionan como ámbitos de pertenencia, socialización y, en muchas situaciones, de contención frente a situaciones de vulnerabilidad social.

La población objetivo de este estudio estará conformada por jóvenes varones cis, de entre 16 y 18 años, que participan activamente de clubes deportivos del distrito. Este rango etario resulta particularmente significativo, ya que se corresponde con una etapa vital en la que se consolidan identidades de género, se definen pertenencias grupales y se ponen en juego los mandatos sociales asociados a la masculinidad hegemónica. Nos interesa indagar en ese espacio de socialización a fin de explorar cómo se refuerzan, o bien se tensionan, los estereotipos de género y prácticas asociadas a la violencia.

En efecto, los clubes deportivos constituyen escenarios privilegiados para explorar posibles transformaciones en los modos de vinculación y en las representaciones sobre las masculinidades. La elección del campo propuesto no responde a una cuestión de accesibilidad, sino a la convicción de que los clubes deportivos constituyen un nodo estratégico para comprender cómo se producen y reproducen, o bien se cuestionan, los mandatos de género en los sectores populares del conurbano bonaerense.

En este sentido, el objetivo general de nuestro trabajo investigativo es caracterizar las formas de manifestación y reproducción de la violencia basada en género que perciben los jóvenes que asisten a clubes deportivos de La Matanza. De allí se desprenden los siguientes objetivos específicos: identificar los valores que constituyen el estereotipo de masculinidad hegemónica y su implicancia en la violencia de género; indagar cómo perciben los jóvenes las situaciones de violencia de género en sus relaciones interpersonales; caracterizar los modos en que los jóvenes gestionan y desarrollan sus relaciones socioafectivas; y analizar las continuidades y rupturas de la reproducción de la violencia de género.

Nuestro trabajo investigativo estará orientado desde una perspectiva construccionista en tanto epistemología transdisciplinaria que desmitifica la objetividad, la verdad, la neutralidad ideológica y la apoliticidad, y remite a los intercambios que se dan entre personas situadas histórica y culturalmente en una sociedad dada, en donde lo social precede a lo individual, el conocimiento es producto de los intercambios relacionales y la realidad no existe independiente del sujeto cognoscente (Kisnerman, 1998). Para esta perspectiva, deconstruir, construir y reconstruir, son procesos coexistentes de la intervención, entendida como una acción que investiga las situaciones problema, reconstruyéndola con los sujetos, para construir el objeto desde el sistema de significados que comparten y transforman, reconstruyendo, una situación nueva. Deconstruir implica determinar cómo se ha ido construyendo la situación problema y qué preconceptos, representaciones, prejuicios, supuestos, operan como obstáculos para alcanzar una situación superadora. En la deconstrucción se utilizan procedimientos de distinguir, describir, comprender, significar y explicar (Kisnerman, 1998).

Se prevé la utilización de procedimientos de investigación cualitativa debido a que se busca observar a los participantes en su contexto especifico, comprender sus perspectivas y observar sus formar particulares de interacción. A través de la investigación cualitativa intentaremos particularizar, observando e interpretando los sucesos, significados, experiencias, sentidos, relatos, conocimientos y acciones "tan completamente como sea posible, en toda su complejidad, y tal como realmente ocurren, intentando no controlarlos, no influir sobre ellos, no alterarlos" (Vasilachis, 2006:28).

La flexibilidad del proceso de investigación cualitativa indica que se trata de un proceso abierto, en movimiento, con una "mirada aguda pero discreta y respetuosa del observador. Esa mirada tiene que ser lo suficientemente ajena como para no invadir, suficientemente diestra para descubrir, suficientemente humilde para reconocer el valor de otras miradas" (Vasilachis, 2006: 21). Se trata, en términos de Piovani y Muñiz Terra (2018), de favorecer un análisis del proceso de investigación que ponga en evidencia su no linealidad, así como la inevitable presencia de los conocimientos personales y tácitos.

La investigación se orientará desde una perspectiva comprensiva-interpretativa, que incluya la perspectiva del actor, en tanto fundamento teórico explicativo acerca de la construcción del conocimiento que parte de la experiencia subjetiva de los actores sociales sobre acontecimientos tanto

pasados como presentes, en tanto "universo de referencia compartido –no siempre verbalizable- que subyace y articula el conjunto de prácticas, nociones y sentidos organizados por la interpretación y la actividad de los sujetos sociales" (Guber, 2004:74). Ello supone, en términos de la autora, "comprender los términos de una cultura o un grupo social y reconocer que el de los informantes es un universo de significaciones distinto al del investigador" (Guber, 2004:207).

Asimismo, incluye la reflexividad del investigador, a través de un examen crítico de sus propias representaciones en tanto sujeto que participa de manera activa en el campo de estudio seleccionado.

Para recolectar la información necesaria, realizaremos la técnica del focus group, a fin de poder identificar cómo la problemática de la violencia de género afecta a los participantes, particularmente para indagar sobre sus formas de percibir la violencia -si se identifican como reproductores de ésta o involucrados en estas problemáticas- y reconocer la reproducción de los estereotipos en la práctica deportiva.

Formarán parte del estudio tres organizaciones barriales, en las cuales se desarrollan diversos deportes de los que participan varones cis de 16 a 18 años, con al menos un año de concurrencia a dicho espacio social. El principal criterio de inclusión que tendremos en cuenta es que esos varones se identifiquen como hombres, que pertenezcan al rango etario mencionado y que vivan en el área cercana al club donde participan.

Las unidades de observación y recolección de la información serán residentes del conurbano bonaerense, específicamente del partido de La Matanza, y se prevé que formen parte de familias trabajadoras, que han sido socializados en un entramado donde las relaciones de género, los modelos de masculinidad y las prácticas deportivas cumplen un rol clave en la construcción identitaria.

Establecimos el siguiente criterio a fines investigativos, ya que buscamos la similitud de contextos, de estadios del desarrollo y de formación. No se tendrán en cuenta aspectos como nacionalidad, creencia religiosa, ni formación política partidaria. Para llevar a cabo el presente estudio cumplimentaremos los criterios de confidencialidad y de voluntariedad de la población objeto de la presente investigación.

Para el desarrollo de este proceso investigativo se prevé realizar diferentes talleres en los clubes deportivos que sean seleccionados, que favo-

rezcan la reflexión y debate respecto al ejercicio de las masculinidades y cómo eso impacta en las vivencias cotidianas de los jóvenes, puntualizando en la identificación de la violencia basada en géneros.

IV - Otras aproximaciones teóricas y de contexto

Para Dora Barrancos (2008), las relaciones de género dan cuenta de los vínculos de género jerarquizados entre varones y mujeres. Esto determina las funciones y tareas caracterizadas como femeninas y masculinas. En esta distribución, las actividades públicas y de mayor reconocimiento han sido asignadas a lo masculino y la vida doméstica asignadas a la condición femenina.

Del mismo modo, Nancy Armstrong, citada por Lobato (2009), refiere que es una dicotomía imaginaria esta división de la esfera pública y privada. La misma surge como consecuencia de los procesos de producción, donde la familia deja de ser la unidad de producción principal, y queda configurada como un espacio contención y cuidado y, por otro lado, la producción de bienes materiales pasó a realizarse por fuera del hogar. Esto generó la división sexual del trabajo en el que las mujeres se dedicaron al cuidado del hogar y a la crianza de los/as hijos/as y de la generación de las condiciones materiales para que el varón se dedicara al ámbito laboral remunerado en el mercado de trabajo, fortaleciendo su rol de proveedor, quedando así la mujer relegada al ámbito doméstico y privado y el varón al ámbito público y laboral. Así también se consolida la separación de la familia y el trabajo, las actividades realizadas, y el sexo de los sujetos que las realizan. También el contexto político permitía la participación sólo de varones y lo femenino quedó relegado al hogar.

Por su parte, Guzzetti y otros (2019) sostienen que "estas desigualdades que se generan desde, y por las desigualdades de género, son una cuestión de poder que no se ubica solamente en las instituciones, sino que se extiende y se localiza en los diferentes espacios sociales".

Estas diferencias de género también influyeron en las maneras de vincularse entre lo masculino y femenino generando esta relación desigual de poder. En este sentido se puede observar cómo en los vínculos afectivos y no afectivos las mujeres están relegadas al deseo del varón: en las relaciones de noviazgo o sexoafectivas se ejercen relaciones asimétricas de poder. A partir de esta subordinación, las relaciones de poder se ex-

presan de diferentes maneras, y sostenemos que una de las formas más cruentas de expresión de esta desigualdad se manifiesta como VBG.

Antecedentes

Frente a esta realidad, que cada vez deja más expuesta las relaciones desiguales de poder, a partir de las luchas de los movimientos feministas y a la visibilidad que le dieron a la VBG, desde los gobiernos se han desarrollado políticas a fin de poder abordar esta problemática.

En el año 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas define a la violencia hacia la mujer como "cualquier acto de violencia basado en el género que posiblemente resulte en daños o sufrimientos físicos, sexuales o psicológicos de la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada" (Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, Art. 1º).

En 1996 se sanciona la Ley 24.632, donde se adhiere a la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, realizada en Belén do Pará en 1994. Allí se vuelve a redefinir la VBG como "cualquier acción o conducta basada en género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado" (Ley 24632: art. 1).

En la declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer realizada en el año 1999 se amplían las definiciones anteriores, se determina que la VBG es un acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Estas declaraciones han apuntado a combatir y erradicar la violencia en contra de las mujeres, sirviendo como fuente para el desarrollo de legislación en cada país. En Argentina, en el año 2009 se sanciona la Ley 26.485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en donde se establece que la violencia contra las mujeres es "toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad

física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal" (Ley 26.285: art. 4).

Para continuar también es importante profundizar en la conceptualización de las masculinidades. Respecto a ello, Segato (2019) desarrolla el "mandato de masculinidad", que es impuesto socialmente, define lo que significa ser hombre y establece una serie de normas y expectativas que los hombres deben cumplir. Se asocia a la fuerza, la dominación, la heterosexualidad y la supremacía sobre las mujeres; este mandato de masculinidad es una construcción histórica y cultural que se ha utilizado para justificar la violencia y la opresión.

Entendemos que, históricamente, los varones cis gozan de privilegios estructurales en la sociedad y que esos privilegios provocan desigualdades con otros géneros. Para Gustavo Escobar (2023), el varón modelo y ejemplar se aprende en la familia, en el barrio y en los medios de comunicación, que resultan sostenes fundamentales de los privilegios. Plantea que desde las exigencias deportivas y de conducta como, por ejemplo, el rendimiento sexual y la temerosidad en el volante o en la calle, se visualizan modelos a repetir de lo que le corresponde hacer y lo que no debe hacer el varón. Es así como muchas de las acciones y actitudes que el varón repite no las ve como ejercicio de violencia. En esa misma línea, un grito es para el varón un instrumento para poder demostrar que no está de acuerdo con algo; un empujón es lo que se usa para mostrar enfado, un golpe en la mesa o tirar algo es la demostración de pretender que le hagan caso sobre algún gusto o disgusto que tiene, un insulto es sólo una palabra más en su vocabulario.

Sostiene el autor que los varones muchas veces sólo comprenden que la violencia es un golpe, y que hasta "establecemos una categoría propia para ese golpe, para ver si el mismo tipifica como violencia", tendiendo a justificar, racionalizar, explicar y hasta teorizar sus acciones.

En consonancia con lo que plantea Tajer (2012), sostenemos que el patriarcado es un sistema de organización entre los géneros en el cual los varones tienen mayor poder social que las mujeres, y que a su vez establece tanto un orden jerárquico, bajo el dominio de la figura del padre/patriarca, como un ordenamiento de las relaciones de poder de los varones entre sí. A su vez, siguiendo a García (2015), el sistema de valoración diferencial de lo masculino sobre lo femenino establece una cultura patriarcal androcéntrica, homofóbica y misógina.

En línea con lo precedente, Fabbri (2021) alude a la masculinidad en tanto proyecto político extractivista toda vez que "produce, sostiene y reproduce la posición jerárquica de los sujetos privilegiados en la expropiación y explotación de las capacidades y recursos para la producción y reproducción de la vida de las sujetas a las que subordina" (p. 33). Esto significa pensar la masculinidad como dispositivo de poder en el marco de un orden de género cis-heteropatriarcal.

Siguiendo a Matías de Stéfano Barbero (2021), diremos que existe una masculinidad privilegiada, basada en el prestigio de ser o parecer, que es la del varón blanco, cis, heterosexual, joven, con dinero, casado, padre, urbano, con estudios, exitoso, capaz, independiente, fuerte, seguro, racional. Cuando aludimos a masculinidad hegemónica nos referimos a un tipo de masculinidad que legitima relaciones jerárquicas y por tanto desiguales entre los géneros, tanto la de varones por sobre mujeres, masculinidad por sobre feminidad, así como ciertas masculinidades por sobre otras masculinidades.

La masculinidad hegemónica (Connell, 1995) se constituye en aquel modelo que se impone y reproduce, y por tanto naturaliza, como práctica e identidad de género obligatoria para todos los hombres. También las mujeres, las feminidades y las masculinidades no hegemónicas -o no dominantes- aprenden a reconocer y avalar como tal este modelo hegemónico como el válido.

La socialización basada en la masculinidad hegemónica comienza en las interacciones tempranas de la vida, se pone en juego en los múltiples espacios en que entablamos vínculos interpersonales, como la vida familiar, el barrio, las instituciones. A su vez es reforzada en las interpelaciones constantes que se realizan sobre los hombres desde quienes interactúan cotidianamente en su entorno. La masculinidad hegemónica se construye sobre la base de tres negaciones: no ser bebé, no ser mujer y no ser homosexual (Badinter, 1992).

Rita Segato señala que los hombres son víctimas de un mandato de masculinidad y una estructura jerárquica como es la estructura de la masculinidad. Son víctimas de otros hombres, no de las mujeres. Entendemos que quedan atrapados en ese mandato, sujetos a la reproducción de dichas construcciones sociales, afectivas que conforman pertenencia, complicidad, logia o cofradía.

Esta hegemonía interna da lugar a las llamadas masculinidades subordinadas, que no incluyen sólo a las masculinidades no heterosexuales, sino también a aquellas masculinidades que se alejan de la heteronormatividad y que también producen reacciones homofóbicas por "no parecer" heterosexual.

Entendemos por masculinidades alternativas, subversivas o subalternas, a todas aquellas manifestaciones que, aun considerándose masculinas, son vistas como versiones secundarias, inferiores, averiadas, inauténticas o diferentes de la masculinidad hegemónica. Éstas abarcan expresiones masculinas que se expresan de forma sensible y afectuosa, no competitiva, no heterosexual o de maneras que desconfirman el prejuicio masculino de un arrollador y siempre presente deseo sexual. También abarca a las masculinidades no violentas, vistas como feminizadas y/o infantilizadas, habitando cuerpos de mujeres, así como también a aquellas masculinidades desplegadas por hombres transgénero. (Campero, 2014).

También existe la masculinidad cómplice, que es la desempeñada por la mayoría de los varones heterosexuales, que aun sin ocupar posiciones hegemónicas, obtienen beneficios del sistema que no cuestionan. Cambios actuales incipientes en materia de ruptura de este pacto de complicidad entre varones pueden apreciarse en algunos espacios entre amigos y familiares.

Respecto a ello, entendemos que la familia es el primer espacio donde el niño comienza su proceso de identificación como varón, en donde comprende que existen imperativos de masculinidad que debe representar, la construcción de un hombre, heterosexual, "de bien". Otro espacio de socialización es la calle, donde los varones deben aprender a convivir con nuevos valores que se suman a los del ámbito doméstico; donde los valores de la calle son sólo válidos en estos espacios o como una continuación de los del hogar.

En este sentido, se suma a la escuela como espacio de socialización con pares, que se configura como una prolongación de los vínculos con los pares del barrio o se convierte en el primer espacio de interacción con sus pares. Aquí, el proceso de socialización de la masculinidad se realiza por fuera del ámbito de los adultos y, de esta manera, se configura el grupo de pares con los que se establecerán relaciones de horizontalidad donde se construirá la masculinidad y los valores que ésta representa.

Este grupo está conformado por amigos del mismo rango etario y puede tensionar con aquellas normas instaladas por las familias de cada participante. "Es, además, en el grupo de pares donde se consolidan los límites y fronteras de la identidad masculina, a través de la actualización de gestos rituales de masculinidad y sexualidad, que funcionan como modelos ritualizados, ambiguos, arbitrarios, repetitivos y socialmente provocados, y que buscan configurar este orden social a través del pasaje obligatorio de adolescentes y jóvenes por ciertas pruebas que aseguren su pertenencia al grupo. Por ejemplo, el consumo de alcohol y la primera experiencia de "borrachera" es un ritual muy común para adolescentes en su viaje a convertirse en varones" (Vázquez de Águila, 2013).

También, otra de las pruebas de virilidad está vinculada a la fuerza física y habilidad. Según Archetti (2001) lo más importante, en vinculación a esta demostración, es sobresalir en deportes considerados como masculinos, por ejemplo, el fútbol.

Según el autor, estos rituales sirven para separar a los varones "normales" de los "fronterizos": aquellos varones que no representan en su totalidad el modelo masculinidad y sexualidad hegemónico, sobre lo que es ser "un verdadero hombre". Deben ser capaces de soportar dichos ritos; si no lo son, se corre el riesgo constante de asemejarse o convertirse en un varón "aniñado", "mujer" o "maricón". En función de establecer los parámetros de masculinidad, aquellos varones se encuentran en constante afirmación. Según Manninen (2011), citado por Vázquez de Águila (2013) estos varones, en pos de lograr esta afirmación, vivencian situaciones de violencia entre ellos, que muchas veces es invisibilizada por la presión social del grupo, que establece que deben defenderse como "hombres de verdad".

Continuando con Vázquez de Águila, se concluye que el grupo de pares es el espacio más importante para la reproducción de la masculinidad hegemónica. Es donde los hombres, sean niños o adultos, se proveen de representaciones de masculinidad que son aceptadas y valoradas por el grupo al que pertenecen, ya que los miembros del grupo determinan si este cumplimenta con las normas de que es "ser un verdadero hombre". Tanto niños como adolescentes y adultos aprenden que para convertirse en "hombres" tienen que rechazar y repudiar la feminidad y la homosexualidad.

Respecto a la población objeto de este proyecto, utilizaremos la categoría de jóvenes y no de adolescentes. Ya que, según Dávila (2004), el término

adolescencia se vincula más a la psicología, al proceso y transformación de las/os sujetos desde una teoría evolutiva, asociada a una edad dramática y tormentosa en la que se producen tensiones, con inestabilidad, entusiasmo y pasión, en la que el adolescente se divide entre tendencias opuestas. En cambio, la categoría de juventud tiene sus principales desarrollos en el ámbito de la sociología, la antropología cultural y social, entre otros. Según Restrepo (2016), la juventud no se limita a considerar los cambios físicos, psicológicos y emocionales de les sujetes en transición entre la infancia y la adultez, sino a una condición social. A partir de allí, se configura la identidad social en el marco de las relaciones de poder existentes dentro de la organización generacional de la sociedad. Es por ello que la juventud está atravesada por las tensiones que condicionan el ser joven y sus vivencias vinculadas a sus procesos de construcción de masculinidad.

En el territorio, identificamos que uno de los espacios en donde se establecen los grupos de pares son los clubes deportivos. En este sentido, compartimos la noción de deporte, entendida como un hecho social y cultural. Al respecto, el material del Ministerio de las Mujeres de la Provincia de Buenos Aires (2019) considera que el deporte está atravesado por ideas, representaciones, hábitos y prácticas que reproducen desigualdades, discriminación y violencias, representadas en la división de los deportes.

A través del deporte se refuerzan las conductas y comportamientos que se consideran socialmente adecuados y esperables para cada género: las tareas pasivas y los juegos domésticos se destinan a las mujeres, mientras que la fuerza, la velocidad y la potencia se asocian al mundo de los varones. En este sentido, el deporte reproduce esos estereotipos: exalta un único tipo de masculinidad y de feminidad y, de esta manera, enseña de forma diferencial a varones y mujeres los roles que les corresponden, el lugar que deben ocupar y los deportes que son o no adecuados para ellas y ellos. La división y la visión binaria establecen los criterios de acceso y desarrollo de los deportes y condicionan no sólo el deporte competitivo, sino también las posibilidades de juego de las infancias.

V - Los clubes como escenario de reproducción social y cultural

La relación entre el club, el deporte y las violencias de género es compleja y multifacética. Si bien el deporte puede perpetuar estereotipos de gé-

nero y normalizar la violencia, también puede ser una herramienta para promover la igualdad y la prevención.

El deporte, en tanto hecho social de enorme magnitud y potencia, es uno de los espacios privilegiados para desarmar los roles y mandatos de género que encasillan y reducen las posibilidades de ser. Es capaz de producir un fortalecimiento individual y colectivo en niñas, mujeres y diversidades, y de propiciar que los niños y varones construyan y habiten nuevos sentidos y prácticas libres de violencia y discriminación. Por sus características, tiene la capacidad de proporcionar herramientas, recursos y espacios para enfrentar las desigualdades de género y, en particular, la violencia de género.

El deporte se ha configurado históricamente sobre un esquema binario que delimita los géneros y establece jerarquías entre los cuerpos, lo cual condiciona las posibilidades de participación de las diversidades.

Debemos tener en cuenta que el deporte es considerado un derecho humano, por los efectos que tiene en las sociedades, dado que genera y garantiza bienestar, salud y vidas más plenas para las personas.

En Argentina contamos con la Ley Nacional de Deporte Nº 20. 655 (y modificatorias) que declara la universalización del deporte y la actividad física como un derecho de toda la población. En relación con las temáticas de género, la ley establece la igualdad de oportunidades a todos los géneros para participar e intervenir en todos los niveles de toma de decisiones en el deporte y la actividad física.

Entiende Robles (2021) que los varones jóvenes presentan un potencial singular que los torna sujetos prioritarios para el desarrollo de esta tarea de desnaturalización en torno a lo que se supone que son los varones, puesto que se hallan más próximos y dispuestos a ese proceso de revisión crítica de las viejas y nuevas masculinidades. Y, agrega “este desafío es aún mayor en los sectores populares, porque allí las diferencias y los binarismos están aún todavía más acentuados, reproduciéndose aún los estereotipos binarios de género. Es preciso asumir el desafío de conformar masculinidades que no se asienten en valores hegemónicos y patriarcales, como la función de proveedor; que no requieran demostrar una supuesta superioridad; que explore y profundice lo afectivo; que no apele al poder en las relaciones interpersonales; que se asiente sobre lo que es -o mejor dicho lo que se está siendo, antes de lo que no se es-; que renuncie a los privilegios otorgados por el patriarcado por la sola condi-

ción de ser varones; que asuma la responsabilidad por las tareas domésticas y de cuidado; que desarrolle un posicionamiento subjetivo de su género más flexible y menos prescriptivo, que prescinda de las etiquetas y los encorsetamientos, y que se avenga a disfrutar su masculinidad no hegemónica desde el peculiar modo que su deseo le indique" (p. 24-25).

Otra de las categorías analíticas que nos interesan es el concepto de sectores populares, ya que la población objeto de estudio se corresponde con sectores sociales pertenecientes al conurbano bonaerense donde prevalecen los sectores populares. Diferentes líneas de pensamientos se ocupan del concepto, desde su asociación a la definición de Gramsci de clases subalternas, pasando por corrientes marxistas, donde sólo lo ajustan a la condición socioeconómica que los sujetos ocupan dentro de la sociedad, hasta autores como Romero (1997), que plantea que los sectores populares no son, sino que están siendo dado su permanente transformación.

Advertimos que no se puede analizar a los sectores populares sólo desde el aspecto socioeconómico, ya que lo material y lo simbólico coexisten, por lo que resulta pertinente analizar la construcción de las masculinidades en los lugares que los varones habitan y donde se reproducen los estereotipos de género, tales como en los clubes de barrio.

Romero (1997), entiende que los sectores populares son un sujeto histórico complejo que, si bien las élites pueden definirlos como peligrosos, extraños, a la vez los agrupan en trabajadores, excluidos, consumidores, entre otras categorías, y resulta más complejo poder describirlos y entenderlos. Para ello, explica que es necesario comprender que estos sujetos están atravesados por diferentes actores como el Estado, en sus diferentes funciones: asistir, vigilar y castigar, las instituciones religiosas, la cultura y los medios de comunicación. Que no se trata de sujetos absolutamente receptores pasivos de todas esas influencias, sino que pueden resistir, cuestionar e interpretar. Agrega que los sectores populares están conformados por:

"una enorme diversidad ocupacional y de condiciones en cuanto trabajadores; hay una gran diferencia en cuanto a riqueza, prestigio o poder, a partir de las cuales pueden establecerse capas; existen en ellos tradiciones culturales diferentes, que incluyen en muchos casos las nacionales; hay, finalmente, recortes ideológicos o políticos que, en ocasiones, pueden establecer diferencias profundas" (Romero: 1997: 9).

Por lo tanto, se trata de sujetos conformados por el pasado, las experiencias contextuales actuales y la proyección al futuro; es justamente por su carácter dinámico que no podría establecerse una definición estática.

Di Leo y Arias (2019) dirán que resulta inadecuado homogenizar a los sectores populares mediante categorías tales como pobreza o marginalidad, puesto que además de contribuir a procesos de estigmatización, sobredimensionan las carencias al tiempo que invisibilizan sus agencias individuales y colectivas. Sostienen, en base a Semán y Ferraudi Curto, que el actual mundo popular de Argentina es heterogéneo y complejo debido al cruce entre trayectorias ocupacionales de los sujetos, dinámicas del régimen de acumulación capitalista y lazos políticos creados por movimientos y políticas sociales.

Como equipo de investigadores/as de la UNLaM, nos situamos en nuestro territorio de desempeño para trazar algunas consideraciones de las características de los varones que residen en La Matanza, un distrito que presenta características particulares desde la extensión geográfica hasta la heterogeneidad de sus habitantes.

El conurbano bonaerense está compuesto por 24 municipios siendo La Matanza el municipio más extenso, ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados, donde confluyen diversos sectores de actividad, tanto en el ámbito rural como en el productivo. Asimismo, conviven comunidades de distinto origen migratorio, conformando una riqueza cultural singular.

La Matanza era una zona rural hasta que comenzó, primero de manera incipiente y luego con más fuerza, un periodo de industrialización, que tenía base en las localidades de San Justo y Ramos Mejía, lo que permitió una rápida urbanización. Entre 1935 y 1947 la cantidad de industrias se triplicó y continúo con la modernización de la actividad industrial y un mayor crecimiento de la población y urbanización. Este súbito crecimiento se detiene en la década del 70, se estanca en los 80 y en los 90 se produce un fuerte proceso de desindustrialización, producto de las políticas neoliberales. En la actualidad Virrey del Pino, zona semirrural, tiene actividad hortícola.

Respecto a la heterogeneidad de su población, parte de la propia inmigración que se produjo a comienzos del siglo XX, y luego de la migración interna, lo cual complejiza la situación habitacional; se fomentó la construcción de nuevos barrios. La Matanza contaba con dos zonas urbanas,

San Justo y Ramos Mejía y, a partir de la intervención estatal, se desarrolla Ciudad Evita, producto de las políticas públicas destinadas a resolver las problemáticas habitacionales. Luego la extensión de las vías férreas posibilitó la creación de otros centros urbanos como Gregorio de Laferrere, González Catán, Isidro Casanova y Rafael Castillo.

VI - Palabras finales

Como hipótesis de trabajo de la presente investigación, consideramos que los jóvenes sólo perciben a la VBG en las situaciones más extremas, como la violencia física y sexual; sostenemos que minimizan situaciones de VBG que ejerce su grupo de pares, pero pueden visibilizar situaciones de violencia de género en la esfera familiar. A su vez, respecto a sus relaciones afectivas, entendemos que los jóvenes identifican situaciones "tóxicas" pero no las problematizan como situaciones de VBG, mientras que respecto a las relaciones interpersonales que mantienen los jóvenes con el grupo de pares, éstos no visualizan situaciones de violencia entre ellos, sino que se encuentran naturalizadas.

Al finalizar esta investigación, que tendrá lugar a finales de 2026, se prevé haber contribuido en la construcción de aportes en relación con la percepción de la VBG en jóvenes de entre 16 y 18 años del partido de La Matanza, que permita contribuir en la elaboración de políticas públicas tendientes a atender dicha problemática, y construir saberes que permitan detectar de manera temprana señales de alerta de reproducción de estas violencias. Éstas constituirán un aporte sustancial en el proceso de deconstrucción de esa masculinidad hegemónica que los identifica.

Consideramos que el estudio de las masculinidades en el campo de las ciencias sociales es un área de investigación incipiente y poco explorada en nuestro país. Es evidente que la consolidación de una sociedad más equitativa en las relaciones intergenéricas exige un proceso de revisión y deconstrucción de los modos de ser varón, pero, fundamentalmente, exige de un compromiso político de los varones con la igualdad y la ternura, con el desafío de intentarlo, incluso, en contextos en que los discursos de odio contra los feminismos y las disidencias sexuales son legitimados desde los poderes del Estado.

Bibliografía

Aguayo, F.; Nascimento, M. (2016) Dos décadas de Estudios de Hombres y Masculinidades en América Latina: avances y desafíos Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana. Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos Río de Janeiro, Brasil. 22: 207-220.

Archetti, E. (2001). El potrero, la pista y el ring: las patrias del deporte argentino. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Badinter, E (1992). XY La identidad masculina. Bogotá: Noma.

Barrancos, D. (2008): Mujeres entre la casa y la plaza; Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

BASTOS, Santiago 1998 "Desbordando patrones: el comportamiento doméstico de los hombres", en La Ventana, No. 7, pp. 166-224.

Butler, J. (2007). Géneros en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad. Buenos Aires: Paidós.

Campero, R. (2014). A lo macho. Sexo, deseo y masculinidad. Montevideo: Fin de Siglo.

Connell, R. W. (1995) The social organizationof masculinity. Berkeley: University of California Press (traducción parcial al castellano en UNLAM, 2003).

Dávila León, O. (2004). Adolescencia y juventud: de las nociones a los abordajes. Última década, 12(21), 83-104. Disponible en https://dx.doi.org/10.4067/S07182236200400020004

De Stéfano Barbero; M. (2021). Seminario "Las masculinidades entre lo personal y lo político". CLACSO.

Di Leo, P. y Arias, A. (2019). Jóvenes e instituciones. El derecho a ser en barrios populares: Buenos Aires: Espacio Editorial.

Escobar, G. (2023). Espacios de abordaje con varones que han ejercido violencia de género. Secretaría de Mujeres, Políticas de Género y Diversidades del Municipio de La Matanza.

Fabbri, L. (2021). La masculinidad como proyecto extractivista. En FABBRI, Luciano (comp.) *La masculinidad incomodada.* UNR Editora y Homo Sapiens Ediciones.

García, L. (2015). Nuevas masculinidades: discursos y prácticas de resistencia al patriarcado. FLACSO. Disponible en http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55344.pdf

Guber, R. (2004). Salvaje metropolitano. Buenos Aires: Paidós.

Guzzetti, L y col. (2019). Aportes del feminismo al trabajo social ¿qué significa pensar un trabajo social feminista? Centro de estudios interdisciplinarios sobre mujeres. Disponible en https://zonafranca.unr.edu.ar/index.php/ZonaFranca/article/view/129/91

Hernández, O. M. (2008). Estudios sobre masculinidades. Aportes desde América Latina. Revista de Antropología Experimental N° 8. Texto 5: 67-73. Universidad de Jaén (España).

Kisnerman, N. (1998). Pensar el Trabajo Social. Una introducción desde el construccionismo. Buenos Aires: Editorial Lumen-Humanitas.

Lobato, M. Z., (2009) Trabajo, cultura y poder: dilemas historiográficos y estudios de género en Argentina. *Estudios de filosofía práctica e historia de las ideas*, *10* (2), 29-45.

Manninen, S., Huuki, T. y Sunnari, V. (2011): "Earn Yo' Respect! Respect in the Status Struggle of Finnish School Boys", *Men and Masculinities,* 14(3):335-357.

Ochoa, F. (2018). Rivales criollos: El deporte como dispositivo en la construcción de masculinidades en la Argentina de principios del siglo XX. V Jornadas CINIG de Estudios de Género y Feminismos,10 y 12 de julio de 2018, Argentina. Desarmar las violencias, crear las resistencias. En: Campagnoli, Mabel, coordinación. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10831/ev.10831.pdf

Pinto, S. y col. (2024). Deporte y escuela. Herramientas interdisciplinarias de abordaje para prácticas superadoras. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza

Piovani, J. I., y Muñiz Terra, L. (2018). ¿Condenados a la reflexividad?: apuntes para repensar el proceso de investigación social. Buenos Aires: Biblos.

Robles, C. (2021). Viejas y nuevas masculinidades. Los desafíos al mandato de masculinidad hegemónica. En: Echevarría Andrea; Grosso F. y Mastandrea G. (comp.) Neoliberalismo y Trabajo Social. Desafíos para las políticas públicas, la intervención y la construcción de sentidos. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Restrepo Ochoa, D (2016) La juventud como categoría analítica y condición social en el campo de la salud pública. Disponible en:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2011-30802016000200001&script=sci_arttext

Romero, L. A. (1997). Los sectores populares urbanos como sujetos históricos. Última década, (7) Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/195/19500702.pdf

Segato, R. (2019). Pedagogías de la crueldad. El mandato de la masculinidad (fragmento). En Revista de Universidad de México. https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/9517d5d3-4f92-4790-ad46-81064bf00a62/pedagogias-de-la-crueldad

Tajer, D. (2012). Notas para una práctica psicoanalítica pospatriarcal y tajerposheteronormativa. La crisis del patriarcado. Buenos Aires: Topía Editorial.

Vasilachis, I. (2006). Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

Vasquez del Aguila E. (2013). Hacerse hombre: algunas reflexiones desde las masculinidades. *Política y Sociedad* 50(3): 817-835..

CAPÍTULO 29

Empleo público y principales desafíos en municipios del conurbano bonaerense

Rodrigo Carmona[1]*, Ricardo A. Paparás[2], Matías Calvo Crende[2]*****

[1] ICO-UNGS, CONICET
[2] ICO-UNGS
* rcarmona@campus.ungs.edu.arr

Palabras clave: *empleo público; gobierno local; municipalidades; conurbano bonaerense.*

Keywords: *public employment; local government; municipalities; greater Buenos Aires.*

Resumen ejecutivo

El presente trabajo explora la gestión del empleo público municipal en la Argentina, enfocándose en el conurbano bonaerense. Analiza el marco jurídico de ingreso y la estabilidad laboral, comparándolo con las prácticas reales asociadas. Se contrastan los municipios del conurbano con los del interior de la provincia de Buenos Aires, concluyendo que en los primeros se presenta un cuadro de mayor precariedad y politización en el empleo público, expresando el desafío y la necesidad de una mayor profesionalización.

Introducción

Los municipios argentinos han experimentado transformaciones importantes desde finales del siglo XX, como resultado de las políticas de reforma del Estado implementadas. De ser unidades encargadas de un

conjunto acotado de funciones y responsabilidades, se han visto obligados a ampliar su accionar, debiendo proveer un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad sin por ello aumentar sus atribuciones (García Delgado, 1997; Carmona y Anzoátegui, 2010; Iturburu, 2012; Carmona, 2012; Casalis, 2017).

Ante las fuertes transformaciones de las últimas décadas, las instancias locales debieron asumir de "hecho" nuevas responsabilidades de gestión en temas tales como empleo, medio ambiente, asistencia social y promoción económica, sin contar en la mayor parte de los casos con los recursos y competencias para ello. Los cambios producidos llevaron a las autoridades locales a una estrategia de mayor cercanía con la ciudadanía, a la vez que aumentaron las exigencias de la misma hacia este primer eslabón del Estado en el territorio. Esta dinámica trajo aparejada además la discusión respecto a la importancia de redefinir los modelos más clásicos de gestión local, avanzar hacia esquemas de articulación multiactoral y generar nuevos tipos de intervención municipal.

Tradicionalmente, en un contexto de demandas simples y de relativa estabilidad, los municipios argentinos respondieron al patrón de municipio administrador (Stren, 2000) caracterizado por la prestación de servicios urbanos y el ejercicio del poder de policía local. A partir de los cambios experimentados, a la gestión de los servicios tradicionales de infraestructura urbana, regulación y control de actividades locales y funciones de asistencia básica, se agregaron nuevas responsabilidades en materia de medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, educación, entre otros (Cravacuore, 2007 y 2016; Carmona y Couto, 2019) tanto en forma exclusiva como concurrente con el resto de los niveles de gobierno, provincial y nacional. A ellas se sumaron luego aquellas referidas a la relación con la ciudadanía (participación y gobierno abierto) que se originan en demandas internas y externas a la administración.

Las administraciones municipales experimentaron así un impacto en términos organizativos, mediante la modificación, fusión y creación de áreas, así como su redefinición de objetivos, todo ello al tiempo que se iban ampliando las dotaciones de personal para atender las demandas señaladas (Paparás, Mansilla y Montes, 2024). Contemplando la situación en el territorio bonaerense, la relevancia del papel de los trabajadores públicos locales queda expresada en la importancia relativa del gasto en personal promedio de sus municipios, que representó el 46,8% del total de los gastos corrientes en 2023, en el marco de un incremento his-

tórico de las plantas, por encima del crecimiento poblacional (Ministerio de Economía, 2024).

Frente a estos hechos, cabe reconocer la importancia de los trabajadores públicos para la prestación de los servicios y la regulación de vida social en los territorios. Ellos tienen la responsabilidad de gestionar recursos, bienes e información de carácter público, de regular, controlar, atender y responder a las demandas de la sociedad, de asegurar el bien común evitando la cooptación por poderes fácticos, sectoriales y particulares, de impedir el derroche, el uso ineficaz y la corrupción, y actuar con imparcialidad y apego a la legalidad, velando por los derechos ciudadanos (Blutman et al., 2019).

Sin embargo, la mirada hegemónica sobre "el primer mostrador de la democracia" tiene una imagen social negativa. La visión tradicional imperante sobre el desempeño de las administraciones locales refiere a una percepción social de clientelismo y nepotismo, reforzada por una baja aplicación de sistemas de concursos para el ingreso (Iturburu, 2007), un alto grado de informalismo en la gestión del empleo (Cao, 2008) y una debilidad institucional de la administración en su conjunto (Tecco, 2006; Bonardo, 2009).

Ahora bien, resulta necesario dar cuenta de la enorme heterogeneidad existente entre los distintos municipios argentinos (Iturburu, 2007; Cao, 2008). De hecho, nuestro país posee alrededor de mil trescientos gobiernos locales con categoría de municipios, con regímenes, prácticas y situaciones contextuales distintivas.

En este sentido, cada provincia establece su propio régimen municipal (art. 5 de la Constitución Nacional), por lo que es esperable encontrar disparidades en la forma en que se gestiona el empleo en municipios pertenecientes a distintas jurisdicciones provinciales, y diferentes ámbitos de actuación gremial. Por este motivo, este trabajo pone el foco en la provincia de Buenos Aires, que posee un marco normativo general propio, y, dentro de ella, en los municipios del conurbano, contemplando, por un lado, el marco jurídico que los incumbe, estudiando dentro de ellos particularmente los mecanismos formales de ingreso y la adopción de estabilidad y, por otro lado, las características que adoptan en la realidad sus plantas de personal, en relación a las modalidades de vinculación y las prácticas relacionadas con el acceso a los puestos.

Como propuesta metodológica, para realizar el análisis se compara las características generales observadas en los municipios pertenecientes al conurbano, respecto de aquellas que se presentan en los gobiernos locales que conforman el interior de la provincia de Buenos Aires, con la intención de evidenciar similitudes y diferencias en el desarrollo normativo local y en las prácticas que adoptan. Para esta finalidad se ha efectuado una lectura y análisis de documentos especializados y oficiales, así como la realización de entrevistas a referentes de los municipios y las entidades sindicales. Cabe señalar la dificultad de la tarea encarada, debido a la falta de información, su baja sistematización y la renuencia de los gobiernos locales a compartir los datos disponibles. Por ese motivo ha sido necesario reforzar la búsqueda de información por diversos medios, así como su procesamiento y triangulación para otorgarle mayor validez.

A continuación, se hace una breve caracterización de los municipios del conurbano bonaerense y su estructura en términos de empleo público. Seguidamente, se presenta el marco normativo general y particular en dicha materia. Luego, se exploran las prácticas más difundidas relacionadas con el acceso a los cargos públicos. Finalmente, se esbozan un conjunto de reflexiones a modo de conclusión.

I. Características del empleo público local en el conurbano bonaerense

El conurbano bonaerense, con 24 municipios que albergan a una cuarta parte de la población argentina en menos del 1% del territorio, presenta una realidad heterogénea con marcadas diferencias en el desarrollo de sus habitantes, convirtiéndose en una prioridad social, económica y política debido a su alta concentración demográfica (Suaya y Arena, 2018). Siguiendo al Observatorio del Conurbano (2025a), podemos expresar algunas de estas asimetrías en términos económicos y sociales. Por ejemplo, Vicente López y San Isidro, presentan un Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita[1] que es más del doble que los dos partidos más rezagados en torno al presente indicador como lo son Florencio Varela y Moreno. Asimismo, en términos de desarrollo social, el conurbano es un territorio caracterizado por una incidencia de la pobreza mayor que

1. El Producto Bruto Geográfico municipal se construye con el valor de los bienes finales generados por unidades económicas en un territorio subnacional en un lapso de tiempo determinado. Es una manifestación de la actividad económica de las unidades productivas residentes en el territorio. El PBG per cápita, resulta de dividir el PBG entre la cantidad de habitantes de cada partido.

otras áreas urbanas, al presentar, al segundo semestre de 2024, el 42,1% frente al 28,1% promedio de las áreas urbanas del país o el 16,7% de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (Observatorio del Conurbano, 2025b). Asimismo, estas desigualdades sociales no solo se expresan entre el conurbano y su exterior sino también internamente entre los distintos municipios del conurbano. Por ejemplo, a 2022, Vicente López y San Isidro tenían 2,6% y 3,2% de hogares con por lo menos una necesidad básica insatisfecha (NBI)[2] mientras que Florencio Varela el 11,9% y José C. Paz el 9,9% (Observatorio del Conurbano, 2025c).

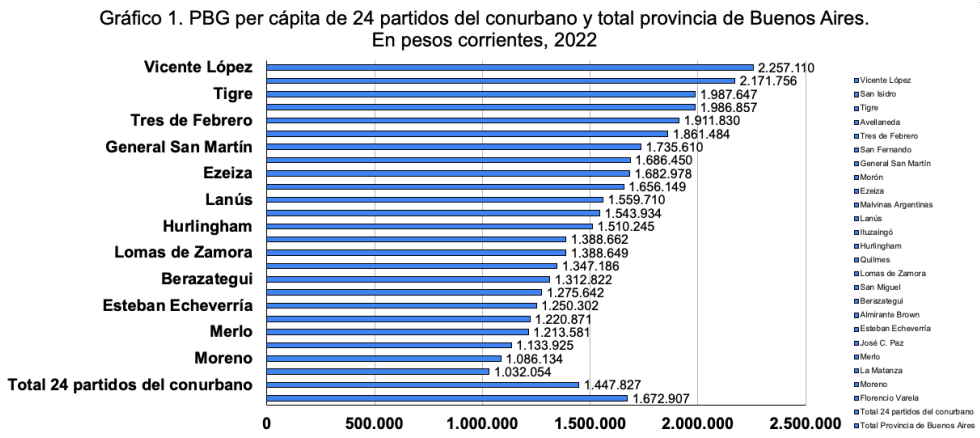


Gráfico 1. *PBG per cápita de 24 partidos del conurbano y total provincia de Buenos Aires. En pesos corrientes, 2022. Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio del Conurbano (2025a).*

Otro aspecto que distingue a los municipios del conurbano en relación a sus pares del interior de la provincia, es el marcado perfil industrial como rasgo estructural que, pese a las sucesivas crisis que viene atravesando el país, aún se sostiene, seguido por el desarrollo del comercio y los servicios. En cambio, en los partidos del interior, con excepción de

2. Puede existir más de una NBI, a saber: 1) Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); 2) Hogares que habitan en viviendas que no tienen cuarto de baño; 3) Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; 4) Hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe del hogar tiene bajo nivel de educación (solo asistió dos años o menos a nivel primario).

algunos municipios grandes y de la costa atlántica, la agricultura y la ganadería son las actividades más importantes, que marcan la impronta de las vastas extensiones pampeanas por fuera de la metrópoli. Es entonces la desarticulación de la industria manufacturera, la fuente de fragmentación social que impacta particularmente en el conurbano.

Estos indicadores permiten tomar en consideración la importancia de la gestión local para atender las necesidades e inequidades enfrenta la región. Para ello, es importante conocer cómo se estructuran sus recursos humanos en relación a otros territorios y niveles de gobierno, en el entendimiento de que una función pública de calidad constituye la condición necesaria para llevar adelante las políticas públicas que ataquen dichas problemáticas.

En relación al dimensionamiento de empleados públicos municipales, corresponde señalar que, según estimaciones que toman en cuenta la baja registración presente en los ámbitos subnacionales, el nivel local en la Argentina concentra el 19% del total de trabajadores estatales del país –los restantes son 60% provinciales y 21% nacionales– (Blutman y Cao, 2023).

Por otro lado, del último informe oficial disponible que contiene la distribución de trabajadores públicos municipales entre las diferentes provincias, se desprende que Buenos Aires concentra el 52% de ese segmento (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2017). El total de agentes municipales registrados de la provincia de Buenos Aires era de 268.091 para el año 2023. A su vez, el promedio anual de agentes cada mil habitantes arrojaba para ese año un valor de 15,3 para los municipios del conurbano y de 36,3 para los del interior de la provincia (Ministerio de Economía, 2024). Este último grupo de municipios tienen mayor cantidad de agentes municipales en relación a su número de habitantes, debido, en parte, a que una gran parte de ellos tiene un perfil marcadamente rural y de poca población, donde deben igualmente mantener un nivel mínimo de personal necesario para el funcionamiento de su administración, lo que puede sobredimensionar el indicador.

A la baja cantidad de agentes en relación a la población, que distingue a los partidos del conurbano, debemos sumar un menor nivel salarial que aquel de sus pares del interior de la provincia. Para el año 2021, tomando en cuenta el salario promedio de aquellos agentes que se encuentran en los niveles inferiores de remuneración de cada municipio, y en compa-

ración con sus similares del municipio mejor pago (Rosario),[3] los trabajadores del conurbano obtenían apenas un promedio del 33,6% de ese ingreso, contra el 40,1% promedio para los del interior de la provincia (Fundación Germán Abdala, 2021).

Más allá de la diferencia señalada, se observa una insuficiencia de ingresos que afecta a una alta proporción de los trabajadores municipales (especialmente en el conurbano), que son remunerados muy por debajo de la estructura salarial del empleo general. Ello compromete las condiciones de vida de los hogares donde estos agentes son sostén de ingresos (Fundación Germán Abdala, 2021). En consecuencia, y en atención a las posibilidades que brinda el horario laboral municipal, existe una tendencia al pluriempleo como forma de complementar ingresos (Paparás et al., 2023).

Por otra parte, dentro del conurbano existen importantes diferencias salariales entre los municipios que la componen. Por ejemplo, Paparás y Mansilla (2024) exponen los niveles salariales promedio de Tigre, los que duplican a los de San Miguel y Malvinas Argentinas. Por último, existe cierta relación positiva entre el PBG per cápita y el nivel salarial, lo que estaría señalando que pagar mejores salarios va a depender, entre otras cuestiones, del nivel de desarrollo relativo de cada municipio (Paparás y Llorca, 2024).

II. Marco normativo del empleo público local

La Constitución Nacional Argentina, reformada en el año 1994, establece que el régimen municipal es atribución de cada provincia (art. 5º), la que debe garantizar la autonomía de sus municipios (art. 123). Sin embargo, esto último no ha sido receptado por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En materia de empleo público, la provincia establece, por un lado, el marco normativo general aplicable a todos los municipios, y,

3. El indicador muestra la disparidad de las remuneraciones tomando como referencia el percentil 25. El mismo surge al ordenar los salarios de cada municipio de 1 a 100, tomando el puesto 25 de dicha distribución. Por lo tanto, representa un nivel salarial bajo. Para cada agrupamiento se muestra la relación entre el salario del percentil 25 de sus municipios, frente al salario del percentil 25 del municipio de Rosario, el mejor remunerado del país, según el relevamiento realizado por la Fundación Germán Abdala (2021).

por otro lado, el soporte informático, el Sistema RAFAM,[4] ligado a un control legal y patrimonial a través del Tribunal de Cuentas provincial.

Para gestionar su planta de personal, los municipios bonaerenses se rigen por la Ley 14.656 del Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva, sancionada a fines de 2014. Significa un avance desde el sistema estatutario a uno laboralista (o contractualista) de las relaciones laborales, donde cobran relevancia las entidades sindicales y el diálogo social, al regular la negociación colectiva. Asimismo, dicha ley reconoce la autonomía a cada municipio para dictar su propio régimen de empleo, mediante Ordenanza y Convención Colectiva (art. 1º), cuestión que había sido obstaculizada por su antecesora, la centralista Ley 11.757 (Verdala, 2015; Doval, 2016; Espínola Vera, 2017).

A su vez, el susodicho marco normativo se constituye en un piso mínimo de derechos a favor de los trabajadores. Por lo tanto, los marcos jurídicos adoptados por los municipios, sean ordenanzas y sus reglamentaciones o convenios colectivos de trabajo, no pueden implicar retrocesos en materia de esos derechos laborales.

En su artículo 2º, la ley determina que el ingreso a los cargos se deberá formalizar "mediante acto administrativo emanado de autoridad competente, previo concurso público abierto o procedimiento especial de selección, [...] debiendo ingresar por la categoría correspondiente al grado inferior de la clase inicial de cada agrupamiento". Además, fija excepciones para habilitar ingresos en categorías superiores, mediante la acreditación de capacidad manifiesta o de formación suficiente.

Un aspecto relevante de la normativa está referida a la adquisición del derecho de la estabilidad. En este sentido, el artículo 4º refiere a que todo nombramiento está sujeto a un período de prueba de doce meses, pasado el cual el agente obtiene ese derecho, siempre que no medie previamente una oposición fundada y debidamente notificada por la autoridad competente.

4. Según el Decreto Provincial 2980/00, la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) provee una visión ampliada de la administración financiera al considerar al conjunto de los sistemas financieros y reales. El Sistema Informático RAFAM es un software provisto por el Ministerio de Economía provincial y de aplicación obligatoria para todos los municipios. A través del mismo se gestionan los sistemas en forma modular, sumando un núcleo administrativo contable, un sistema de Ingresos Públicos y otro de Administración de Personal.

Según el artículo 70, las plantas de personal se clasifican en: a) permanente, aquellos que gozan de estabilidad, y b) temporaria, los contratados para trabajos de carácter transitorio o eventual o estacional que no pueden efectuarse por agentes estables. Respecto de esta última, otro asunto de interés es que el total de contratados no puede superar el veinte por ciento de la planta permanente. En relación a ello, establece un proceso de regularización progresiva de las plantas en un plazo de cinco años desde la vigencia de la ley. Este mandato es reforzado en dicho artículo al establecer que "cualquier infracción a lo establecido en materia de planta temporaria convertirá al trabajo transitorio en definitivo y al trabajador se lo considerará ingresado a la planta permanente a partir de la fecha en que inició su prestación de servicio". Estas regulaciones venían a atender la necesidad de resolución de situaciones de inestabilidad laboral prolongada que se verificaban en muchos municipios (Doval, 2016: 7).

Como se señaló, a partir de la puesta en vigencia de la ley, los municipios quedaron habilitados para dictar sus ordenanzas y convenios colectivos. Muchos avanzaron en este sentido, reglamentando sus propios estatutos y, en algunos casos, estableciendo o actualizando el escalafón general.[5] De acuerdo a un relevamiento realizado por este equipo de investigación, al año 2024, habían firmado su convenio colectivo 70 de los 135 municipios. De ellos, 12 pertenecen al conurbano, y 58 son del interior, lo que implica, para ambos aglomerados, aproximadamente la mitad de los gobiernos locales.

En relación a la reglamentación local del artículo 4º de la Ley 14.656, varias ordenanzas y convenios colectivos –especialmente de municipios del conurbano– interpretaron que la adquisición de estabilidad solo alcanza a aquellos trabajadores que finalicen el período de prueba dentro de la planta permanente, lo cual estaría excluyendo a aquellos de planta transitoria. Tal es el caso, por ejemplo, de San Miguel o Lanús. Ello ha constituido una limitación para los gobiernos locales involucrados, en la regularización de sus plantas contratadas.

5. El estatuto puede ser entendido como un conjunto de reglas que establecen principios de organización del empleo y deberes, derechos y garantías de los trabajadores, mientras que el escalafón refiere a un conjunto de funciones jerárquicas, administrativas u operativas en que se agrupan las personas que cumplen sus funciones en una unidad organizativa, especificando para cada agrupamiento las categorías mínimas y máximas posibles, la descripción de los cargos y los requisitos para revestir en cada una.

En clara oposición, aparece el municipio de Tigre, que ha encarado desde su convenio colectivo de trabajo la efectivización de los contratados, con la meta de que hacia fines del año 2022 no debía quedar ningún trabajador con más de un año de antigüedad residiendo en planta transitoria.[6]

III. Prácticas en materia de acceso a los cargos públicos

III.1. Las plantas de personal

Para comprender la problemática del acceso y estabilidad en el empleo público municipal, cabe señalar que el exceso en las plantas transitorias y sin estabilidad es producto de un proceso histórico reciente, con diferente impacto en los territorios. Así es que, desde fines del siglo pasado y de forma creciente, los gobiernos locales fueron incorporando personal contratado, en un contexto de retroceso de derechos laborales, amparándose principalmente en la figura de la planta temporaria (Espínola Vera, 2017).

Este fenómeno ha tenido un impacto más importante en los municipios del conurbano, reforzando la politización de los cargos públicos en dichos territorios que aún perdura. En la gran mayoría de los casos, las plantas

6. En su acápite 6.1.12, dicho convenio colectivo establece que: "Las partes acuerdan un período de dos (2) años para la implementación y operatividad de esta norma, en cuanto al pase a planta permanente se refiere y no a la estabilidad laboral propiamente dicha, por lo cual durante cada uno de esos dos (2) años se deberá pasar a planta estable el cincuenta por ciento (50%) del personal trabajador que actualmente reviste como personal temporario y que tengan más de 12 meses de antigüedad, siendo los criterios para su implementación la mayor antigüedad del trabajador, el menor reporte de sanciones disciplinarias y el cumplimiento de los horarios laborales".
"Los trabajadores que a la firma del presente tenga más de 12 meses de antigüedad se considerarán que han cumplido el período de prueba y para operar eventualmente su desvinculación antes de efectivizar el pase a planta El Municipio deberá instruir una actuación administrativa en la cual se verifique el ejercicio del derecho de defensa del personal trabajador y se considere la opinión de la entidad gremial".
"Producida la incorporación definitiva al cargo, el agente adquiere la estabilidad en el empleo. Los agentes de planta permanente tienen derecho a la estabilidad, entendida esta como el derecho a conservar el empleo hasta que los agentes se encuentren en condiciones de jubilarse, en tanto cumplan con los requisitos establecidos por la presente ordenanza para su reconocimiento y conservación. La estabilidad no es extensible a las funciones".

transitorias y otros tipos de contratos[7] han superado ampliamente al personal que reside en planta permanente. Un ejemplo en este sentido lo constituye el municipio de San Miguel, donde el personal contratado bajo diversas modalidades (sin estabilidad) representaba para el año 2021 el noventa por ciento del total. En el otro extremo, y como ilustración de la realidad de los municipios del interior, Bahía Blanca mostraba para el año 2024 una distribución completamente opuesta, donde casi el noventa por ciento del personal residía en planta permanente.

Este proceso fue favorecido por la aplicación de la norma antecesora a la Ley 14.656, el Estatuto para el Personal de las Municipalidades, Ley 11.757, sancionada en 1996, que permitió la puesta en disponibilidad de agentes de acuerdo a la voluntad del Departamento Ejecutivo, a la vez que reducía o recortaba derechos, como el adicional por antigüedad, mientras, por otro lado, facilitaba la incorporación por mecanismos no competitivos de personal transitorio y por locación de servicios (Verdala, 2015: 38, Espínola Vera, 2017, Duhalde, 2021).

Ello se produjo en un marco fiscal restrictivo, al tiempo que se ampliaban las plantas de personal frente a la expansión de funciones que experimentaron los gobiernos locales en esa década, con mayor énfasis en las regiones metropolitanas. Estas tendencias siguen afectando al conurbano bonaerense, donde los intendentes emergen como figuras de gran importancia política y las demandas ciudadanas se potencian desbordando los servicios públicos, resultando de ello una mayor precarización laboral del empleo municipal y bajos sueldos (Doval, 2024: 43).

En definitiva, la existencia de una cantidad significativa de trabajadores en los municipios del conurbano bajo contrataciones irregulares constituye de por sí una fuente de fragilidad. Esto implica una situación desigual -en derechos, garantías y remuneración- respecto a sus pares que revisten en planta permanente, una mayor vulnerabilidad ante la arbitrariedad política, frente al riesgo real o potencial de perder el trabajo, y, principalmente, una debilidad en términos de capacidades estatales frente a la sociedad, por el deterioro que ello implica en la función pública.

7. En términos de contrataciones sin estabilidad, además de la planta transitoria, los municipios hacen uso del régimen de pasantías regulado por la Ley nacional 26.427 de 2008, del sistema de becas y de las locaciones de servicios o de obras que encubren relaciones de empleo.

III.2. Mecanismos de ingreso y adquisición de estabilidad

En términos generales, la incorporación de personal se produce principalmente por la modalidad de planta transitoria, aunque también resulta importante en los municipios del conurbano por contratos de locación de servicios o becas. Ello permite cubrir necesidades funcionales por creación de áreas o programas o por requerimientos de personal debido a una mayor demanda de trabajo. Por último, también aparece la cobertura de vacantes por bajas o jubilaciones de personal de planta permanente.

Los criterios utilizados para llevar adelante el reclutamiento en las búsquedas y la selección varían de acuerdo al perfil del puesto a ocupar. En aquellos casos donde existe una mayor descentralización del proceso de incorporación, las distintas áreas toman las decisiones, de acuerdo a sus necesidades y disponibilidad de recursos, especialmente cuando se trata la cobertura de categorías inferiores y puestos de baja calificación. En dichas situaciones, las autoridades suelen privilegiar la cercanía y la confianza para el armado de sus equipos de trabajo. Ello significa que las designaciones se realizan de forma directa y por influencia política o recomendación personal (Verdala, 2015: 47).

Ahora bien, los gobiernos locales han estado experimentando avances en lo que respecta al ingreso de perfiles especializados. Las nuevas funciones adoptadas requieren de personal dotado de competencias específicas, con formación profesional que puede implicar la posesión de un título terciario o universitario o estar próximo a obtenerlo, o tener experiencia y práctica previa en determinada materia de conocimiento. Allí, las áreas de recursos humanos han tomado un rol más preponderante, brindando herramientas para llevar adelante el reclutamiento y la selección. Por un lado, ello implica la ampliación de las redes de búsqueda mediante herramientas informáticas (portales de empleo propios, linkedin, mailing, etc.), dependencias (oficinas de empleo) y convenios (bolsas de empleo de universidades y otras instituciones) que otorgan mayor transparencia y publicidad. Por el otro, la selección que incorpora criterios fundados en el mérito y la idoneidad, por sobre aquellos vinculados a la confianza.

Los municipios del interior de la provincia, con estructuras de personal más consolidadas, tienden a cumplir en mayor o menor medida con el artículo 4° de la Ley 14.656, otorgando a sus trabajadores transitorios el pase a planta permanente al finalizar el período de prueba, y con el artículo 70 que limita al veinte por ciento los contratos. Para los trabajadores de los municipios del conurbano, la posibilidad de alcanzar la

estabilidad está más limitada. En dicho caso, la presión ejercida por las entidades sindicales, la cercanía política y contar con un cierto recorrido como transitorio aparecen como factores referidos de mayor peso para lograr la efectivización de los contratos.

Una cuestión a destacar, que afecta a la totalidad de los municipios, es la prácticamente inexistente aplicación de mecanismos formalizados de selección o concursos para el acceso a la planta permanente. En la práctica, ese paso se produce por simple designación por acto administrativo firmado por el Departamento Ejecutivo, más allá de que en el mismo se establezca una justificación que recoge la valoración de la autoridad directa y de la Secretaría correspondiente.

Estas prácticas, sumado al congelamiento de categorías –que impide la promoción vertical–, contribuyen a la fragilidad de las carreras administrativas, sentando las bases para la precarización laboral y la proliferación del clientelismo político (Doval, 2024: 26). En este sentido, resta un largo camino para consolidar instrumentos que tiendan a la profesionalización de las plantas de personal y de los procesos de gestión de recursos humanos.

Conclusiones

Dentro de los 135 municipios que integran la provincia de Buenos Aires, hemos visto que 24 componen el conurbano bonaerense y los 111 restantes el interior de la provincia. Una de las diferencias entre el empleo público local de estos dos grupos de gobiernos locales tiene que ver con el nivel de empleo público local de los municipios. Como expresamos en el cuerpo del texto, el promedio anual de agentes cada mil habitantes más próximo arroja un valor de 15,3 para los municipios del conurbano y de 36,3 para los del interior de la provincia. Por tanto, este último grupo de municipios tienen mayor cantidad de agentes municipales en relación a su número de habitantes. Por otro lado, otra de las diferencias tiene que ver con el menor nivel salarial de los municipales del conurbano vis a vis sus pares del interior de la provincia; para el año 2021, tomando en cuenta el salario promedio de aquellos agentes que se encuentran en los niveles inferiores de remuneración de cada municipio, y en comparación con sus similares del municipio mejor pago, los trabajadores del conurbano obtenían apenas un promedio del 33,6% de ese ingreso, contra el 40,1% promedio para los del interior de la provincia. Más allá de la diferencia señalada, se observa una insuficiencia de ingresos que afecta a

una alta proporción de los trabajadores municipales (especialmente en el conurbano), con el emergente del pluriempleo como forma de complementar ingresos.

En términos más propios de la investigación sobre el empleo público, podemos sostener las siguientes conclusiones caracterizadas por un grupo de ejes que constituyen la "foto" a partir de las cuales se puede medir las marchas y contramarchas en torno a la gestión del empleo público local: 1) los mecanismos de ingreso y estabilidad; 2) las prácticas de personal asociadas al acceso a los cargos públicos; y 3) la intervención de las entidades sindicales.

En lo que refiere a los mecanismos de ingreso y estabilidad, aquí se observa una clara diferencia entre los municipios del conurbano y aquellos del interior de la provincia de Buenos Aires. Los gobiernos locales del interior tienen un mayor porcentaje de personal estable: una planta más consolidada y menor presencia de trabajadores temporarios. En este sentido, consideramos que un mejor funcionamiento de los municipios del conurbano bonaerense se logra con una planta de personal calificada, de carrera, y un sistema de recursos humanos que a la vez conjugue la importancia de la formación y el desempeño con el enfoque de derechos en materia de relación laboral. Por otro lado, una cuestión a destacar, que afecta a la totalidad de los municipios, es la prácticamente inexistente aplicación de mecanismos formalizados de selección o concursos para el acceso a la planta permanente.

En lo relacionado a las prácticas de personal asociadas, la existencia de una cantidad significativa de trabajadores en los municipios del conurbano bajo contrataciones irregulares constituye de por sí una fuente de fragilidad. Un ejemplo en este sentido lo constituye el municipio de San Miguel, donde el personal contratado bajo diversas modalidades (sin estabilidad) representaba para el año 2021 el noventa por ciento del total. En el otro extremo, y como ilustración de la realidad de los municipios del interior, Bahía Blanca mostraba para el año 2024 una distribución completamente opuesta, donde casi el noventa por ciento del personal residía en planta permanente.

En lo que concierne a la intervención de las entidades sindicales**,** de acuerdo a un relevamiento realizado por este equipo de investigación, al año 2024, habían firmado su convenio colectivo 70 de los 135 municipios. De ellos, 12 pertenecen al conurbano, y 58 son del interior, lo que implica, para ambos aglomerados, aproximadamente la mitad de los

gobiernos locales. Estableciéndose en torno a esta variable una de las principales similitudes. Sobre esta cuestión, entendemos que un mejor funcionamiento de las municipalidades del conurbano se logra a partir del diálogo social de los distintos actores involucrados y no en decisiones unilaterales de los ejecutivos locales.

La gestión en los municipios del conurbano bonaerense presenta así desafíos particulares debido a su alta densidad demográfica, complejidad socioeconómica y la diversidad de problemáticas urbanas y sociales que concentran. En este marco, la mejora de los servicios públicos y la profesionalización de los recursos humanos se vuelven pilares fundamentales para avanzar en términos de desarrollo en cada uno de los municipios y generar una mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

En efecto, los municipios, al ser el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, son responsables directos de la prestación de servicios esenciales. La mejora en la calidad y eficiencia de estos servicios resulta central. Por un lado, tiene impacto directo en la calidad de vida, dado que al brindarse servicios adecuados (por ejemplo, en recolección de residuos, alumbrado público, mantenimiento de calles y espacios verdes, salud primaria, seguridad, resolución efectiva de trámites, entre otros) ello incide directamente en el bienestar cotidiano de los habitantes. Por otra parte, puede implicar mejoras a nivel de equidad territorial, puesto que muchos municipios del conurbano presentan marcadas desigualdades en el acceso y la calidad de los servicios. Brindar mejores prestaciones redunda en reducir estas brechas y permite además que todos los ciudadanos, más allá de su lugar de residencia, tengan acceso a prestaciones dignas.

La calidad de los servicios públicos está intrínsecamente ligada a la profesionalización de los trabajadores estatales y la gestión de los procesos de recursos humanos. Esto último aparece como una necesidad imperiosa en los municipios del conurbano donde la gestión municipal requiere de personal con conocimientos técnicos y habilidades específicas en las distintas áreas, junto a la relevancia de avanzar en capacitación continua y manejo de nuevas tecnologías. Precisamente un personal capacitado, motivado y bien pago es más eficiente y productivo, a la vez que con sus aportes brindan mayor sostén y continuidad a las políticas públicas y la implementación de proyectos estratégicos.

En síntesis, la mejora de los servicios y la profesionalización de los recursos humanos son dos aspectos claves para afianzar en los municipios del conurbano bonaerense. Fortalecer ambos factores resulta fundamental

para enfrentar los complejos desafíos actuales que presenta ese territorio en particular y poder avanzar en gobiernos locales que puedan responder más adecuadamente las necesidades de sus habitantes.

Bibliografía

Blutman, G., Bonifacio, A., Cao, H., Diéguez, G., Felcman, I., Grandinetti, R., Martín, M., Pando, D., Puente Olivera, M. L., Rivolta, M., Ruocco, F., Salas, E., Schweinheim, G., Sotelo, J. y Tomasino, R. (2019). Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del siglo XXI. Disponible en: https://docs.google.com/document/d/1sVWusLXARgCSK-hUWn-hs5yZnsmlOrV2Cfo9pji66tA/edit?tab=t.0.

Blutman, G. y Cao, H. (2023). *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_sin_anexos_0.pdf.

Bonardo, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, (11): 1-7.

Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios (ponencia). XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.

Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Los Polvorines: Ediciones UNGS-CICCUS.

Carmona, R. y Anzoátegui M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En Rofman, A. (comp.). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Carmona, R. y Couto, B. (2019). Políticas públicas e intervención institucional en materia de producción y empleo. Algunas consideraciones en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense. *Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 8(16). Universidad Nacional de Lanús.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, D. e Israel, R. (comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)* (pp. 25-49). Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. Ruano de la Fuente (pp. 15-40). En J. M. y Vial Cossimo, C. (ed.). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo /Universidad Autónoma de Chile.

Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003- 2017). *Divulgatio*, Perfiles académicos de posgrado, Edición Nº 3, Secretaría de Posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes. Área temática: Economía.

Doval, H. (2016). 14.656 (La Ley): Reseña, análisis y texto de la Ley 14.656 de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva. Editado por la Federación de Sindicatos Municipales Bonaerenses. https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-SP/RELATS.A.SP.Doval2.pdf.

Doval, H. (2024). *Materia pendiente. El laberinto del trabajo municipal, los servicios públicos de calidad y la gestión de gobiernos locales en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Duhalde, S. (2021). Derechos laborales de los trabajadores municipales. Avances y obstáculos en la provincia de Buenos Aires (ponencia). IV Jornadas de Sociología de la UNCuyo. Mendoza.

Espínola Vera, E. E. (2017). Nuevos paradigmas en las relaciones laborales en el empleo público municipal de la provincia de Buenos Aires, Argentina. FESIMUBO - CTM. Documento presentado en la 106

Conferencia de OIT. Disponible en: https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-SP/RELATS.A.SP.Espinola.pdf.

Fundación Germán Abdala (2021). Situación y perspectivas del empleo municipal [en línea]. https://www.cta.org.ar/municipales-los-salarios-estatales.html.

García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión. En García Delgado, D. (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO / UBACBC / Universidad Católica de Córdoba.

Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos (pp. 167-209). En Cravacuore, D. e Israel, R. (comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Bernal: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile.

Iturburu, M. (2012). Los municipios (pp. 171-229). En Abal Medina, J. M. y Cao, H. (comps.). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Ministerio de Economía (2024). Evolución de las finanzas municipales 2014-2023. Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística, Dirección Provincial de Coordinación Municipal y Programas de Desarrollo, agosto de 2024, La Plata. Disponible en: https://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/CoordMunicipal/informe/Evoluci%C3%B3n%20de%20las%20Finanzas%20Municipales%202014-2023.pdf

Observatorio del Conurbano (2025a). Pobreza por regiones. Porcentaje de personas y hogares pobres. 24 partidos del conurbano. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/299-Pobreza-por-regiones-II2016-II2024.pdf

Observatorio del Conurbano (2025b). Pobreza por regiones. Porcentaje de personas y hogares pobres. 24 partidos del conurbano bonaerense, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, resto de las regiones y total país. Segundo semestre 2016-Segundo semestre de 2024. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/299-Pobreza-por-regiones-II2016-II2024.pdf

Observatorio del Conurbano (2025c). Hogares y porcentaje de hogares con al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Por partido, Región Metropolitana de Buenos Aires. Años 2001, 2010 y 2022. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/004-Hogares-y-porcentaje-con-NBI-por-partido-2001-2010-1y-2022-2.pdf

Paparás, R. A. y Llorca, G. (2024). Una caracterización de las condiciones estructurales del empleo público en los municipios bonaerenses (ponencia). XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 4 al 7 de noviembre.

Paparás, R. A. y Mansilla G. (2024). Gestión del empleo público en el noroeste del conurbano bonaerense. *Estudios del Trabajo*. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, (67). Disponible en: https://ojs.aset.org.ar/revista/article/view/145/230

Paparás, R. A., Mansilla, G. y Montes, K. (2023). Gestión del empleo público en cuatro municipios del noroeste del conurbano bonaerense: análisis de las relaciones laborales. I Congreso Regional Estado y Administración, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca, mayo, San Fernando del Valle de Catamarca, Argentina.

Paparás, R. A., Mansilla, G. y Montes, K. (2024). Gestión del empleo público en áreas transversales de dos municipios del conurbano bonaerense. IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, 25 al 27 de septiembre.

Stren, R. (2000). Nuevos enfoques en la gobernancia urbana en América Latina. Documento digital. Montevideo: CLAEH. IDRC.

Suaya, A. y Arena, E. (2018). Índice de Progreso Social del conurbano bonaerense. Publicaciones del CIPPEC.

Tecco, C. A. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal (pp. 215-230). En Rofman, A. y Villar, A.

(comps.). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Verdala, A. (2015). Nuevo Régimen Marco de Empleo Municipal. *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*. 440: 37-58.

Municipalidad de Bahía Blanca (2025). Datos abiertos sueldos. Disponible en: https://www.bahia.gob.ar/modernizacion/datosabiertos_sueldos/

Marco normativo

Provincia de Buenos Aires (1994). Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Publicada en el Boletín Oficial el 14 de septiembre.

Provincia de Buenos Aires (1995). Ley 11.757, Estatuto para el Personal de las Municipalidades. Publicada en el Boletín Oficial el 22 de diciembre.

Provincia de Buenos Aires (2015). Ley 14.656. Régimen Marco de Empleo Municipal y Negociación Colectiva. Publicada en el Boletín Oficial el 6 de enero.

República Argentina (1995). Constitución Nacional. Publicada en el Boletín Oficial el 3 de enero.

CAPÍTULO 30

Los programas sociales en la mira: Un abordaje desde el Conurbano Bonaerense

Florencia Chahbenderian[1,2,*], Constanza Faracce Macia[1,3]**

[1] Centro de Investigaciones Sociales, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Universidad Nacional de La Matanza y [2]CONICET
[3]Comisión de Investigaciones Científicas
* fchahbenderian@unlam.edu.ar, **cfaracce@unlam.edu.ar

Palabras clave: *Políticas sociales, Conurbano Bonaerense, Provincia de Buenos Aires, Focalización, Multiplicidad.*

Keywords: *Social policies, Greater Buenos Aires, Buenos Aires Province, Targeting, Multiplicity.*

Resumen ejecutivo

En el capítulo se analiza cómo aparece el Conurbano bonaerense en el diseño de los programas sociales que se implementan en La Matanza en el año 2025, tomando el nivel provincial. La estrategia metodológica consiste en la construcción y análisis de una matriz que recoge los componentes de dichos programas sociales. Se identificaron tres modalidades de focalización de los programas sociales en el Conurbano bonaerense: en su diseño, de forma directa e indirecta, y en su implementación, siendo la alimentación y la mejora habitacional los principales ámbitos de intervención.

1. Introducción

En el transcurso del primer cuarto del Siglo XXI, las políticas sociales se vienen erigiendo como elementos vertebradores de la sociedad (De Sena *y col.*, 2024), a partir de su expansión a nivel planetario, su masividad y su lugar central en la reproducción de los hogares y personas. Dado que su despliegue involucra características diferenciales según cada tiempo espacio, reviste interés indagar en los rasgos que adoptan en cada territorio. En este sentido, el Conurbano bonaerense constituye un ámbito geográfico caracterizado por una fuerte concentración de la población argentina y elevados niveles de desigualdad, informalidad y pobreza, así como de intervenciones estatales destinadas a su abordaje (Novick y Caride, 1999; Badia, 2001; Garay, 2007; Downes, 2010; Soldano y Costa, 2015).

En este sentido, estudiar cómo se configuran las políticas públicas, y particularmente las sociales, desde *la letra* del Estado, que construye sociedad (Bourdieu, 1993; Danani, 2004), se vuelve relevante y necesario para aprehender los procesos de estructuración social (Giddens, 1995 [1984]). En esta dirección, el Estado conforma un componente endógeno en la dinámica de acumulación de capital (O´Connor, 1981), que debe garantizar las condiciones para que el capital pueda reproducirse normalmente y lograr la legitimación del sistema social.

Siguiendo a Oszlak (2011), es posible abordar al rol del Estado desde un nivel macro (los pilares en que se basa el funcionamiento del capitalismo en cada contexto histórico); a nivel meso (los contenidos y orientaciones de las políticas públicas) y, en una escala micro-estructural, en las manifestaciones de dichas intervenciones en la vida cotidiana de las personas, particularmente en su experiencia individual. Por ende, analizar el nivel meso permite una aproximación a los modos en los que el Estado entra *en acción* y se ubica en un proceso social en el que se relaciona con otras fuerzas y actores sociales, lo que incidirá en cómo se vivencian las políticas y las instituciones del Estado a partir de la capilaridad social del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1995).

De este modo, Bourdieu profundiza el complejo rol del Estado capitalista al considerar su capacidad de regulación sensible y su función normativa:

> Al anunciar con autoridad lo que un ser, cosa o persona, es en verdad (veredicto) en su definición social legítima, es decir, lo que está autorizado a ser, lo que tiene derecho a ser, el ser social que

> tiene derecho de reivindicar, de profesar, de ejercer (en oposición al ejercicio legal), el Estado ejerce un verdadero poder creador, casi divino (Bourdieu, 1993: 9).

El Estado, al ser el actor que posee el dominio de la producción y reproducción tanto material como simbólica de las poblaciones, incide tanto en la objetividad de las estructuras sociales como en la subjetividad de las estructuras mentales y disposiciones corporales no conscientes de las personas (Bourdieu, 1993). En este sentido, dado que impone principios durables de visión y división del mundo conformes a sus propias estructuras, constituye el lugar por excelencia de la concentración y del ejercicio del capital simbólico que, al objetivarse y codificarse en actos de consagración, toma una forma burocrática determinada.

A partir de estas coordenadas teóricas, y en el marco de un proyecto de investigación[1], el presente capítulo se propone realizar un mapeo de los programas sociales implementados en La Matanza, tomando el nivel provincial en el año 2025, y analizar cómo aparece el Conurbano bonaerense en el diseño de los mismos. En primer lugar, se presenta la estrategia metodológica llevada a cabo. Se construyó una matriz que recoge los principales componentes de los programas sociales implementados en dicho nivel gubernamental, y se propone un estudio de sus diálogos, confluencias y solapamientos. Luego, se realiza una caracterización del Conurbano bonaerense junto con el lugar que tomaron las intervenciones estatales en el mismo; seguida de la presentación de los resultados de la investigación, donde se identifican tres modalidades de focalización de los programas sociales en el Conurbano bonaerense: en su diseño, de forma directa e indirecta, y en su implementación, siendo la alimentación y la mejora habitacional los principales ámbitos de intervención. Por último, se concluye con unas reflexiones de cierre/apertura.

2. Estrategia metodológica

El abordaje metodológico consiste en la construcción y análisis de una matriz de programas sociales a partir de una etnografía virtual, que tiene como fin efectuar un mapeo preliminar de los programas sociales implementados a nivel provincial en todos los ministerios y dependencias de la provincia de Buenos Aires (PBA). Dicha matriz fue construida a partir

1. "Impacto de las Políticas Sociales en las Sensibilidades. La Matanza 2018-2024" Programa PROINCE, dirigido por la Dra. Angélica De Sena.

de una indagación en páginas web y redes sociales oficiales del nivel provincial (www.gba.gob.ar), recuperando también informes, documentos y normativas de los programas -publicados en normas.gba.gob.ar-. Se relevaron todas aquellas intervenciones que son presentadas como "programas" desde la página oficial, en cada una de las principales áreas que conforman el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Los organismos relevados en la etnografía fueron: Ministerio de Mujeres y Diversidad, Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano, Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Transporte, Dirección General de Cultura y Educación e Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires. En el Ministerio de Economía, Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Seguridad y Ministerio de la Comunicación Pública, también indagados, no se encontraron programas.

Este trabajo se enmarca en el Proyecto "Impacto de las Políticas Sociales en las Sensibilidades. La Matanza 2018-2024" (Programa PROINCE, dirigido por la Dra. Angélica De Sena) en el cual se construyó la aludida matriz, junto con otras que abarcan el nivel nacional y municipal, que son revisadas y actualizadas regularmente por el equipo del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza (CIS-UNLaM). Para cada nivel gubernamental se completó una matriz con las siguientes dimensiones: nombre del programa; fecha de creación; población destinataria; objetivos; líneas de acción; prestaciones, bienes o servicios que brindan; contraprestaciones o condicionalidades; penalidades; periodicidad; criterios de selección/exclusión; dependencias u organismos ejecutores; presupuesto o inversión; meta de beneficiarios previstas; uso de aplicaciones; mención o referencia a emociones o sentires, así como a usos de las transferencias; descripción de la imagen de portada (si hubiera); otras observaciones. Dicho insumo permite construir un mapeo bastante amplio, aunque parcial, de la arquitectura de planes y programas sociales que se informan desde los antedichos sitios web oficiales.

El relevamiento se realizó durante los meses de marzo y abril de 2025, a través de una etnografía virtual ya que, desde hace algunos años, los Estados comenzaron a utilizar páginas web oficiales, plataformas digitales, mails o redes sociales para brindar información o compartir noticias sobre las intervenciones estatales, realizar la inscripción a través de for-

mularios virtuales e incluso hacer el seguimiento del uso de recursos por parte de los receptores (De Sena, 2024).

En el diseño de las políticas sociales, presente en el espacio virtual/digital/móvil, queda plasmada la letra del Estado. En el caso de la etnografía desarrollada en internet o etnografía virtual, la observación participante de sitios webs reemplaza a la presencia prolongada del investigador en un determinado espacio físico (Hine, 2004).

Volcar la información relevada en la etnografía virtual por los sitios web oficiales en una matriz de datos permite cruzar los casos con sus cualidades o valores asociados, condensando y organizando una gran cantidad de información, permitiendo identificar similitudes, diferencias y tendencias, a la vez que posibilitando una amplia gama de lecturas (Marradi, 2018; Dettano y Caccese, 2024).

El trabajo de campo resultó una tarea extenuante, en términos de la multiplicidad de programas sociales donde, por momentos, teníamos la sensación de perdernos en el denso y complejo entramado de programas sociales provinciales. El trabajo colectivo, en el marco del mencionado proyecto, permitió contar con instancias de discusión, confrontación del trabajo en curso y encauzar el camino por recorrer en esta dirección.

3. Las políticas sociales en el Conurbano Bonaerense

3.1. Acerca de las políticas sociales

Las miradas sociológicas sobre las políticas sociales advierten que, para su estudio, es necesario desligarse de lo que estas deberían ser o hacer (generar justicia, igualdad, seguridad social, liberación de carencias, etc.), para pasar a indagar lo que realmente son, es decir, preguntarse desde qué estructura social emergen y qué funciones sociales realizan con respecto a dicha estructura (Offe, 1984; Adelantado *y col*., 1998; Faleiros, 2000; De Sena, 2016). Las aludidas políticas surgen de la estructura social al mismo tiempo que la configuran, pudiendo reducir, compensar o incluso profundizar las desigualdades (Adelantado *y col*., 1998; Offe, 1984). Este carácter recursivo y performativo se expresa en diversos sentidos: a través de la redistribución secundaria de ingresos, de bienes y servicios que interceden en la reproducción material de la vida de quienes las perciben (Danani, 2004); pero también cumplen una función ideológica (Faleiros, 2000) al delimitar cómo son las problemáticas que requieren ser atendidas, las soluciones acordes, quienes son los sujetos afectados

y qué deben realizar para paliar su situación, estableciendo modelos de sociedades deseables (Soldano y Andrenacci, 2006; De Sena, 2016).

Desde el contenido de las diferentes etapas que componen a las intervenciones sociales del Estado, se imparten modos de ser que habilitan y/o restringen determinados esquemas perceptuales en los diferentes actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, que contribuyen a regular sus modos de división y clasificación del mundo (Dettano y Chahbenderian, 2020). Recuperando a De Sena y Scribano (2014),

> las políticas sociales, como políticas de Estado, condensan las posibilidades de nominar, significar y hacer. Son prácticas estatales que performan lo social: tienen la capacidad de construir realidades. El Estado se constituye en un actor (y en cierto ámbito) en productor y reproductor de los problemas sociales, en la delimitación de sus responsabilidades, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento (p. 67).

En esta dirección, las políticas sociales desde una perspectiva crítica habilitan el diálogo con la sociología de los cuerpos/emociones, instaurando un vasto campo analítico basado en visibilizar y recuperar la conformación de los cuerpos/emociones sociales de los sujetos que participan de las mismas (De Sena y Cena, 2014; De Sena *y col*., 2015; Cena *y col*., 2016), al establecer una valoración sobre ellos y un criterio del tratamiento que deben tener (lo que merecen y lo que no), y cómo deben sentirse en relación a ello (Tonkens *y col*., 2013). De este modo, las intervenciones sistemáticas del Estado a través de las políticas públicas en general, y las sociales en particular, pueden analizarse desde cómo re-crean sociabilidades, vivencialidades y sensibilidades (De Sena y Scribano, 2020; De Sena *y col*., 2024).

Transcurrido el primer cuarto de siglo XXI, el estudio de las políticas sociales se encuentra atravesado por las transformaciones en el mundo del trabajo (Lisdero, 2021), en las formas de comensalidad (Faracce Macia y Mairano, 2021), de consumo y endeudamiento (De Sena y Chahbenderian, 2024; Dettano, 2023), de la mano de la extensión masiva de lo móvil/virtual/digital en tanto escenario de experiencias, acciones e interacciones (Scribano, 2022; De Sena, 2024). Su carácter vertebrador en las sociedades actuales (De Sena *y col.*, 2024) se encuentra dado por: la masividad que adquieren las políticas sociales (De Sena, 2011), su alcance a

nivel planetario (De Sena, 2018), su modalidad hegemónica bajo la forma de transferencia de ingresos (Dettano y Chahbenderian, 2023, 2024) y su pervivencia en el tiempo (Dettano, 2020), llegando a alcanzar a hasta cuatro generaciones intervenidas por políticas sociales (Sordini, 2023).

Dado lo dicho hasta aquí, las políticas sociales constituyen respuestas estatales situadas en determinados contextos históricos y geográficos; por ende, reviste interés indagar en la arquitectura y las características que adoptan en cada territorio. En lo que sigue, se presentan algunos de los principales rasgos del denominado Conurbano bonaerense.

3.2. El Conurbano Bonaerense y su contexto

En este apartado se exploran algunas características del anclaje territorial de este escrito, a partir de un recorrido que va desde la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), pasando por el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) hasta llegar al Conurbano bonaerense. Para ello, revisamos los datos secundarios disponibles de fuentes oficiales, así como de organismos públicos y privados.

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es una de las seis regiones en que se puede dividir a la Argentina y la única considerada como metrópolis, lo cual implica que constituye en sí misma una ciudad grande (Velázquez y Celemin, 2020 en Bareiro Gardenal, 2021). La RMBA comprende una regionalización operativa y funcional que abarca a la Ciudad de Buenos Aires y 39 partidos de PBA[2]. Se extiende geográficamente en una unidad metropolitana delimitada, aproximadamente, por el área que abraza el Río de la Plata, el Delta y en su límite pampeano la ruta provincial N° 6 (Observatorio Metropolitano, 2025).

La región ha sido subdividida en cordones o coronas, de acuerdo a criterios de carácter socio-económico y de cercanía con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), dibujando periferias concéntricas en torno a la capital. Gran parte de la bibliografía considera los 24 partidos

2. La RMBA abarca al área geográfica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Luján, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate (Observatorio Metropolitano, 2025).

del Gran Buenos Aires como distribuidos en los dos primeros cordones o coronas, mientras que el resto de los partidos de la Región conforman una tercera corona (ver Mapa 1).



Mapa 1: *Región Metropolitana de Buenos Aires. Fuente: Observatorio Metropolitano (2025).*

Esta área ocupó un lugar central en la gestión de la pandemia por COVID-19. Fue conceptualizada como una "zona urbana común" en el Decreto 459/2020 sobre el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), bajo la denominación de Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que coincide con el territorio definido como RMBA. Esta repre-

senta el 0.47% de la superficie total del país, vive más de la tercera parte de la población y concentra alrededor de un 50% de la actividad económica del país. El AMBA es una de las 20 áreas metropolitanas más pobladas del mundo (Ambadata, 2025).

De acuerdo con datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, relevado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en la RMBA habitan 16.366.641 personas en viviendas particulares. El 18,9% del total reside en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el 81,1% se distribuye en los 39 partidos de la PBA que circundan la metrópoli. Las entidades con más de 250.000 habitantes pertenecen al Conurbano bonaerense: José C. Paz (José C. Paz), Merlo (Merlo), González Catán y Gregorio de Laferrere (La Matanza) (INDEC, 2024).

Dentro de la RMBA, un recorte geográfico de suma relevancia y que suele utilizarse regularmente a partir del año 2003 - en que el INDEC lo define en sus estadísticas (INDEC, 2003) -, es el Gran Buenos Aires (GBA), que está compuesto por la CABA y los partidos del Gran Buenos Aires (24 municipios). El GBA representa el entramado de la CABA (ciudad capital de la República Argentina) con un conjunto de municipios, a los que muchas veces se alude como Conurbano bonaerense o Partidos del Gran Buenos Aires. Este último es, históricamente, el centro urbano más relevante del país, en tanto conforma un continuo urbano (aunque internamente heterogéneo) y una unidad tanto en términos económicos como socio-demográficos y ocupacionales. Sin embargo, este aglomerado se encuentra administrativamente dividido, formando parte de dos provincias (estados) distintos: la CABA (con autonomía política y administrativa) y la PBA, de la que dependen los 24 partidos (Maceira, s/f).

Desde inicios del siglo XX hasta nuestros días, el llamado Conurbano bonaerense se fue constituyendo como un territorio político-administrativo particular, que se distingue tanto del resto de los municipios de la PBA como de la CABA y que, por lo tanto, presenta una serie de características que requieren de intervenciones específicas. Alrededor de 1930, se dio un crecimiento poblacional por la migración interna proveniente de las provincias, a partir del proceso de industrialización; así como su posterior empobrecimiento durante las transformaciones estructurales –desindustrialización, flexibilización de las relaciones laborales y aumento de la pobreza– a partir de la década del setenta, a lo que se sumaron los procesos de erradicación de las villas miserias y la consecuente segregación socioespacial hacia los "márgenes" de la CABA. También, debido al peso electoral que poseen los partidos que lo conforman desde la refor-

ma constitucional de 1994, allí se juega gran parte de la construcción del poder político a nivel provincial, pero también nacional (Prévôt Schapira, 2002; Badia y Saudino, 2015; Soldano y Costa, 2015).

La progresiva metropolitanización del territorio que rodea la CABA, con todas las peculiaridades que esta conlleva, llevaron a pensar acciones o intervenciones específicas en el mismo, como la creación de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE, en 1977), el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (1992) o la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR, en 2006), en las que se dieron diferentes formas de articulación entre el gobierno provincial, nacional, de la CABA y los municipios pertinentes (Badia y Saudino, 2015; Soldano y Costa, 2015; Danani, Chiara y Filc, 2018). De acuerdo con Badia y Saudino,

> la ciudad de Buenos Aires y los municipios de su conurbano son, estructuralmente hablando, una unidad, pero que sin embargo se gobierna mediante las decisiones de cuatro niveles jurisdiccionales diferentes –gobierno nacional, gobierno provincial, gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios– con los consecuentes problemas de articulación (2015, p. 126).

La complejidad de esta gran mancha urbana se pone de relieve y cobra densidad al enfrentarnos al estudio de las políticas sociales, en donde se superponen los niveles de intervención nacional, provincial y municipal (Rambla y Jacovkis 2011; Dettano y Chahbenderian 2018).

Antecedentes de investigación y datos estadísticos permiten caracterizar al Conurbano bonaerense como un territorio en el que las problemáticas relacionadas a las condiciones de pobreza, más pronunciada que en el resto del país, coexisten con las condiciones de precariedad habitacional, ambiental y urbana, en un contexto de "desborde" poblacional (Prévôt Schapira, 2002; Badia y Saudino, 2015; Soldano y Costa, 2015). El Conurbano bonaerense es el sector más poblado de la PBA. Su población asciende a 11.800.000 personas y, con anterioridad a la pandemia, un tercio de la misma se encontraba en situación de pobreza, de la cual el 49,6% eran niños, niñas y adolescentes (MECON, 2019). Dicho territorio presentaba en el contexto pre-pandemia un nivel de pobreza mayor que el nacional, relacionado directamente con la situación laboral de los jefes/as de hogar, de los cuales un 36,4% se desempeñan como asalariados no registrados (Beccaria, 2016).

Asimismo, cabe mencionar que la PBA representa un nodo económico y político con gran peso a nivel nacional, no sólo en términos jurídico-administrativos, por encontrarse allí su ciudad capital, sino también en términos poblacionales, económicos y políticos. En efecto, el 38,2% de la población argentina vive en la PBA (DPE, 2025). De forma análoga, dentro de la PBA, tal como ya mencionamos, los 24 partidos del Gran Buenos Aires concentran el mayor peso. Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del INDEC (INDEC, 2023), en toda la PBA viven 17.523.996 personas y en los 24 Partidos del GBA viven 10.849.398 (el 62% de la población total de la provincia).

Las aludidas influencias del Conurbano en la PBA y de ésta en la Argentina, puede ilustrarse claramente, por ejemplo, a partir del movimiento del comercio, particularmente en las ventas de supermercados, relevadas en la Encuesta de Supermercados por el INDEC, entre enero y noviembre de 2024. A precios corrientes, el total del país alcanzó los 16.363.585 millones de pesos, y en la PBA dicho guarismo representa 5.555.578 millones de pesos, es decir, casi un tercio del total nacional. Ahora bien, en los 24 partidos del Gran Buenos Aires (GBA) ese valor alcanza a los 3.882.031 millones de pesos, concentrando casi el 70% de la actividad comercial medida en ventas de supermercados de toda la PBA (DPE, 2025).

De acuerdo con datos oficiales, las personas bajo la línea de pobreza en los 24 partidos del GBA para el primer semestre de 2024 representan el 59,7%, que constituye el valor más alto en relación a los 6 aglomerados urbanos más grandes de la PBA (DPE, 2025).

3.3. El Conurbano bonaerense y las políticas sociales: focalización “de facto”

Tal como mencionamos, este capítulo se centra en analizar la arquitectura de programas sociales provinciales, de modo de identificar el (o los) lugar(es) que ocupa el Conurbano bonaerense, dadas sus particularidades, expuestas más arriba. Ello involucra el análisis de la letra del Estado (en este caso, provincial) y cómo éste nomina, clasifica y ofrece “respuestas”, con una fuerte impronta performativa, a través de programas sociales, implicando una serie de relaciones que se establecen desde el reconocimiento jurídico, *de iure* (en latín). Sin embargo, dado que nos interesa analizar el entramado de programas sociales y su relación con el territorio, cabe considerar, también, las vinculaciones que se dan *de facto*, es decir, por la sola fuerza de los hechos, aunque se carezca de re-

conocimiento jurídico (RAE, 2025). Dicha expresión describe algo que existe de hecho pero sin una justificación legal.

Desde los años ochenta, en Argentina se registra un progresivo ascenso de los programas sociales orientados al abordaje de las situaciones de pobreza y/o desempleo. A partir de allí, estos han ido en aumento, tanto en términos de número de programas como de cantidad de personas bajo su cobertura, alcanzando cierta masividad (De Sena, 2011). Recuperando la conjunción de los elementos que venimos describiendo, algunos trabajos permiten rastrear el lugar protagónico que ocupa el Conurbano Bonaerense en distintos tipos de programas sociales implementados en las últimas décadas, destacando una focalización "de hecho" en los partidos de su territorio (Soldano y Costa, 2015; Serlulnikov, 2017; Faracce Macia y Mairano, 2024). Por ejemplo, Soldano y Costa (2015) recuperan la concentración de algunos de los programas con mayor cobertura en el territorio estudiado. En el nivel nacional, se mencionan el Plan Alimentario Nacional (Caja PAN) de 1984, el Programa Materno Infantil y Nutricional (PROMIN) de 1993, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) de 2002 y el Familias por la Inclusión Social de 2005. En el ámbito provincial, se mencionan el Plan Vida (actual Más Vida) de 1994 y el Programa Barrios Bonaerenses. También, otros trabajos destacan que, en 1989, las intendencias del Conurbano fueron las primeras en recibir recursos para crear comedores comunitarios y distribuir bolsas de alimentos, generando el comienzo de una integración entre los espacios comunitarios y algunos programas sociales incipientes (Serulnikov, 2017; Faracce Macia, 2021). Asimismo, desde 2019 hasta 2023, recuperando los datos del ODSA-UCA (2024), el Conurbano bonaerense se constituye como la región más asistida del país, considerando el porcentaje de hogares que reciben programas sociales de transferencias monetarias, asignaciones familiares no contributivas o asistencia alimentaria directa (recepción de cajas/bolsones de alimentos o comida de comedores públicos no escolares). Este porcentaje fue de 45,1% en 2023, disminuyendo hacia 10,1% en la CABA, 35,8% en otras áreas metropolitanas y 34,4% en el resto urbano interior.

Reconstruir la historia y la relación del territorio circundante a la CABA permite recorrer las diferentes denominaciones y recortes que circulan en los estudios en torno a dicho espacio urbano, de modo de reconstruir sus principales rasgos, contextualizando así el despliegue de las políticas sociales en dicho territorio. De acuerdo con lo expuesto, el Conurbano bonaerense se caracteriza por presentar la mayor concentración de población, los peores indicadores de pobreza y las mayores tasas de re-

cepción de programas sociales. De este modo, recuperar los principales rasgos de las intervenciones estatales implementadas en dicho territorio reviste una relevancia central de cara a un análisis sociológico de las políticas sociales.

4. Los programas sociales de la provincia de Buenos Aires

4.1. Delineando algunos rasgos del entramado de programas

En el mapeo de programas sociales provinciales por las dependencias citadas en el apartado 2 ("Estrategia metodológica"), se registraron más de doscientos programas, que se distribuyen en los ministerios enlistados en la Tabla 1 a continuación. Si bien excede el presente trabajo profundizar en cada uno de los componentes registrados en la matriz, a continuación proponemos una caracterización preliminar de la misma, desde algunas posibles líneas de análisis a partir de la problematización de algunos conceptos que se reiteran en el diseño de los programas, para luego centrarnos en cómo aparece el Conurbano Bonaerense en la misma.

Tabla 1: *Cantidad de programas por Ministerio de la PBA*

Ministerio	Cantidad de programas
Ministerio de Desarrollo de la Comunidad	56
Ministerio de Salud	44
Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano	31
Ministerio de Mujeres y Diversidad	24
Ministerio de Desarrollo Agrario	19
Ministerio de Ambiente	17
Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica	9
Ministerio de Trabajo	9
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	5
Ministerio de Transporte	2
Dirección General de Cultura y Educación	1
Total	217

Fuente: Elaboración propia.

Una primera cuestión para mencionar es que la diversificación de las áreas de gobierno, junto con la cantidad de programas implementados por las mismas, indica un reconocimiento, desde la mirada estatal, de una multiplicidad de problemáticas que atraviesa la población de la provincia y que requieren de intervención: desde la cuestión del hábitat, la salud y la diversidad sexual, hasta el desarrollo de las comunidades y el ambiente. Con 56 programas, el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, es el que presenta mayor cantidad, seguido por el Ministerio de Salud (44), el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano (31), el Ministerio de Mujeres y Diversidad (24), Ministerio de Desarrollo Agrario (19), y el Ministerio de Ambiente (17) (Tabla 1).

Respecto a la población objetivo, llama la atención la reiteración de la palabra *vulnerabilidad:* los programas se dirigen a personas en situación o condición de vulnerabilidad social/psicosocial/de derecho, familias vulnerables, con derechos vulnerados o en riesgo social/ambiental/ priorizando aquellos hogares en condiciones de extrema vulnerabilidad. La noción de vulnerabilidad social para nombrar a la población objetivo requiere de problematización (Dettano y Chahbenderian, 2023; Faracce Macia, 2025), ya que si bien suele ser utilizada como sinónimo de pobreza, es un concepto más amplio porque no indica sólo la carencia de recursos para acceder a bienes o servicios, sino que también expresa el riesgo o la probabilidad de los sujetos de ser afectados por dicha carencia, junto con la capacidad/incapacidad de estos grupos para enfrentarla (Busso, 2001; De Sena, 2020). En este sentido, es llamativa la reiterada alusión a la vulnerabilidad, aunque sin precisar a qué refiere, a la vez que se repite en estos programas para conceptualizar una situación o problema que requiere del abordaje estatal.

De forma tensional con este aspecto, es llamativo que no hay ni una sola mención a la *pobreza* a lo largo de los más de doscientos programas analizados, como así tampoco a la *indigencia*. Este aspecto es de suma relevancia ya que opacifica los componentes centrales de los programas, como su población objetivo, a partir de definirla desde conceptos que no están claramente definidos ni son abordados por las estadísticas públicas (como son la línea de pobreza y de indigencia relevadas periódicamente por el INDEC, por ejemplo).

Otro elemento reiterativo a lo largo de la matriz son las palabras *inclusión/integración*, tanto en nombres de organismos de implementación y de los programas, como en los objetivos, en lo que otorgan y en las condicionalidades. Como recuperan algunos autores (Young, 2000; Rawal,

2008; Sandoval Álvarez, 2016), la definición de inclusión o integración social -permanentemente utilizada en las políticas y en los documentos de organismos multilaterales de crédito- no ha sido clarificada, sino que se da por comprendida en tanto término opuesto a la exclusión social. Sin embargo, su incorporación, además de referirse a los problemas de exclusión social, también se expande hacia muchas otras problemáticas (Young, 2000), como podemos ver en el análisis de la matriz, donde la inclusión es seguida por las adjetivaciones de social/comunitaria, fiscal/financiera, laboral, educativa, de género y en otros múltiples sentidos (cadena de valor, luego de la privación de libertad, etc.). Asimismo, el concepto de inclusión puede ser problematizado principalmente por la metáfora a la que alude, respecto a la existencia de personas que están por fuera de la sociedad y por ende deben incorporarse. Así, se establece una "lógica dicotómica (pensar en incluido/excluido, adentro/afuera, los del centro/los de los márgenes…" (Sandoval Álvarez, 2016: 73) donde se oculta que las problemáticas atravesadas por los sujetos son una consecuencia del régimen de acumulación y modo de regulación social y político en el que surgen (Harvey, 2004) y no de una "exclusión" respecto al mismo. Al poner bajo la lupa el concepto de inclusión social, se iluminan algunos interrogantes respecto a qué significa la inclusión -social, comunitaria, financiera, laboral, educativa, etc.- desde la mirada Estatal. Se busca una inclusión ¿en qué? ¿qué es lo que mide la inclusión o exclusión? ¿cuáles son los mecanismos para lograr dicha inclusión? Recuperar los modos a partir de los cuales el Estado atiende las problemáticas planteadas y propone soluciones, brinda pistas para comenzar a delinear algunas respuestas, por ejemplo, a través de las modalidades de prestaciones.

Las acciones estatales performan las sociedades en la medida en que brindan las soluciones aceptadas y aceptables socialmente para cada problema identificado por el Estado, expresadas en los tipos de prestaciones y/o servicios brindados. Es interesante destacar cómo, más allá de la amplitud de las áreas de gobierno, de los objetivos de los programas y los conceptos, las prestaciones se reducen a algunos tipos: en general transfieren ingresos, a través de becas, facilidades para el financiamiento (créditos a tasas subvencionadas), o transferencia directa (a las personas, a los municipios o a otro tipo de entidades). A su vez, un componente muy presente en las intervenciones son las capacitaciones, espacios de formación, acompañamiento u otorgamiento de información como prestación brindada (cursos/talleres/jornadas, programas de formación técnica, folletería para sensibilizar o concientizar, entre otras acciones/actividades). Al analizar este tipo de prestaciones se puede aseverar que

en el diseño de los programas subyacen supuestos respecto a lo que su población objetivo -es decir, quienes son socialmente vulnerables- "no saben", deben aprender o corregir para paliar su situación y, por lo tanto, para lograr la "inclusión" deseada y posible para los sujetos destinatarios.

De acuerdo con estudios previos (Dettano y Chahbenderian, 2023; Cuña, 2025; Faracce Macia, 2025), la capacitación y los ingresos constituyen las modalidades predilectas de intervención estatal vía programas sociales. De esta manera, mientras que por un lado se complementan los ingresos a través de becas y/o acceso a créditos, por otro se busca ampliar las potenciales capacidades o "capital social" de los sujetos. Estos quedan responsabilizados por su situación, obviando las condiciones estructurales que la producen, como su modo de participación en las relaciones sociales que se organizan en el mercado laboral (Grassi, 2003).

Por último, cabe destacar que es llamativa la omisión de información que presentan los programas sociales en sus páginas web oficiales en relación a varios aspectos, como las normativas, resoluciones y decretos que los sustentan, de dónde proviene el financiamiento, el nivel de presupuesto, de metas de destinatarios previstas, la periodicidad, las penalidades si no se cumplen las contraprestaciones establecidas, así como los mecanismos de egreso de los programas (si los hubiera). Esta cualidad que pudimos identificar en los programas a nivel provincial, está en consonancia con los programas que se implementan en el orden municipal en La Matanza (Dettano y Caccese, 2024). En lo que sigue, nos centramos en cómo aparece el Conurbano bonaerense en el mapeo realizado por los programas sociales provinciales.

4.2. El Conurbano Bonaerense en los programas sociales provinciales

Las conexiones entre los programas sociales provinciales y el Conurbano bonaerense presentan distintos matices y niveles de profundidad, que fueron clasificados en tres niveles. Los dos primeros responden a su mención en el diseño de los programas ya sea de forma directa, a partir de la palabra "Conurbano bonaerense" (2 programas), o indirecta, al mencionar alguno o varios de los Municipios que lo componen (12 programas). En un tercer nivel de encuentro, se ubican aquellos programas que, si bien en el diseño no mencionan al Conurbano o los municipios que lo conforman de forma explícita, al observar la implementación del mismo -siempre a través de fuentes oficiales- se observa mayor intervención en el aludido territorio (6 programas).

Respecto a la mención del Conurbano bonaerense de forma directa, encontramos sólo dos programas, ambos bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y dentro del ámbito de la alimentación, pudiendo ser considerados como políticas alimentarias ya que inciden en alguna de las dimensiones estructurales que hacen a la alimentación (Grassi *y col*., 1994). El programa *Fortalecimiento Alimentario a Espacios Comunitarios* (FAEC), existente con esa nomenclatura desde el año 2020, menciona como destinatarios directos a los "espacios comunitarios con o sin personería jurídica, Organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil de la PBA, con *especial foco en aquellos ubicados en el Conurbano Bonaerense*" y, como destinatarios indirectos, a las "personas y familias de la comunidad poblacional de la PBA y *del conurbano bonaerense en particular*, que concurren a estos espacios como medio de garantizar su alimentación en prestaciones merienda y/o almuerzo, que se encuentran en una situación socioeconómica vulnerable" (la cursiva es propia).[3] El Programa *Vamos al Mercado Central*, lanzado en abril del año 2022 en el marco de la campaña "Comprar en Comunidad", "garantiza más de 20 unidades de transporte de pasajeros por semana, en diferentes *localidades del conurbano bonaerense* a través de distintos Municipios y Organizaciones de la Comunidad" (la cursiva es propia).[4] Cabe mencionar que, dentro de la misma Campaña, se menciona una ampliación de la red de los Mercados de Productores Familiares -que existían de forma itinerante- para establecerlos de manera permanente en los cuarenta distritos del AMBA.[5]

Del mismo modo, encontramos algunos programas que aluden al Conurbano bonaerense de forma "indirecta" (segundo nivel), a través de la mención de algún/os Municipio/s del mismo. Se trata de 12 programas implementados por el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano, más específicamente por el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU). Los programas de la Dirección de Integración Urbana del OPISU mencionan como distritos de intervención a ocho municipios del Conurbano Bonaerense (La Matanza, Morón, Quilmes, San Martín, Lomas, San Isidro, Tigre, Lanús), dos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Pilar, San Vicente) y, del resto de la provincia, solo a General Pueyrredón.

3. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/red_espacios_comunitarios normas.gba.gob.ar/anexos/. Consultado el 1/04/2025.
4. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/comunidad/economia_social. Consultado el 2/04/2025.
5. https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/lanzamiento_de_la_campa%C3%B1a_comprar_en_comunidad Consultado el 2/04/2025.

Los programas son *Mejoramiento Urbano* (que contiene los subprogramas *Movilidad, accesibilidad y conectividad* y *Intervención y/o construcción de espacios comunitarios y productivos*); *Mejoramiento Habitacional* (con los subprogramas *Mejoramiento integral de viviendas* y *Conexiones intradomiciliarias*) y *Provisión de infraestructura* (con los subprogramas *Obras de agua y cloaca*, *Obras de red de gas*, *Obras de red de energía eléctrica*, *Obras de infraestructura vial* y *Obras hidráulicas*); y el Programa *Vivienda Nueva.*[6] Los mismos distritos de intervención son mencionados por la Dirección de Integración Productiva: *Gestión ambiental y sustentabilidad*, *Integración comercial* (con los subprogramas *Centro Comercial Abierto, Compras de Cercanía, Promocioná tu Comercio* y *Administrá tu Comercio*), *Integración laboral* y *Formación y Asesoría*. Por su parte, en el programa *Organizaciones Productivas de la Comunidad* (OPC) se suma también el Municipio de Avellaneda.[7] Como población objetivo, estos programas mencionan barrios populares/viviendas/calles que presentan diferentes tipos de déficits (servicio eléctrico, gas, agua, transporte). Además, en uno de los programas, se prioriza a aquellos hogares que presenten condiciones de extrema vulnerabilidad, tanto debido a factores sociales como edilicios. También, se mencionan organizaciones sociales o barriales, comercios barriales y micro emprendedores de "barrios populares". Estas intervenciones pueden ser consideradas dentro de las políticas de atención a la problemática habitacional y/o de acceso a la vivienda, de acuerdo con las definiciones que las entienden en un sentido amplio, no sólo considerando las intervenciones en el acceso efectivo a la vivienda, sino también a equipamiento y servicios, albergue, refugio, protección ambiental, accesibilidad física, identidad, privacidad, espacio, entre otras dimensiones (Yujnovsky, 1984; Lentini, 2015).

En el tercer nivel propuesto ubicamos a 6 programas que, si bien en su diseño no mencionan al Conurbano, se encontraron fuentes oficiales que permiten reconstruir su focalización en algún/os Municipio/s perteneciente/s al mismo: 3 del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, 2 del Ministerio de Salud y 1 del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica.

En el caso del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, encontramos 3 programas. Dos de ellos, *Mercados de Productores Familiares Itinerantes*, y *Programa Almacenes de la Comunidad*, en el marco del programa *Comprar en Comunidad*, mencionan que buscan "asegurar una distribu-

6. https://www.gba.gob.ar/opisu/integracion_urbana. Consultado 22/04/2025.
7. https://www.gba.gob.ar/opisu/integracion_productiva. Consultado el 22/04/2025.

ción de alimentos a precios accesibles en toda la provincia de Buenos Aires".[8] Sin embargo, al observar el Instagram oficial de la Dirección Provincial de Economía Social,[9] se observa la realización de los mercados de productores familiares se centraliza en el Conurbano bonaerense, en los municipios de Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Tres de Febrero, Berazategui, Lanús, Ituzaingó, San Fernando, San Martín, San Isidro, Merlo, Avellaneda, Vicente López, La Matanza, Almirante Brown, San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas. Respecto al *Programa Almacenes de la Comunidad*, al indagar en la página https://normas.gba.gob.ar/, sólo se encontraron Convenios con los municipios de La Matanza, que es parte del Conurbano bonaerense, y de San Vicente que, si bien actualmente no integra los 24 partidos considerados por el INDEC, sí conformó al Conurbano bonaerense antes de 1993/1994 (INDEC, 2003). Mediante la Resolución 913/2024 del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, se aprueba un convenio entre el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y la Municipalidad de La Matanza, a la que se le otorga un subsidio para poner el marcha el Proyecto "Almacén de la Comunidad de La Matanza" con el objetivo de "establecer un canal de comercialización que incluya unidades productivas de la economía popular a precios accesibles para la comunidad de la localidad".[10] Por otro lado, en una noticia en la página oficial respecto a la creación del *Programa Casas de encuentro comunitario*, en el año 2017, se prevé la apertura de 19 centros en quince municipios, *fundamentalmente en el conurbano*, para asistir a niños, jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad social, con alimentos, educación, talleres de capacitación y prácticas deportivas y culturales. Se mencionan los municipios de La Plata, Pilar, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Morón, Florencio Varela y dos en La Matanza, La Plata y José C.Paz, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, General Pueyrredón, Avellaneda, Moreno, Tigre y San Martín y San Miguel.[11]

Otros programas, bajo la órbita del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires son el *Programa de Neuromodulación* (PPNM), que en su página oficial establece que "A partir de 2015 y hasta la actualidad su sede central se encuentra en el Hospital Balestrini, en La Matanza."[12] Así como también el *Programa Redes*, que busca fortalecer el nivel de

8. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/comunidad/economia_social. Consultado el 22/04/2025.
9. https://www.instagram.com/dir.economiasocialpba. Consultado el 22/04/2025.
10. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2024/913/442496 Consultado el 22/04/2025.
11. https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/noticias/lanzamiento_del_programa_casas_de_encuentro_comunitario. Consultada el 22/04/2025.
12. https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/neuromodulacion/. Consultada el 22/04/2025.

atención primaria en regiones sanitarias que incluyen a municipios del Conurbano: la Región Sanitaria XII (que incluye el partido de La Matanza); Región Sanitaria VI (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes); y Región Sanitaria VII (General Las Heras, General Rodríguez, Hurlingham, Ituzaingó, Luján, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón y Tres De Febrero).[13]

En esta misma línea se ubica el Programa CLIC -Centro Local de Innovación y Cultura-, del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica. Si bien en su diseño no indica la focalización en el Conurbano, el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires del 8 de septiembre de 2023 establece el otorgamiento de un subsidio a la Municipalidad de La Matanza (de $13.680.000) destinado a la creación de: "Centro Local de Innovación y Cultura La Tablada" (CLIC La Tablada), del "Centro Local de Innovación y Cultura Laferrere" (CLIC Laferrere) y del "Centro Local de Innovación y Cultura Virrey del Pino" (CLIC Virrey del Pino).[14]



Figura 1: *El conurbano Bonaerense en los programas sociales de La Provincia de Buenos Aires: diferentes niveles. Fuente: Elaboración propia.*

13. https://www.ms.gba.gov.ar/sitios/programaredes/. Consultada el 22/04/2025.
14. https://www.eldial.com/nuevo/boletinBA/2023/BA230913.pdf. Consultado el 22/04/2025.

De acuerdo con el recorrido analítico efectuado en estos tres niveles, el Conurbano bonaerense adquiere un fuerte protagonismo en los programas sociales de la PBA, involucrando la reiterada presencia de algunos municipios (como, por ejemplo, La Matanza), así como intervenciones específicas, que requieren profundizar en su indagación.

5. Conclusiones

Este escrito pretende ubicar la relevancia del estudio de las políticas sociales y de cómo estas (re)producen sociedades, señalando la necesidad de estudiar un territorio tan complejo como extenso, como es el Conurbano bonaerense.

La matriz construida y analizada en el presente, es una herramienta sumamente potente para abordar la multiplicidad y superposición/solapamiento de programas sociales. La compleja trama de programas puede por momentos resultar confusa e inabarcable. Allí reside el principal desafío de la investigación en que se enmarca este escrito: en echar luz a una compleja articulación que en general es abordada de forma fragmentada. A ello deben añadirse los programas sociales implementados en los niveles nacionales y municipales.

A partir de este primer recorrido analítico propuesto cabe destacar la multiplicidad de intervenciones, ámbitos, problemas y poblaciones alcanzadas por las políticas sociales implementadas en la PBA, a la vez que la gran ausencia de información en los sitios web relativa a las normativas, resoluciones y decretos que sustentan los programas y sus modos de funcionamiento.

Junto con esta amplitud de las problemáticas a abordar y la fragmentación expresada en los múltiples organismos y programas que abordan los mismos tipos de problemas, también se observan ciertas continuidades y superposiciones. En este sentido, destacamos la reiteración de las nociones de “vulnerabilidad” e “inclusión” en los objetivos y poblaciones, así como también en las modalidades de intervención. Desde la mirada estatal expresada en la matriz construida, siempre prescriptiva, quienes son considerados como socialmente vulnerables -en relación a múltiples problemáticas-, deben complementar sus ingresos a partir de subsidios, becas y/o acceso a créditos, así como también realizar capacitaciones/formaciones/actividades para alcanzar la “inclusión” deseada y posible.

Asimismo, identificamos, al menos, tres modalidades de focalización de los programas sociales en el Conurbano bonaerense: en su diseño, de forma directa e indirecta, y en su implementación, siendo la alimentación y la mejora habitacional los principales ámbitos de intervención de los programas focalizados en este territorio; y, en menor medida, la salud y la educación. Como población objetivo, se destacan las personas en situación de vulnerabilidad social, los barrios populares, los lugares con algún déficit en la infraestructura y las organizaciones comunitarias.

Si a las focalizaciones en el Conurbano desde el diseño de los programas sociales provinciales le adicionamos el aspecto señalado anteriormente, relativo a la focalización *de facto*, donde en la práctica concreta los programas se distribuyen principalmente a la población del Conurbano bonaerense, es posible identificar un pliegue más en el aludido entramado de intervención. La convergencia de intervenciones sociales en el Conurbano bonaerense se expresa entonces en una doble dirección. Considerando tanto la mirada estatal como la efectiva implementación, los distintos programas no sólo "bajan" a este territorio de forma superpuesta debido a sus condiciones previas, sino que también el Conurbano se constituye como una categoría utilizada en la letra de algunos de los programas provinciales, siendo considerado como prioritario. Así, se erige como el área con mayor confluencia de intervenciones de la provincia y, por ende, de los problemas recorridos, que son definidos como diversas situaciones de "vulnerabilidad" -con centralidad en lo alimentario y habitacional-, así como de necesidad de "inclusión".

Considerando el rol de las políticas sociales en tanto contenedoras de los conflictos sociales, latentes o manifiestos, y el lugar que ocupa el Conurbano bonaerense como espacio de densificación de una serie de problemáticas sociales, es necesario considerar que la compleja trama de programas sociales no es ingenua y es política. De allí la relevancia del esfuerzo condensado en estas páginas, el cual no sólo pretende una aproximación sociológica, necesariamente crítica, sino también echar luz sobre una trama que no suele abarcarse en toda su magnitud.

Bibliografía

Adelantado, J.; Noguera, J. A; Rambla, X. y Saez, L. (1998), Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica, Revista Mexicana de Sociología, 60 (3): 123-156. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/3541320?origin=JSTOR-pdf

Ambadata (2025) https://www.ambadata.gob.ar/

Badia, G. (2001), Tensiones en el proceso de formulación y ejecución de políticas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Badia, G. y Saudino, M. (2015), La construcción político-administrativa del conurbano bonaerense, en: G. Kessler (Dir.), Historia de la Provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires. UNIPE: Editorial Universitaria. pp. 103-128.

Bareiro Gardenal, F. (2021), La calidad de vida en el Partido de La Matanza, Boletín Síntesis Clave, N° 159. Centro de Investigaciones Sociales, UNLaM.

Beccaria, A. (2016), La pobreza en el Conurbano Bonaerense. Documentos del Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/la-pobreza-en-el-Conurbano-Bonaerense.pdf

Bourdieu, P. (1993), Génesis y estructura del campo burocrático. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, N. 96-7: 49-62.

Busso, G. (2001), Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del Siglo XXI. CEPAL.

Cuña, E. (2025), El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) en la literatura académica. Algunas aproximaciones (2014-2023). De prácticas y Discursos, N° 23 (En prensa).

Cena, R.; Chahbenderian, F.; Dettano, A. (2016), Vinculaciones posibles entre el par inclusión/exclusión social y los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina, RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, 15 (44): 161-172.

Danani, C. (2004), El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social, en: Política social y economía social. Universidad Nacional de General Sarmiento-Fundación OSDE. Buenos Aires: Altamira.

Danani, C; Chiara, M. y Filc, J. (1997), El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: Una aproximación macroinstitucional. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento.

De Sena, A. (2011), Promoción de microemprendimentos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada, Revista Pensamento Plural, 8: 37–63.

De Sena, A. (2016), Políticas Sociales, emociones y cuerpos, RBSE–Revista brasileira de Sociologia da Emoção, 15 (44): 173-185. Disponible en: http://www.cchla.ufpb.br/rbse/DeSenaDos.pdf

De Sena, A. (Ed.) (2018), La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

De Sena, A. (comp.) (2020), Vulnerabilidad, pobreza y políticas sociales: abanico de sentidos América Latina, Europa y China. (pp. 101-144) Ed. CLACSO; CICCUS. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20201217014006/Vulnerabilidad-pobreza.pdf

De Sena, A. (2024), A modo de Introducción, en: A. De Sena (Comp.), Políticas sociales y emociones en la era digital. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. pp. 9-22.

De Sena, A. y Cena, R. (2014), ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas, en: A. De Sena (Ed.), Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. pp. 19-50.

De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2024), Pivotando entre la asistencia estatal, el consumo, el crédito y sus sentidos, en: F. Chahbenderian (Comp.), Créditos y Emociones: Texturas del Siglo XXI. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. pp. 95-121. Disponible en: https://estudiosociologicos.org/portal/creditos-y-emociones-texturas-del-siglo-xxi/

De Sena, A. y Scribano, A. (2014), Consumo compensatorio ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado?, Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad, 6 (15): 65-82.

De Sena, A. y Scribano, A. (2020), Social Policies and Emotions. A Look from the Global South. London: Ed. Palgrave Macmillan.

De Sena, A. (Dir.); Cena, R.; Chahbenderian, F.; Dettano, A.; Mona, A.; Lava, P.; Saenz Valenzuela, M. (2015), Experiencias hechas cuerpos y emocionalidades configuradas en torno a las políticas sociales. Un abordaje de las políticas sociales desde los Estudios Sociales de los Cuerpos y las Emociones, Documentos de Trabajo del CIES, N° 5. Disponible en: http://estudiosociologicos.org/-descargas/documentos-trabajo/documento-de-trabajo-5-diciembre_2015.pdf

De Sena, A., Dettano, A., y Cena, R. B. (2024), Poverty, Emotions and State Interventions. Before and After the COVID-19 Pandemic. New York: Nova Science Publishers.

Dettano, A. (2020), Políticas sociales y emociones: (per) vivencias en torno a las intervenciones estatales. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Dettano, A. (2023), Políticas sociales y prácticas de consumo: los y las receptoras de transferencias de ingresos del Municipio de La Matanza pre y en pandemia, Polis, 22: 147-179.

Dettano, A. y Caccese, C. (2024), Políticas sociales en el orden Municipal: un recorrido por los programas sociales de La Matanza, Boletín Síntesis Clave, N° 181. Disponible en: https://cis.unlam.edu.ar/upload/sintesis/54_181.pdf

Dettano, A. y Chahbenderian, F. (2018), Desigualdades en tiempos de programas de transferencia condicionada de ingreso: un estudio de la implementación de ciudadanía porteña, Saber, Universidad de Oriente, 30: 363-372.

Dettano, A. y Chahbenderian, F. (2020), Introducción. De políticas sociales, emociones y pervivencias: unas líneas introductorias, en: A. Dettano (Comp.), Políticas sociales y emociones: (per) vivencias en torno a las intervenciones estatales. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. pp. 9-22. Disponible en: http://estudiosociologicos.org/-descargas/eseditora/politicas-sociales-y-emociones/Politicas-sociales-y-emociones_Andrea_Dettano_compiladora.pdf

Dettano, A. y Chahbenderian, F. (2023), Buscando las palabras claves en la política social hoy, a 40 años del retorno de la democracia, en: Políticas Sociales, Emociones y Sociedad: algunas reflexiones tras 40 años de democracia, Documentos de Trabajo del CIES, Nro. 17. pp. 90-107. Disponible en: http://estudiosociologicos.org/portal/wp-content/uploads/2023/07/DTNumbre_17.pdf

Dettano, A. y Chahbenderian, F. (2024), Una aproximación a la población receptora de políticas sociales en La Matanza en la Post-Pandemia, en: En que conurbano queremos vivir. Vol. II. Buenos Aires: Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias. pp. 397-423.

Downes, J. C. (2010), Radiografía del conurbano bonaerense. Buenos Aires: Dunken.

DPE (2025), Datos Básicos PBA, Dirección Provincial de Estadística, Ministerio de Economía, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: https://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=85&Itemid=109

Faleiros, V. de P. (2000), Las funciones de la política social en el capitalismo, en: E. Borgianni y O. Montaño, La política social hoy, Biblioteca latinoamericana de servicio social, Brasil.

Faracce Macia, C., y Mairano, M. V. (2021), El comer en el siglo XXI: una aproximación a las sensibilidades en torno a la comida en Instagram, Aposta: revista de ciencias sociales, (90): 32-47.

Faracce Macia, C. y Mairano, M. V. (2024), Intervenciones estatales y actividades de extensión universitaria en comedores comunitarios del Conurbano Bonaerense, en: M. A. Blesa... [et al.] (Ed.), ¿En qué conurbano queremos vivir?: obra colectiva de las universidades del conurbano (Vol. 2). Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias. pp. 225-234.

Faracce Macia, C. (2025), Las políticas alimentarias argentinas entre la pobreza y la vulnerabilidad (2020-2025), Boletín Onteaiken, N° 39. (En prensa).

Garay, A. (2007), Proyectar el futuro. Dilemas del área metropolitana de Buenos Aires, en: J. Balbi (Coord.), Informe sobre el desarrollo humano en la provincia de Buenos Aires.

Giddens, A. (1995 [1984]), La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires: Ed. Amorrortu.

Grassi, E; Hintze, S. y Neufeld, M. (1994), Capítulo III: Asistencia alimentaria. estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina, en: E. Grassi, S. Hintze y M. Neufeld, Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Buenos Aires: Espacio Editorial. pp. 175-219.

Grassi, E. (2003), El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina en la década del 90, *E-l@tina, Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 1 (4): 29-51. Disponible en: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/2712

Hine, C. (2004), Etnografía Virtual. Barcelona: Editorial UOC.

INDEC (2003), Qué es el Gran Buenos Aires?. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. http://www.indec.gov.ar/glosario/folletoGBA.pdf

INDEC (2023), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, Indicadores demográficos, por sexo y edad, Resultados definitivos, Noviembre 2023. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_indicadores_demograficos.pdf

INDEC (2024), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Región Metropolitana Buenos Aires: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 39 partidos de la provincia de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Lentini, M. (2015), La Política de Vivienda Social, en: M. Barreto y M. Lentini (Comps.), Hacia una política integral del hábitat. Editorial Café de las Ciudades, Colección Hábitat. pp. 115-142.

Lisdero, P. (2021), Metamorphosis of Labour in Digital Societies: Platform Workers (Deliveries) and the Pandemic, en: Socio-

Economic Effects and Recovery Efforts for the Rental Industry: Post-COVID-19 Strategies. pp. 194 - 216.

Maceira, V. (s/f) Notas para una caracterización del Área Metropolitana de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/02/Informe-sobre-Regi%C3%B3n-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-ICO-UNGS.pdf Fecha de consulta 21/03/2025.

Marradi, A. (2018), Conceptos de objeto y de unidad de análisis. Población y muestra, en: A. Marradi, N. Archenti y J. I. Piovani. Manual de Metodología de las Ciencias Sociales. Siglo XXI editores. pp. 101-112.

MECON (2019), Incidencia de la pobreza y la indigencia. Total 6 aglomerados Provincia de Buenso Aires, Segundo semestre 2018.

Novick, A. y Caride, H. (1999), Ciudad versus área metropolitana. Pour une histoire du Gran Buenos Aires. Amérique latine: Les discours techniques et savants de la ville dans politique urbaine, Document de Travail, n.° 37, Projet "Les mots de la ville". París: MOST UNESCO.

Observatorio metropolitano (2025), Región Metropolitana de Buenos Aires, Observatorio Metropolitano, Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU). Disponible en: https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba#descripcion Fecha de consulta 21/03/2025.

O'Connor, J. (1981), La Crisis Fiscal del Estado. Barcelona: Ed. Península.

ODSA-UCA (2024), Deterioro de las condiciones de vida de los hogares en la agudización de un proceso de crisis social y económica. Evolución de las privaciones monetarias y no monetarias 2010-2023, Documento Estadístico, Barómetro de la Deuda Social Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EDUCA.

Offe, C. (1984), Contradictions of the Welfare State. Edit by John Keane. London: Hutchinson & Co.

Oszlak, O. (2011), El rol del Estado: Micro, meso, macro, Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado

por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995), Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Redes, 2 (4): 99-128.

Prévôt Schapira, M.-F. (2002), Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades, Revista eure, XXVIII (85): 31-50.

RAE (2025), Real Academia Española. https://www.rae.es/dpd/de%20facto

Rambla, X. y Jacovkis, J. (2011), Entre la gestión y la producción de la pobreza. Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina, Convergencia, 18 (56): 157-179.

Rawal, N. (2008), Social inclusion and exclusion: A review, Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology, 2: 161-180.

Sandoval Álvarez, B. (2016), ¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social, Ehquidad: La Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social, (5): 71-108.

Scribano, A. (2022), Towards an epistemology of the digital research of emotions, en: A. Scribano (comp.), Emotions in a digital world: social research 4.0. London: Routledge. pp. 133-149.

Serulnikov, S. (2017), Como si estuvieran comprando. Los saqueos de 1989 y la irrupción de la nueva cuestión social, en: G. Di Meglio y S. Serulnikov (eds.), La larga historia de los saqueos en la Argentina: De la independencia a nuestros días. Buenos Aires: Siglo XXI editores. pp. 137-176.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006), Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, en: L. Andrenacci (Comp.), Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Prometeo Libros. pp. 1-43.

Soldano, D. y Costa, M. I. (2015), El Conurbano Bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales, en: G. Kessler

(Dir.), Historia de la Provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires. UNIPE: Editorial Universitaria. pp. 397-427.

Sordini, M. V. (2023), Políticas Alimentarias, Emociones y Sociedad. Tres generaciones receptoras de programas alimentarios en el Partido de Gral. Pueyrredón entre 1983-2018. Buenos Aires: Teseo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Tonkens, E.; Grootegoed, E. y Duyvendak, J. W. (2013), Introduction. Welfare state reform, recognition and emotional labour, Social Policy & Society, 12 (3): 407-413.

Young, I. (2000), Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Yujnovsky, O. (1984), Claves políticas del problema habitacional argentino: 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano.

CAPÍTULO 31

Reestructuración y profesionalización del sistema de seguridad bonaerense (2020-2024)

Mariana Gutiérrez[1]*, Gabriel Costantino[1], Damián García[2]

[1] Instituto Universitario Juan Vucetich, Universidad Nacional de San Martín
[2] "Instituto Universitario Juan Vucetich, Universidad Nacional de Lanús
* mariana.gutie@gmail.com

Palabras clave: *seguridad pública, profesionalización policial, policía de la provincia de Buenos Aires.*

Keywords: *public security, police professionalism, Buenos Aires Provincial Police.*

Resumen ejecutivo

El presente artículo examina las principales acciones diseñadas y ejecutadas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en materia de formación y profesionalización entre 2020 y 2024, en el marco de sus estrategias de seguridad más amplias. Se diseñó un estudio exploratorio-descriptivo, con foco en dos niveles de análisis principales: a) la planificación estratégica provincial con sus decisiones estructurantes del sistema de seguridad pública; y b) las acciones centrales en materia de formación y profesionalización en el campo de la seguridad.

Introducción

En las últimas tres décadas, la policía de la provincia de Buenos Aires ha sido objeto de múltiples intervenciones, desde las reformas efectuadas por el ministro León Arslanián (1997-1999; 2003-2007), que incluyeron cambios orgánicos y funcionales sustantivos en la fuerza (Sain, 2002,

2008; Arslanián, 2008), hasta la creación de las policías locales[1] de la gestión del gobernador Daniel Scioli (2014-2015), que incrementó significativamente la planta de personal policial y favoreció una descentralización operativa de la fuerza, no exenta de polémicas entre los especialistas y gestores de políticas (Escudero, 2017; Lorenz y Pugliese, 2018). Al mismo tiempo, el sistema de seguridad pública provincial experimentó cambios relevantes en los recursos y los roles de los actores que integran este sistema. En particular, los municipios del conurbano cobraron un papel cada vez más protagónico en la gestión de la seguridad en sus territorios, que se manifestó en la creación de burocracias especializadas, instalación de sistemas de videovigilancia, asignación de recursos para gastos tales como provisión de combustible e inversión en equipamiento e infraestructura, entre otros[2] (Escudero, 2019, 2024; Fernández y Sain, 2020).

El objetivo del presente artículo es exponer y analizar las principales acciones diseñadas e implementadas en materia de formación y profesionalización en el campo de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires entre 2020 y 2024. Para ello, diseñamos un estudio de caso exploratorio–descriptivo, con foco en dos niveles de análisis: a) la planificación estratégica en seguridad a nivel provincial entre 2020 y 2024, con las decisiones estructurantes del sistema de seguridad pública; y b) las acciones centrales en materia de formación y profesionalización en el campo de la seguridad.

Estas dimensiones de análisis se sustentan en la literatura reciente sobre políticas de seguridad y reformas policiales en la provincia de Buenos Aires. En primer lugar, en los trabajos que han analizado el vínculo entre gobierno y policía, problematizando la tesis de la "insularidad" policial, y su correlato en el campo de la educación y profesionalización de la fuerza de seguridad (Costantino, 2014; Sain, 2015, 2024; Escudero, 2017; García et al., 2019). Asimismo, respecto de la primera dimensión de análisis, nuestro trabajo retoma conceptos y hallazgos de los estudios sobre el nuevo rol de los municipios en el sistema de seguridad pública bonaerense y los desafíos que genera para la planificación estratégica provincial

1. El Decreto Nº 373/2014 creó la Superintendencia de Seguridad Local, con el objetivo de fortalecer la prevención del delito a nivel municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía. La Resolución MSPBA Nº 835/2014, por su parte, habilitó la creación de policías locales en los municipios con más de 70.000 habitantes.

2. En esta línea, la gestión de la gobernadora María Eugenia Vidal reglamentó en 2016 un Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad, destinado a los 135 distritos de la provincia, para la ejecución de acciones vinculadas a la seguridad (Martignago, 2019).

(Escudero, 2019, 2024; Martignago, 2019; Fernández y Sain, 2020). La segunda dimensión de análisis se estructura siguiendo categorías y reflexiones de los trabajos que analizan la incorporación del paradigma de la seguridad ciudadana y los modelos de formación por competencias en los procesos de profesionalización de las fuerzas policiales y de seguridad federales (Ruiz, 2014; Frederic, 2016). Si bien existe una profusa literatura que ha analizado las reformas en materia educativa en las policías y fuerzas de seguridad del país (Alonso y Garrote, 2009; Frederic et al., 2013; Frederic, 2016; Costantino y Gutiérrez, 2017; Lorenz, 2018; Costantino et al., 2021), detectamos un área de vacancia frente a la novedad de estos cambios sistémicos en la seguridad bonaerense.

Desde el inicio de la gestión del gobernador Axel Kicillof en diciembre de 2019, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MSPBA) procuró el desarrollo de una política integral e integrada en seguridad pública, basada en lograr una gestión más *profesional* y orientada por la evidencia. El componente educativo constituyó un factor central en esta estrategia de profesionalización, a través de las acciones de formación y capacitación, tanto del personal policial como de los equipos de gestión provinciales y los diversos actores municipales que integran el sistema de seguridad bonaerense.[3]

Esta política implicaba un desafío porque el sistema provincial de seguridad pública, a pesar del ideario de la Ley Nº 12.154, no había establecido hasta esa fecha una verdadera articulación entre los diferentes elementos del sistema, especialmente entre los niveles provincial y municipal de gobierno.[4] Como detallaremos más adelante, la tarea de la gestión ministerial en el área de formación y desarrollo profesional en seguridad pública abarcó la mejora del sistema educativo y de capacitación policial siguiendo el modelo de profesionalización y formación por competencias (Fuentes, 2014; Frederic, 2016), pero también el desarrollo de una

3. La *formación* suele referir al entrenamiento básico del personal policial; mientras que la *capacitación* remite a la enseñanza especializada de quienes ya están en el puesto. Ambos conceptos pueden aplicarse tanto a personal policial como civil. La *profesionalización* es el proceso por el cual una persona adquiere y desarrolla las competencias para desempeñarse eficientemente en su profesión u oficio –en este caso, en el campo de la seguridad (Cfr. Costantino y Gutiérrez, 2017: 83).

4. La Ley 12.154 de Seguridad Pública estableció las figuras de los foros municipales y vecinales de seguridad, y de defensor municipal de la seguridad, que no tuvieron una implementación exitosa. Los municipios desarrollaron en los últimos años áreas y acciones en seguridad cada vez más relevantes, pero sin una articulación fluida con el gobierno provincial.

batería de medidas originales para la profesionalización de estos nuevos actores del sistema de seguridad pública bonaerense.

El recorte temporal abarca el primer mandato de la gestión de Axel Kicillof, del espacio político peronista, que accedió a la gobernación luego de la administración de M. E. Vidal (2015-2019), referente del gobierno del PRO/Cambiemos. El corpus empírico de la investigación está compuesto por datos provenientes de fuentes secundarias, análisis de normativa y documentos institucionales, notas de campo sobre conversaciones informales y participación en reuniones de trabajo y actividades de divulgación sobre seguridad con actores clave del Ministerio de Seguridad y la Policía de la Provincia de Buenos Aires (PPBA). Nuestra posición como investigadores dentro del Instituto Universitario Juan Vucetich (IUV), así como el paso de uno de los autores por la gestión ministerial, nos permitió un acercamiento privilegiado a las percepciones de los principales actores involucrados en el tema de estudio: funcionarios ministeriales y personal de conducción de la fuerza policial.

Las técnicas de recolección y análisis de información incluyeron la recopilación de la normativa y los actos institucionales que estructuraron el sistema de seguridad pública bonaerense entre 2020 y 2024, así como de informes técnicos de las áreas de formación y capacitación del MSPBA y la PPBA vinculados a las fortalezas y debilidades del curso de formación policial, el plan anual de capacitaciones y el sistema formador del resto de los componentes del sistema de seguridad. Por último, se complementó con los datos referentes a la creación y puesta en marcha de un tercer actor emergente en el sistema de profesionalización en el campo de la seguridad en la provincia: el Instituto Universitario Vucetich.

Esperamos que los resultados de este estudio de caso contribuyan a la reflexión específica sobre la profesionalización en el campo de la seguridad, al tiempo que aporten al conocimiento del vínculo entre las estrategias de gestión de la seguridad y las consecuentes acciones de formación y capacitación en la materia. En este sentido, confiamos en que el artículo constituirá un insumo importante para el debate más amplio sobre las políticas públicas en materia de seguridad.

I. Discusiones teóricas en torno a la formación y profesionalización policial en el marco de una política de seguridad integral e integrada

La investigación social de las políticas de seguridad ha tenido al vínculo entre el gobierno y la policía como uno de sus temas prevalentes desde hace décadas, con un eje central en la cuestión del control político de las fuerzas de seguridad *vis a vis* la capacidad de autonomía y discrecionalidad policial (Reiss y Bordua, 1967; Reiner, 2015). Dado que la institución policial se define siempre dentro de un Estado que la contiene, se encuentra sujeta al gobierno estatal y forma parte de su burocracia. Al analizar las relaciones entre el aparato policial y el poder gubernamental, Brodeur (2011: 35-36) señala dos tesis aparentemente contrapuestas que atraviesan múltiples estudios sobre la temática. De acuerdo con este autor, la policía puede ser concebida como una isla, un aparato del Estado dentro del Estado –tesis de la insularidad–, o ser entendida como un instrumento, como el brazo armado del Estado –tesis de la instrumentalidad–. En la práctica, estas dos lógicas conviven y se superponen entre sí. Las agencias policiales no son completamente autónomas ni están, tampoco, totalmente subordinadas a la conducción política (cfr. Monjardet, 2010; Gutiérrez, 2022).

En nuestro país, luego del regreso de la democracia, y especialmente durante la primera década del siglo XXI, el discurso académico construyó un diagnóstico de la seguridad pública basado en la existencia de una policía "isla" que funcionaba como límite a la implementación de modelos de seguridad democrática (vg. Sain, 2002, 2008; Camou y Moreno, 2005; Arslanián, 2008). "La 'terapia' necesaria consistía en un proceso de reforma que adaptara la agencia policial al nuevo espíritu democrático vigente desde 1983, para lo cual era necesaria la existencia de 'voluntad política' y compromiso por parte de los gobernantes para abandonar la estrategia 'delegacionista' y tomar en sus manos la conducción de la policía a través de la conformación de una estructura de mando de funcionarios civiles-profesionales" (Escudero, 2017: 88). Como señalan Estévez (2000) y Escudero (2017), la *receta política* debía incluir cambios en el sistema de formación y capacitación, los criterios de carrera, los principios de actuación y el sistema de control interno; fomento de la participación comunitaria; subordinación de los efectivos policiales a los criterios estratégicos fijados por las autoridades políticas democráticas; mecanismos de supervisión y control legislativos; y descentralización, desconcentración y especialización de las estructuras organizacionales policiales.

Con posterioridad a estos estudios sobre las reformas policiales, surgieron nuevos trabajos que contribuyeron a matizar y complejizar las ideas vigentes sobre la autonomía policial y las políticas de seguridad (Costantino, 2014; Sain, 2015; Escudero, 2017; Rodríguez Alzueta, 2018). Por ejemplo, en sus producciones más recientes, Sain (2024) ha argumentado que la acción política pudo generar cambios organizacionales sustantivos en fuerzas policiales como la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal Argentina, señalando la capacidad de adaptación de estas instituciones a las directrices de los gobiernos y su autonomía relativa.

En esta línea, García et al. (2019) arguyen que los sistemas de formación y capacitación policiales, aunque a veces autorreferenciales y conservadores, están estrechamente vinculados a las políticas de seguridad pública de los gobiernos de turno. "[E]l desarrollo curricular e institucional del sistema de formación y capacitación policial debería ser interpretado como una variable dependiente de las estrategias sustantivas de Seguridad Pública y por tanto sensible a las transformaciones que le imponen los cambios institucionales, o la propia evolución de los paradigmas sobre los cuales se estructuran dichas estrategias" (García et al., 2019: 2).

Ruiz (2014) señala que, desde la década de 2000, los gobiernos de países como Brasil, Paraguay, Chile y Argentina actualizaron la formación de sus fuerzas policiales bajo el paradigma de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, en respuesta a la creciente preocupación por la inseguridad. Este enfoque destaca la importancia de acciones multisectoriales y consensos políticos para implementar la política de seguridad, integrando los estándares de derechos humanos (Ruiz, 2014: 125). En Argentina, el Programa Nacional de Capacitación (ProNaCap) ha sido una iniciativa paradigmática para la modificación de los perfiles profesionales y de los planes de estudio hacia este paradigma en seguridad, basándose también en un modelo de formación y capacitación por competencias para el buen desempeño en el ámbito de la seguridad pública (Alonso y Garrote, 2008; Ruiz, 2014).

El impulso reformista policial en Argentina le dio al componente educativo un rol central para generar un cambio en las culturas institucionales de las fuerzas de seguridad (Estevez, 2000; Arslanian, 2008). Si en un primer momento dicho impulso consistió principalmente en la búsqueda de "democratizar" y "desmilitarizar" a las instituciones policiales (Sain, 2002; Arslanian, 2008; Costantino y Gutiérrez, 2017), posteriormente se concentró en incorporar el modelo de formación y capacitación por com-

petencias, a fin de lograr la profesionalización de las fuerzas a través de nuevos dispositivos institucionales que acercaran la teoría a la práctica policial (Adang, 2008; Alonso y Garrote, 2009; Frederic, 2016).

De acuerdo con referentes en la temática (Perrenoud, 2004; Tobón, 2005; Adang, 2008), las *competencias* involucran más que conocimiento de reglas formales, saberes y destrezas. Son el reflejo de un "saber-hacer" que integra habilidades, componentes motivacionales, cualidades personales y conocimientos en un sentido teórico y práctico, fundamentales para el desarrollo eficiente de las responsabilidades laborales (Tobón, 2005; Adang, 2008). En Argentina, existe una amplia literatura que ha abordado las cuestiones de formación y competencias *policiales*[5] (Frederic et al., 2013; Frederic, 2016; Lorenz, 2018; Costantino et al., 2021). Especialmente relevante para nuestra investigación es el análisis de Frederic (2016) sobre el rediseño de los cursos de formación en las fuerzas federales a partir de 2011, basado en la definición de un perfil del egresado por competencias. Como explica la autora, el perfil orientado a la labor que se desprende de la "formación por competencias" implica la identificación de las tareas que más frecuentemente desarrolla un efectivo y el despliegue de las actividades teórico-prácticas y de prácticas profesionalizantes o pasantías, donde aprender, practicar, y cotejar con procedimientos reales en las dependencias aquello aprendido en la escuela. Frederic destaca la conformidad general de autoridades, instructores, docentes y aspirantes sobre esta metodología de enseñanza por competencias (2016: 241-243).

Finalmente, con relación a las estrategias sustantivas de seguridad pública diseñadas por el gobierno bonaerense para el período 2020-2024, es importante considerar los estudios sobre los cambios en el sistema de seguridad provincial durante los años previos, especialmente en cuanto a la emergencia de los gobiernos municipales como un nuevo actor clave (Pugliese y Suarez Calvo, 2014; Escudero, 2019, 2024; Martignago, 2019; Fernández y Sain, 2020). A partir de un análisis original de los 74 municipios argentinos con más de 90.000 habitantes, Escudero (2024) explica que, si bien el involucramiento de los municipios en la seguridad alcanza a las grandes ciudades de todo el país, este fenómeno se desarrolló con

5. En el ámbito policial, las competencias comprenden conocimientos legales, formales, teóricos, junto con la experiencia en el terreno, en la práctica, en redes informales, adquirida sobre la marcha y por antigüedad (Monjardet, 2010; Costantino et al., 2021).

mayor fuerza en la provincia de Buenos Aires, y en especial en el área del conurbano.

Este proceso no ha respondido a un plan unificado, sino más bien a una acumulación de iniciativas. La batería de herramientas utilizadas por los gobiernos locales se puede agrupar en tres grandes líneas de acción. En primer lugar, la creación de guardias urbanas o cuerpos de vigilancia y prevención. Aunque su impacto en la disminución efectiva del delito es controversial, su función principal parece ser la de reducir la sensación de inseguridad y marcar una presencia municipal permanente en el espacio público (Dammert, 2007: 77). Una segunda línea ha sido la adopción de discursos preventivos, principalmente en clave situacional-ambiental, asociados a la implementación masiva de tecnología (Sozzo, 2014). Los sistemas municipales de videovigilancia y los Centros de Operaciones Municipales (COM) son el principal exponente de esta tendencia. Finalmente, y en paralelo, se ha consolidado una serie de dispositivos municipales de prevención social y situacional de los delitos y violencias, focalizados en grupos vulnerables a los delitos y las violencias.[6]

La coexistencia de estos tipos de herramientas en el nivel municipal, superpuestas a las estructuras de seguridad provinciales, ha creado un ecosistema complejo y fragmentado. El reconocimiento formal de esta nueva realidad, a través de normativas como la Resolución MSPBA N° 341/2020 y la creación de las Estaciones Departamentales de Policía coincidentes con los límites municipales, buscó ordenar este panorama y promover un abordaje "integral y multiagencial". La política ministerial de formación y capacitación policial, y la búsqueda de profesionalizar al sistema de seguridad, se comprende mejor en el contexto de este desafío.

II. La reestructuración de la política de seguridad provincial (2020-2024)

La gestión del gobernador Kicillof, a través de su Ministerio de Seguridad provincial, diseñó una política de seguridad sobre la base de un diagnóstico del sistema de seguridad bonaerense que señalaba la falta de planificación estratégica, problemas de infraestructura y logística, y una gestión

6. Escudero (2024) describe en profundidad las diferentes estrategias utilizadas por los gobiernos locales.

deficiente de la información y los recursos humanos.[7] Según la administración entrante, estos elementos dificultaban la tarea policial y afectaban la eficacia de las políticas públicas en materia de seguridad, lo cual se traducía en una tendencia creciente en las tasas de delitos provinciales. El plan de la nueva gestión para revertir las falencias señaladas contemplaba una estrategia de profesionalización, asentada sobre un modelo de formación y desarrollo profesional basado en especializaciones, y la contextualización en el nivel municipal de la política de seguridad provincial, a través de los planes locales de seguridad.[8]

En la presentación del Plan Integral de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el gobierno provincial hizo énfasis en el compromiso para construir una policía *más profesional, más equipada y más humana*; y anunció una serie de acciones que permitieran dar un salto de calidad en el profesionalismo de la PPBA. Entre ellas, la recomposición salarial del personal policial y su progresiva equiparación a los salarios de la Policía Federal Argentina (en respuesta a un desatendido reclamo histórico de la institución bonaerense), y la implementación de cambios en el sistema de formación policial. En particular, la puesta en marcha del Instituto Universitario Policial Provincial "Comisario General Honoris Causa Juan Vucetich" y la conformación de una extensa red de reentrenamiento, que permitieran avanzar en la jerarquización de la fuerza orientada a su especialidad, así como la práctica periódica de las operaciones policiales conforme los estándares internacionales en el uso racional de la fuerza. El gobernador se refirió a estas medidas como "un cambio de fondo".[9]

Las modificaciones normativas más importantes que se realizaron desde el inicio de la gestión Kicillof, en línea con el plan de seguridad detalla-

7. Los principales puntos negativos identificados remitían a: desorganización y falta de coordinación, deficiencias en el despliegue territorial, problemas estructurales en el sistema de investigación criminal, insuficiencia en la infraestructura y logística, deficiencias en la profesionalización y formación policial, problemas en la atención de la violencia de género y derechos humanos, deficiencia en la transparencia y control institucional (cfr. Res. MSPBA Nº 341/2020).
8. La propuesta también incluyó la actualización doctrinaria (conformación de una doctrina que ordene el funcionamiento general de la institución), la redistribución territorial del personal policial operativo (en función de los recursos y las problemáticas delictivas de cada lugar) y un modelo policial moderno (guiado por el análisis criminal de calidad, que integre la información al planeamiento estratégico y al despliegue táctico de las unidades policiales).
9. Presentación del Plan integral de Seguridad para la Provincia (10.09.2020). Disponible en: https://www.youtube.com/live/xeLlecrbb_8 (consulta 27.05.2025).

do antes, fueron los decretos Nº 52/2019 y 141/2020,[10] y la Resolución MSPBA Nº 341/2020. Los primeros se centraron en "reforzar la cadena de mando de las policías de la provincia de Buenos Aires"; y promover "la supervisión y ejecución de las políticas de seguridad, optimizando la coordinación estratégica y por consiguiente la respuesta operativa en el vasto territorio provincial, en todos sus niveles de intervención en materia de seguridad pública" (ILSED, 2020: 12). Por su parte, la citada resolución se focalizó en la reestructuración de las policías de la provincia de Buenos Aires, direccionando el modelo de policiamiento hacia la perspectiva de seguridad integral e integrada ya mencionada.

Esta normativa estableció las bases para la reconfiguración de las unidades policiales de seguridad descentralizadas en el territorio, diseñada a partir de una planificación estratégica en materia orgánica y funcional. Con la nueva normativa se crearon las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad, en el ámbito de las Superintendencias de Seguridad Regionales, con distintas categorías en función de la población de cada partido (Figura 1). Se estableció la unificación del mando, comando y control de las distintas áreas policiales uniformadas de proximidad que realizan tareas de prevención y control del delito en el terreno, teniendo como jurisdicción el territorio de cada municipalidad, a fin de mejorar la coordinación operativa y optimizar el impacto del trabajo policial. También se diseñaron mecanismos institucionales tendientes a optimizar y racionalizar el empleo de los recursos logísticos asignados al trabajo policial.

10. El Decreto Nº 52/2019 reestructuró orgánica y funcionalmente la cartera de seguridad, estableciendo diez subsecretarías o dependencias de ese rango por debajo del ministro, suprimiendo la Superintendencia General de Policía, la Superintendencia de Inteligencia Criminal, la Superintendencia de Institutos de Formación Policial y la Superintendencia de Policía Local y transfiriendo los créditos, patrimonio y personal al ámbito de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente la estructura orgánica funcional del Ministerio abarca doce subsecretarías, además de una Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad, y una Dirección Provincial de Análisis Informativo. Extraído del sitio web del Ministerio de Seguridad de la PBA (https://www.mseg.gba.gov.ar/areas/autoridades/index.html, consulta 28/05/2025). El Decreto Nº 141/2020, creó la Jefatura y Subjefatura de Policía. A la primera le fueron transferidas las superintendencias especializadas (vg. inteligencia criminal, institutos de formación policial y seguridad local); mientras que a la Subjefatura le fueron transferidas las Superintendencias de Seguridad Regionales. En esta línea, la Resolución MSPBA Nº 219/2020 suprimió y creó nuevas Superintendencias de Seguridad Regionales, bajo la misma órbita.

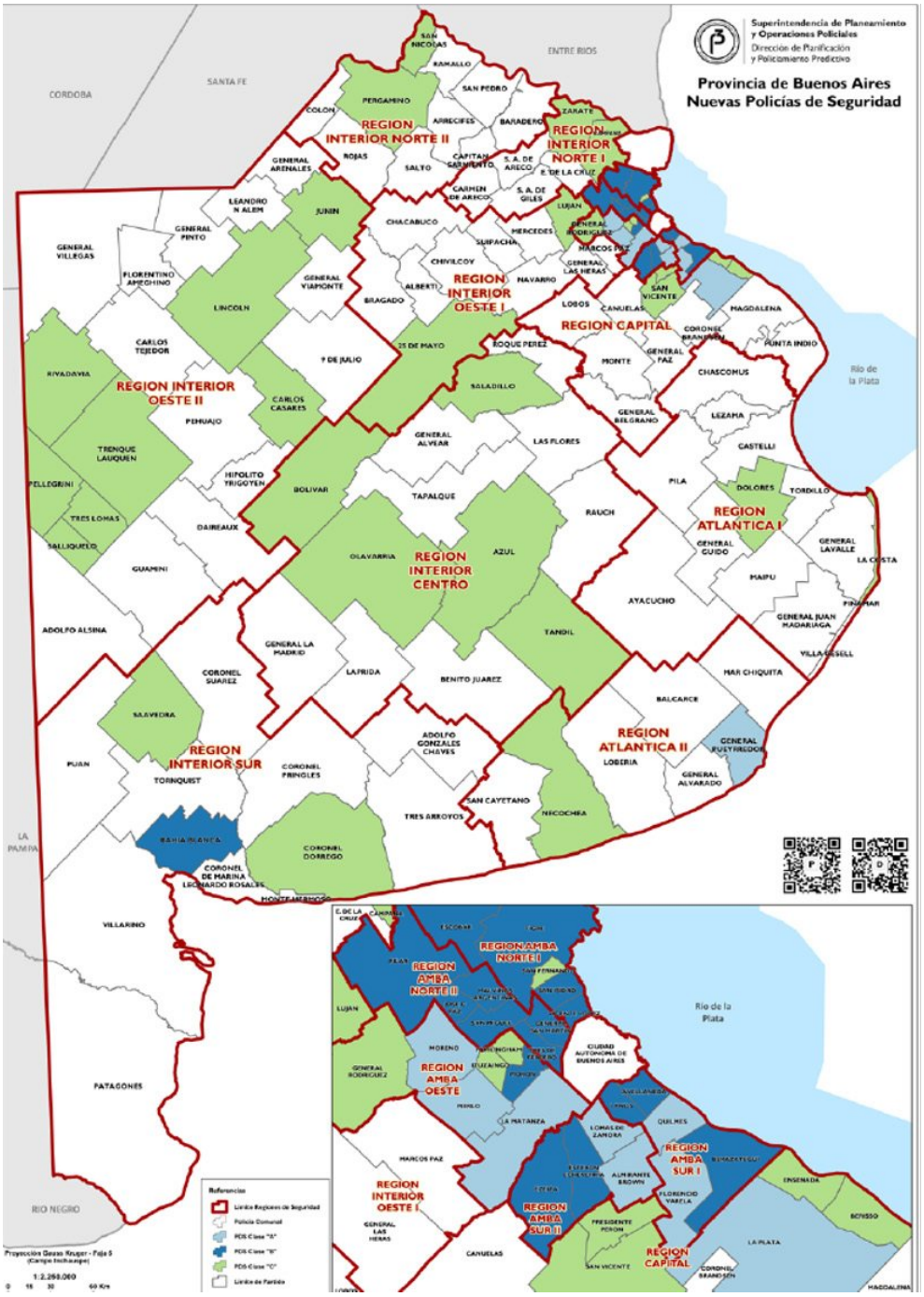


Figura 1: *Distribución territorial de las Superintendencias de Seguridad Regionales, la Policía Departamental de Seguridad y la Policía de Seguridad Comunal. Fuente: Resolución MSPBA N° 341/2020, Anexo III.*

2.1. La articulación entre la estrategia de seguridad provincial y su contextualización en el nivel municipal

Las medidas mencionadas organizaron la implementación de una política de seguridad a nivel provincial que buscaba responder al desafío de articular con todos los componentes del sistema de seguridad pública, especialmente con los gobiernos municipales (cfr. Escudero, 2019, 2024; Martignago, 2019; Fernández y Sain, 2020). En este sentido, la implementación de la Res. MSPBA Nº 341/2020 procuró la integración de los esfuerzos de los gobiernos locales en la planificación e implementación del despliegue policial de proximidad, asegurando el intercambio de información relevante, y generando los mecanismos institucionales que permitieran mejorar el control del empleo de los recursos logísticos asignados al trabajo policial.[11] Asimismo, se promovió un abordaje integral de los distintos tipos de violencias y conflictividades, a través de estrategias multiagenciales que asegurasen una mayor y mejor articulación con las políticas de salud, educación, empleo, protección de la niñez y la juventud, género y producción del hábitat.

El rol ministerial de conducción estratégica del sistema de seguridad se plasmó a nivel local a través de dos funciones que consideramos separables analíticamente: a) la conducción orgánica de la PPBA que repercute en el funcionamiento de las Estaciones Departamentales municipales; b) la coordinación estratégica con los distintos actores del sistema de seguridad pública a nivel provincial y municipal, aprovechando los saberes expertos y responsabilidades de cada uno de ellos. La supervisión de las Mesas de Coordinación local y de los Planes Integrales de Seguridad Local se convirtió en una tarea clave para la efectiva articulación de la estrategia de seguridad provincial, contextualizada a los desafíos de cada municipio.

Por su parte, las jefaturas de las Estaciones Departamentales quedaron a cargo de la conducción y el gerenciamiento de comisarías, comandos de patrullas y Unidades de Prevención de Policía Local (UPPL), en contacto constante con las secretarías de Seguridad municipales, fiscalías y el Ministerio de Seguridad provincial. En este sentido, el Jefe (o Jefa) de

11. La Res. MSPBA Nº 341/2020 dispuso el contacto constante entre el Ministerio de Seguridad provincial, las jefaturas de cada Estación Departamental y las secretarías de Seguridad municipales, a través de los siguientes instrumentos: i) Mesa de coordinación local; ii) Plan Integral de Seguridad Local; iii) Plan de Gestión Integral de Riesgos; iv) Plan de Recursos Logísticos; v) Programa de Operaciones y Despliegue Policial.

Policía Departamental cumple funciones clave relativas a: a) el diagnóstico y planificación de acciones de seguridad en el marco de los dispositivos establecidos por la Res. MSPBA N° 341/2020; b) la supervisión de la ejecución de las acciones de las unidades policiales bajo su mando (Comando Patrullas, UPPL, comisarías); y c) la construcción y transmisión de saberes prácticos policiales. Ello redundaría en la optimización de las tareas de patrullamiento, de investigación penal preparatoria, de análisis e inteligencia criminal y de vigilancia y cuidado de detenidos en comisarías.

Finalmente, las tareas municipales en seguridad pueden agruparse en dos dimensiones principales. En primer lugar, el apoyo a la planificación e implementación del despliegue policial en el municipio, a través de tres áreas clave: logística, infraestructura y sistemas de videovigilancia y alerta temprana.[12] Actualmente, buena parte de los municipios de la provincia cuentan con un Centro de Operaciones municipal, equipados con sistemas de seguimiento de cámaras, perímetros y botones antipánico. Estos sistemas permiten una respuesta policial más rápida y facilitan el esclarecimiento de delitos al proporcionar material valioso para las investigaciones.

Segundo, la promoción de un abordaje integral de los distintos tipos de violencias y conflictividades, a través de estrategias multiagenciales que aseguren una mayor y mejor articulación con las políticas de salud, educación, empleo, protección de la niñez y la juventud, género y producción del hábitat. En este punto, los municipios han desarrollado acciones vinculadas a grupos vulnerables al delito y las violencias y a la planificación urbana. Dentro de las primeras, destacan las iniciativas dirigidas a jóvenes en situación de riesgo, personas en situación de calle, víctimas de violencia de género y personas con conflictos relacionados con la salud mental. Estas acciones buscaron integrar a los sectores más vulnerables en la sociedad, reduciendo su exposición a contextos de peligro. En lo que respecta a la planificación urbana, se trata de generar espacios públicos que contribuyan a la prevención del delito, mejorando la iluminación, el diseño urbano y promoviendo un sentido de comunidad. Esta

12. Esta identificación fue tomada de las presentaciones efectuadas en el Taller de Seguridad Ciudadana, realizado en agosto de 2024 en La Plata, organizado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el Instituto Universitario Juan Vucetich y la Universidad Nacional de La Plata. De acuerdo con el testimonio de las autoridades ministeriales, el financiamiento de estas herramientas resulta de un esfuerzo conjunto entre el Ministerio de Seguridad de la provincia y las municipalidades.

tarea requiere la colaboración de diversas secretarías municipales para garantizar un enfoque integral, donde la seguridad sea un eje central en la planificación de la ciudad (Escudero, 2024).

III. Cambios en la política de formación y capacitación policial

En el marco de la reestructuración de la política de seguridad provincial 2020-2024, que desarrollamos en el apartado anterior, la formación –en sentido amplio– dejó de ser entendida como un proceso aislado o exclusivo de la institución policial, y se convirtió en un componente estratégico para la gestión de la seguridad pública. Los objetivos detrás de las reformas descritas apuntaron a la profesionalización de todos los actores del sistema, el abordaje integral de la cuestión de la seguridad, la incorporación del enfoque en derechos humanos, la perspectiva de género y la especificidad territorialidad. Estos objetivos están asociados, a su vez, a la visión de la seguridad humana y ciudadana promovida por Naciones Unidas y organismos internacionales, y opuestos a perspectivas estado-céntricas y focalizadas en lo policial y penal (Ruiz, 2014: 123-125).

El Decreto Nº 52/2020 que aprobó una nueva estructura orgánica del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, incluyó la creación de la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional (SFDP), dando inicio a un proceso de transformación del sistema de formación y capacitación de la seguridad provincial. De manera general, la SFPD es el área encargada de desarrollar estrategias de profesionalización dirigidas a fortalecer las capacidades de las Policías y de las áreas de seguridad de los gobiernos municipales. Se ocupa de la formación y capacitación de las fuerzas policiales de la provincia en tanto desarrollo de especialidades policiales y su actualización con base en estándares internacionales. Además, desarrolla capacitaciones para las áreas de seguridad de los municipios promoviendo el trabajo interagencial y multiactoral para abordar la prevención del delito, las violencias y las conflictividades.

Esta Subsecretaría se propuso fortalecer cuatro aspectos centrales del sistema de formación y capacitación de la provincia (García y Tello Cortez, 2024):

- La integración del campo de la formación teórica con el campo de la formación práctica.

- La producción de material didáctico que permitiera dar cuenta de una doctrina unificada.

- La orientación hacia un perfil de policía de proximidad que se enmarque como una función dentro de una política de seguridad integral.

- La formación en especialidades, en el contexto de una policía con cerca de 100 mil efectivos, desplegados en 307.571 km^2 y en 135 municipios con diversas realidades.

A partir de estas consideraciones se planificaron e implementaron las políticas de reforma del sistema educativo de las policías de la provincia de Buenos Aires.

3.1. La formación básica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires

El Curso de Formación Policial en la provincia de Buenos Aires tiene una duración de nueve meses y ofrece una formación básica con modalidad internado en la Escuela de Policía Juan Vucetich y sus sedes descentralizadas, ubicadas en el conurbano y el interior de la provincia de Buenos Aires.[13] Los/as egresados/as de la escuela[14] obtienen el título de Auxiliar en Seguridad Pública y realizan la primera actividad policial en el Operativo Sol, que se lleva a cabo principalmente en la Costa Atlántica durante la temporada de verano. Con posterioridad a la pandemia por Covid-19, uno de los cambios implementados por la nueva gestión fue que, una vez finalizado el operativo, los noveles oficiales son destinados a dependencias de la Superintendencia de Fuerzas de Operaciones Especiales (Fuerza Barrial de Aproximación, UTOI, otras) radicadas en el conurbano bonaerense, donde complementan y profundizan la formación inicial recibida en las escuelas.

La formación del Auxiliar en Seguridad Pública, que corresponde a la jerarquía de Oficial,[15] integra el plan de estudios de la Tecnicatura Superior en Seguridad Pública (Resolución Nº 1011/2017 de la Dirección General de Cultura y Educación de la PBA). Este primer nivel de estudios consta

13. Las sedes incluyen: Vucetich (La Plata), La Costa, Ezeiza, La Matanza, Dantas, Ramallo, Olavarría, Pergamino, Cuerpos, Bahía Blanca y Rafael Obligado.
14. Entre 2019 y 2024 egresaron 16.652 cadetes, de acuerdo a datos proporcionados por la Dirección Provincial de Formación, Capacitación y Evaluación del MSPBA.
15. El escalafón jerárquico del personal de la PPBA se encuentra dividido en los siguientes subescalafones: Oficiales del Subescalafón General, Oficiales del Subescalafón Comando, Oficiales Profesionales, Oficiales Administrativos, Oficiales Técnicos, Servicios Generales, Personal de Emergencias Telefónicas 911, Personal Civil (Ley Nº 13.982, art. 27). Los/as cadetes de la Escuela de Policía Juan Vucetich egresan como Oficiales del Subescalafón General.

de quince asignaturas, agrupadas en distintos campos de formación, a las que se suma el espacio de prácticas profesionalizantes.

Tabla 1: *Asignaturas de la formación policial básica*

Campo de la formación	Asignaturas	Horas
General	Derecho Penal	64
	Cibercrimen y Delitos Informáticos	32
	Bioseguridad y Primeros Auxilios	32
	Perspectiva de Género y Diversidad	32
De fundamento	Derecho Procesal Penal	64
	Prácticas del Lenguaje y Comunicación	64
	Derecho Constitucional y Derechos Humanos	64
	Seguridad Pública y Policía de Proximidad	32
	Manejo y Mantenimiento de Móviles Policiales	32
Específica	Teoría de Intervención y Procedimientos Policiales	96
	Educación Física Aplicada a la Función Policial	160
	Técnicas de la Investigación Criminal	32
	Defensa Personal Policial	96
	Armamento y Tiro policial	96
	Régimen Legal de la Profesión	64
Práctica profesionalizante		160

Fuente: Elaboración propia en base a la Res. DGCEPBA N° 1011/2017.

El MSPBA, junto a la Superintendencia de Institutos de Formación Policial de la PPBA,[16] ha implementado un modelo de formación por competencias, con intervenciones prevalentes de la fuerza bonaerense, y preeminencia de la práctica para resolver incidencias de la tarea policial, ya sea en la proximidad o en circunstancias más críticas como allanamientos, enfrentamientos o uso de armas.[17] El diagnóstico del área al inicio

16. Parte del éxito de las reformas introducidas en el campo de la formación y la capacitación, en la percepción de funcionarios/as provinciales, radicó en el trabajo mancomunado junto a las autoridades superiores de la Policía, quienes se apropiaron de las propuestas civiles y traccionaron su implementación.

17. Las intervenciones se agrupan según cuatro orientaciones: orientación en Policía de Seguridad; orientación en Policía de Seguridad Rural; orientación en Tecnologías Aplicadas; orientación en Policía de Seguridad Siniestral. Al interior de cada agrupamiento se despliegan situaciones de mayor nivel de especificidad (Guía de Intervenciones Prevalentes).

de la gestión indicaba una falta de articulación entre teoría y práctica, la inexistencia de una única doctrina escrita y la ausencia de correlación entre la preparación brindada a las y los cadetes y las necesidades actuales del ámbito operativo (García y Tello Cortez, 2024).

En esta línea, mediante la Resolución MSPBA N° 2368/2022, se creó el Taller Integrador para la Construcción del Rol Policial Profesional[18] y se aprobaron manuales para cada una de las materias, con el objetivo de estandarizar la calidad de la formación en todas las escuelas de policía de la provincia y unificar la doctrina institucional y operativa con la cual trabajan los equipos de docentes e instructores/as.[19] Esto implicó un nuevo modelo de formación en términos de *competencias* –saber-hacer que deben desarrollar los/as cadetes para resolver eficazmente intervenciones del ámbito profesional–. Dichas intervenciones fueron definidas en base a la evidencia: a partir del análisis de las estadísticas delictuales, de las dinámicas de las violencias, incivilidades o conflictos interpersonales en la convivencia, así como las situaciones donde las y los policías actúan en apoyo de otras instituciones o agencias del Estado (García y Tello Cortez, 2024).

Un relevamiento sobre las percepciones de los/as cadetes acerca de la formación recibida permite conocer los alcances de estas reformas (Gutiérrez et al., 2025). En particular, el estudio indagó en torno a la relación entre contenidos teóricos y prácticas policiales, la utilidad de las actividades prácticas y las simulaciones para desarrollar habilidades como futuros oficiales de policía, el nivel de preparación para aplicar contenidos teóricos en ejercicios y simulaciones; la aplicación de los contenidos aprendidos a situaciones policiales reales.

De acuerdo con este informe, el 72% de los/as cadetes consideró que los contenidos teóricos y las prácticas policiales estaban “muy bien relacionadas” y el 78%, que las actividades prácticas y simulaciones que realizaron fueron muy adecuadas para desarrollar sus habilidades como futuros oficiales de policía. Por otra parte, el 93% de los/as cadetes se sintió “muy” o “bastante” preparado/a para aplicar contenidos teóricos

18. El Taller Integrador para la Construcción del Rol Policial Profesional está integrado por las asignaturas Teorías de Intervención y Procedimientos Policiales, y Prácticas Profesionalizantes. Está concebido para la articulación con otros espacios curriculares, permitiendo la integración de los conocimientos en base a las intervenciones policiales.
19. El diagnóstico detrás de estas medidas señalaba la existencia de disparidades en los materiales y modelos de enseñanza utilizados en las distintas sedes de la escuela de policía.

en ejercicios y simulaciones. El 58% consideró que los contenidos aprendidos eran muy aplicables en situaciones policiales reales, aunque 39% opinó que esta aplicabilidad podría mejorarse. Estos resultados reflejan una percepción mayoritariamente positiva respecto a la articulación de la teoría y la práctica en el curso de formación policial, aunque se identifican oportunidades de mejora.



Figura 2: *Articulación teoría y práctica. Fuente: Gutiérrez et al. (2025).*

El 84% de los/as cadetes consideró que la formación le ayudó "mucho" a desarrollar competencias clave, como la toma de decisiones, el manejo de situaciones de conflicto y la comunicación efectiva. El 77% opinó que las actividades prácticas y simulaciones que realizaba eran adecuadas para desarrollar sus habilidades como futuro/a oficial de policía. Y el 73% estuvo "de acuerdo" o "totalmente de acuerdo" en que trabajar en la policía le da prestigio.

Esta valoración positiva de los/as cadetes de la articulación entre teoría y práctica puede explicarse, entre otros motivos, por la inversión de recursos en las *simulaciones escénicas* implementadas a lo largo de todo el curso, en el Taller Integrador para la Construcción del Rol Profesional. La búsqueda de realismo y autenticidad caracteriza la estrategia de enseñanza de las simulaciones escénicas, lo que implica la reproducción de equipamiento y materiales (vg. réplicas de armamento, móviles policiales, escenarios de intervención) que hacen al trabajo diario policial,

mejorando las prácticas profesionalizantes para las prácticas reales en su futura trayectoria como oficiales de la PPBA.

El relevamiento de las percepciones de los/as cadetes sobre el Curso de Formación Básica Policial también indagó sobre las materias más valoradas para su formación. Armamento y Tiro Policial (66%), Derecho Penal (49%), Teoría de Intervención y Procedimientos Policiales (48%), fueron los tres espacios curriculares considerados como más relevantes con mayor frecuencia por los cadetes. Entre los motivos de la relevancia de las asignaturas seleccionadas, los/as cadetes señalaron su enfoque práctico y su aplicación directa en el ejercicio profesional. Estas asignaturas, según expresaron los estudiantes, "nos preparan para el día a día en el destino que nos toque". En palabras de otro participante: "son materias que ayudan al desarrollo tanto práctico como mental para el funcionamiento del funcionario policial". Son asignaturas que "nos van a servir más cuando estemos de servicio".

La importancia de la inversión de recursos para la formación aplica también a la asignatura más valorada por las/os cadetes: Armamento y Tiro Policial. En esta asignatura se incrementó en 440% la cantidad de disparos efectuados por los/as cadetes para arma corta y se incluyeron capacitaciones con arma larga y prácticas de tiro nocturno (Garcia y Tello Cortez, 2024). Asimismo, la asignatura integró saberes teóricos en materia de uso racional de la fuerza, haciendo parte a los instructores/as de tiro en el trabajo interdisciplinario del Taller para la construcción del rol policial profesional.

Finalmente, de acuerdo con García y Tello Cortez (2024), se destaca la incorporación en la formación básica de las nuevas regulaciones, mediante manuales, protocolos y pautas u orientaciones para la actuación.[20] Esto

20. Estos documentos incluyen las Pautas de Actuación Policial respecto de NNyA presuntos/as infractores/as de la Ley Penal (Res. MSPBA Nº 2002/2021), Pautas de intervención para las Policías de la provincia de Buenos Aires en materia de Salud Mental (Res. MSPBA Nº 943/2022), Pautas generales para el abordaje intersectorial de Urgencias en Salud Mental (Res. conjunta de los Ministerios de Salud y Seguridad de la PBA Nº 1/2022), Protocolo de Actuación Policial para el Abordaje Integral ante Situaciones de Violencia por Razones de Género, familiar y vulneración de derechos de niños, niñas y/o adolescentes (Res. MSPBA Nº 1048/2022), Manual de Uso Racional de la Fuerza para las Policías de la Provincia de Buenos Aires, Manuales correspondientes a las asignaturas que componen la carrera de Oficial de Policía (Res. MSPBA Nº 2368/2022, Protocolos de actuación policial, Doctrina operativa de la Superintendencia de Fuerzas de Operaciones Especiales (Res. MSPBA Nº 2354/2022), Cartillas de instrucción para los cursos de las diferentes Superintendencias.

permitió avanzar en la construcción de una didáctica específica y dar cuenta de las intervenciones actualmente más complejas en el ámbito de la seguridad pública, como lo son las que involucran a niños, niñas y adolescentes (NNyA) –ya sea por una situación de vulneración de derechos o en tanto infractores de la ley penal–, las situaciones de violencias por motivos de género o violencia intrafamiliar y el abordaje de personas que atraviesan una crisis de salud mental y con consumo problemático de sustancias.

Los autores señalan que estas acciones refuerzan la incorporación de la perspectiva multiagencial, dado que, aunque no sean situaciones que se resuelvan en el ámbito policial o de la seguridad, la labor policial resulta fundamental para encauzar su abordaje o resolución. En especial, considerando que es el/la policía quien primero se topa con los hechos y es la cara visible del Estado. La calidad de primer interventor/a es característica de la función policial y determina la amplitud de conocimientos que requiere el perfil. El criterio profesional se construye con una base multidisciplinar, y delimitado por un marco doctrinario y orientaciones o pautas de actuación que establecen los límites de la acción.

3.2. La capacitación continua en el ámbito policial

Desde el inicio de la gestión, la SFPD implementó nuevos dispositivos con el propósito de sistematizar y mejorar el conjunto de actividades capacitadoras para el ejercicio profesional de la función policial en la provincia de Buenos Aires. Estas propuestas se organizan en el Plan Anual de Capacitación Técnico Profesional (PAC), regulado mediante la Res. MSPBA Nº 1031/2020, y en los cursos anuales y permanentes de entrenamiento.

El PAC es un plan conformado por las diversas propuestas de capacitación que las superintendencias policiales estiman necesario realizar para un mejor desempeño de la función policial. La Jefatura de Policía es la encargada de articular y presentar el PAC a la SFPD antes del 30 de noviembre de cada año para su aprobación. En el año 2024, el PAC contó con 280 cursos para 15 especialidades propuestos por las superintendencias policiales; y 26 cursos correspondientes a cuatro áreas específicas elaboradas por las subsecretarías del MSPBA (Figura 3). A su vez, la Superintendencia de Institutos de Formación Policial es el órgano encargado de la planificación, coordinación y diligenciamiento del PAC, además de supervisar pedagógicamente los espacios donde se realizan las actividades de formación, capacitación o entrenamiento.

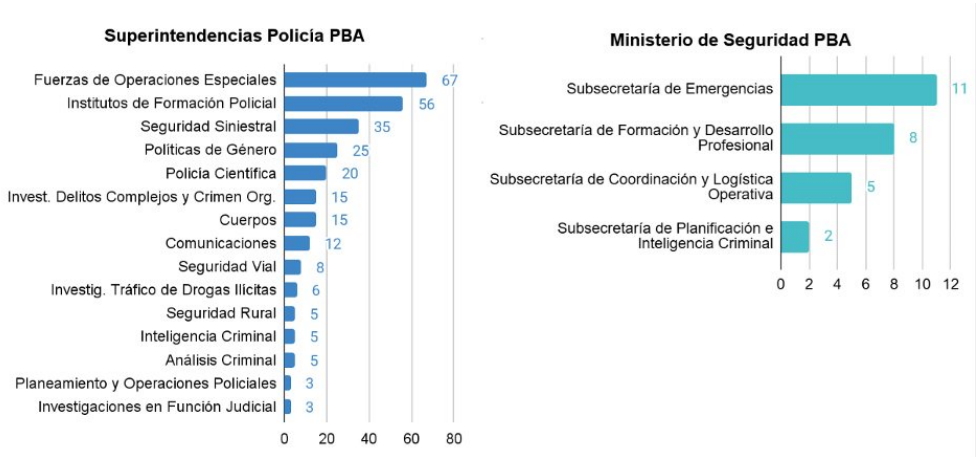


Figura 3: *Plan Anual de Capacitación 2024. Provincia de Buenos Aires (consulta 28.05.2025).*

La implementación del PAC a partir de 2020 permitió la construcción de modelos unificados de proyectos de capacitación técnico profesionales, estandarizando la calidad de las capacitaciones en todas las áreas y jerarquizando la función de capacitación al interior de cada Superintendencia (García y Tello Cortez, 2024). Estos modelos y criterios comunes se basan en analizar y evaluar las áreas de vacancia, los perfiles profesionales, y las necesidades de actualización que cada especialidad contempla, y en consonancia con las políticas dictadas por el MSPBA.

Los cursos anuales y permanentes de entrenamiento, entendido como un dispositivo formador de carácter periódico y de actualización de competencias, fueron reestructurados mediante la Resolución MSPBA Nº 1480/2021. De acuerdo a lo dispuesto institucionalmente, el personal policial debe entrenarse anualmente en las técnicas de defensa, operaciones policiales y normas legales; con una consideración transversal de los estándares y principios en el uso racional de la fuerza y la perspectiva de género. El diseño curricular del Curso Anual y Permanente de Entrenamiento está conformado por cinco asignaturas: Operaciones Policiales, Defensa Policial, Educación Física, Bioseguridad y Primeros Auxilios y Marco Legal y Derechos Humanos aplicado a la actuación policial.

La oferta de entrenamiento también incluye la Capacitación Anual en Tiro Policial, la Capacitación Anual de Manejo y Mantenimiento de Móviles Policiales y el Curso de Patrulla Motorizada. Estos últimos resultan

de la incorporación de las Divisiones de Manejo y Mantenimiento de Móviles Policiales, y de Armamento y Tiro Policial en la estructura orgánico funcional (Res. MSPBA Nº 341/2020). En relación con la Capacitación Anual en Tiro Policial, se crearon 28 sedes de la Escuela de Tiro en toda la provincia, lo cual incrementó la capacidad de evaluación de la aptitud de tiro del personal y la cantidad de prácticas de tiro y de disparos por práctica. Además, se incluyeron las prácticas de tiro con arma larga y diversos tipos de munición y se formaron auxiliares armeros para todas las escuelas, quienes llevaron adelante la revisión del armamento del personal. Por su parte, los nuevos programas de la Capacitación Anual de Manejo y Mantenimiento de Móviles Policiales y el Curso de Patrulla Motorizada procuraron brindar las habilidades y destrezas propias del patrullaje policial con características de policía de proximidad con apego a los principios básicos de actuación policial, los estándares en el uso racional de la fuerza de acuerdo con la legislación vigente, irrestricto respeto y protección de los Derechos Humanos y con perspectiva de género (Res. N° 1480/2021, anexos II y III).

Las modificaciones mencionadas en el PAC y en los cursos de entrenamiento buscaron ordenar y generar criterios unificadores para la oferta de capacitación. Asimismo, establecieron una oferta más amplia y sistemática para la actualización de competencias clave para la labor policial como son la defensa personal, el uso de armamento y el manejo y mantenimiento de móviles policiales; y para la generación de nuevas competencias técnico profesionales según las especialidades de la PPBA, como operaciones policiales, investigación de delitos complejos y crimen organizado, y análisis criminal.

3.3. El IUV: un nuevo actor en el sistema de formación y capacitación de la provincia

El Instituto Universitario Policial Provincial "Comisario General Honoris Causa Juan Vucetich", fue creado por Ley Nº 15.110, en diciembre de 2018, y puesto en funciones mediante el Decreto Nº 182 en abril de 2021,[21] que estableció su vinculación con el Ministerio de Seguridad provincial a través de la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional. Conforme

21. En 2021 comenzó la constitución y organización del Instituto, con la designación de un Delegado Organizador. Al año siguiente se aprobaron el Estatuto Académico, el Reglamento Docente y el Proyecto Institucional (Decreto Nº 550/2022). Finalmente, en 2023 se completó el proceso de normalización institucional, con la conformación del Consejo Directivo y la designación de autoridades.

su misión, el IUV se constituye como el soporte académico del sistema de formación profesional, especialización y capacitación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, así como de las demandas de formación y capacitación de los actores del sistema de seguridad pública provincial.

Su puesta en marcha se alineó con el Plan Integral de Seguridad para la Provincia, y vino a dar respuesta a una demanda histórica de la policía provincial: contar con un Instituto "propio" donde poder continuar la formación universitaria desde una perspectiva de valorización del saber profesional de la fuerza. Pero, además, la puesta en funcionamiento del IUV implicó la implementación de novedosas estrategias y trayectos formativos para la profesionalización en el campo de la seguridad en un sentido amplio, que abarca al personal policial de la provincia y también se extiende al conjunto de actores emergentes que intervienen en el sistema de seguridad provincial (funcionarios, integrantes de los equipos de seguridad municipales, de los centros operativos de monitoreo, del ministerio y otros organismos provinciales).

En primer lugar, el Instituto concretó una oferta de carreras de grado dirigidas principalmente, aunque no de manera exclusiva, al personal policial, en sintonía con las principales especialidades de la fuerza. Asimismo, se diseñaron diplomaturas y cursos específicos dirigidos al nuevo rol de los gobiernos municipales, actores estatales más cercanos a los entramados comunitarios y con mayor capacidad para incidir en las dinámicas locales de conflictividad y prevención del delito.

La oferta de licenciaturas y diplomaturas permitió que civiles, efectivos policiales y funcionarios desarrollen sus estudios en un contexto de integración de saberes institucionales. Este contexto favorece la comprensión de la seguridad en sentido amplio, con integración de conocimientos que ayuden a profundizar los niveles de especialización de cada uno de los ámbitos que componen el campo disciplinar de la seguridad. En el plano estratégico, posibilita que la institución policial cuente con funcionarios/as capaces de incorporar la perspectiva de la planificación en la conducción con un conocimiento teórico y práctico de sólida base científica (García y Tello Cortez, 2024).

Las carreras de grado que comenzaron a dictarse en 2022 incluyen las licenciaturas en Seguridad Ciudadana, Investigación Criminal, Criminalística, Gestión de Riesgos y Siniestralidad, y Tecnologías Aplicadas a la Seguridad. Adicionalmente, se diseñaron dos ciclos de complementación curricular en Seguridad Ciudadana y en Investigación Criminal, que con-

forman un tramo de especial interés para los/as oficiales subayudantes que han egresado con el título de la Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y les permiten completar su formación en una licenciatura. En el primer cuatrimestre de 2025, el número de estudiantes regulares en las diferentes propuestas formativas ascendía a 2.172. Es de notar que el crecimiento estudiantil ha sido exponencial desde la puesta en marcha de las carreras: la tasa de incremento interanual anual promedio ha sido cercana al 100%.

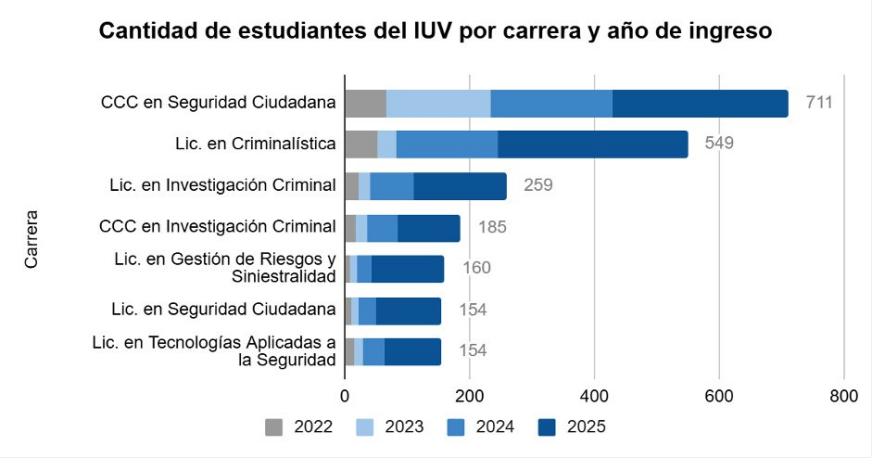


Figura 4: *Cantidad de estudiantes regulares del IUV por propuesta formativa según año de ingreso. Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por la Secretaría Académica del IUV.*

Las diplomaturas, seminarios y cursos constituyen también espacios enriquecedores para la formación de los/as funcionarios de seguridad de distintos gobiernos locales u organismos que articulan en la definición de las políticas públicas de seguridad. En este marco, adquiere especial relevancia el rol de los gobiernos municipales, actores estatales más cercanos a los entramados comunitarios y con mayor capacidad para incidir en las dinámicas locales de conflictividad y prevención del delito.

La oferta de extensión del IUV para 2025 incluye 43 cursos y 11 diplomaturas, organizadas de acuerdo con los departamentos del Instituto, que vienen a complementar y fortalecer las propuestas educativas del sistema, tanto en el ámbito de la capacitación policial como de la formación de grado universitaria. Estas propuestas contaban con cerca de 2.500 ins-

criptos/as provenientes del Gran Buenos Aires y La Plata (52%), el interior de la provincia de Buenos Aires (30%) y otras provincias del país, incluida CABA (19%). De los inscriptos/as provenientes de la provincia de Buenos Aires, el 48% corresponde a personal policial y el restante 52%, a personal civil. En cuanto a la composición por género, se anotaron varones y mujeres en proporciones similares, con una leve preponderancia femenina (58% vs 42%). La figura 5 muestra los cursos y diplomaturas más elegidos durante la primera mitad de 2025.

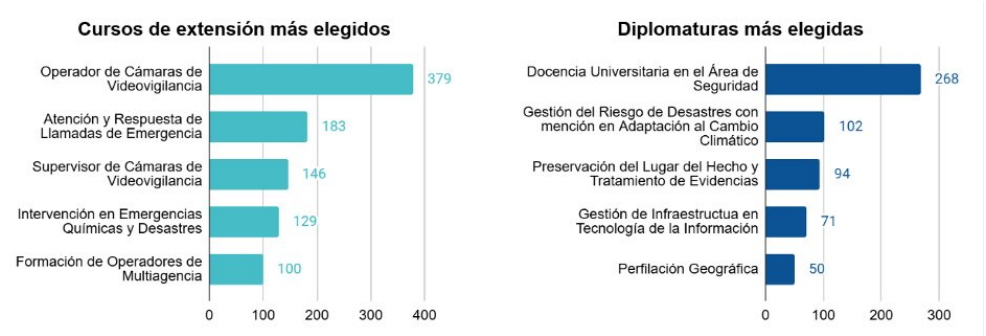


Figura 5: *Cursos y Diplomaturas más elegidos 2025. Fuente: Elaboración propia.*

Estas instancias de formación han sido desarrolladas con modalidad híbrida y descentralizada. Los contenidos y metodologías parten de experiencias reales del territorio, con un enfoque práctico, participativo y situado. Con ellos, el IUV promueve una articulación fluida con gobiernos locales, desarrollando instancias de formación específicas para personal municipal y funcionarios de áreas tecnológicas, niñez, género, salud, justicia, desarrollo humano, y programas vinculados a violencias por motivos de género, consumos problemáticos, justicia restaurativa y jóvenes en conflicto con la ley penal. Esta sinergia fortalece la capacidad local para diseñar e implementar políticas de prevención y gestión de conflictos desde un enfoque de derechos, territorial y multisectorial.

Conclusiones

Como planteamos en la introducción, el propósito de este trabajo ha sido exponer y analizar las principales acciones diseñadas e implementadas

en materia de formación y profesionalización en seguridad en la provincia de Buenos Aires, mostrando su vínculo con las estrategias sustantivas desarrolladas por el gobierno provincial y problematizando la tesis de la "insularidad" policial (Brodeur, 2011; García et al., 2019).

En el apartado I expusimos cómo estas estrategias estuvieron dirigidas a avanzar en un sistema de seguridad pública integral e integrado que, a casi 30 años de la Ley Nº 12.154 de Seguridad Pública, no se había podido concretar, especialmente entre los niveles de gobierno provincial y municipal (Escudero, 2019, 2024; Martignago, 2019; Fernández y Sain, 2020). En efecto, analizamos en profundidad las principales acciones estructurantes del gobierno provincial en materia de seguridad pública, y que, a nuestro criterio, manifiestan el compromiso y el esfuerzo de este nivel de gobierno en pos de la construcción de tal sistema de seguridad pública, atento al nuevo rol de los municipios bonaerenses.

En el marco de esta estrategia de seguridad, se formularon e implementaron medidas y dispositivos novedosos de formación y profesionalización inscriptos en el paradigma de la seguridad humana y ciudadana, y en el modelo de educación por competencias (Alonso y Garrote, 2008; Ruiz, 2014; Frederic et al., 2016). En este sentido, en el apartado II analizamos el diagnóstico y las intervenciones que realizó la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional (MSPBA) respecto de la necesidad de integrar el campo de la formación teórica con el campo de la formación práctica en el Curso de Formación Policial, lo que implicó también la producción de material y recursos de estudio con una doctrina unificada, y orientada hacia un perfil de policía de proximidad. Sobre la capacitación continua, se examinó el incremento del entrenamiento para la actualización anual de competencias claves de los efectivos policiales (vg. defensa personal, uso de armamentos y manejo y mantenimiento de móviles); y la capacitación en especialidades, a través del Plan Anual de Capacitación técnico profesional, con estándares de calidad uniformes y jerarquizados.

El último apartado explicó la creación y desarrollo de un nuevo actor en el sistema de formación y capacitación de la provincia, con propuestas originales para la profesionalización policial y para el resto de los actores del sistema de seguridad pública: el IUV. Este Instituto Universitario se destaca por promover la formación universitaria del efectivo policial desde una perspectiva de valorización de su saber profesional. Asimismo, es un centro educativo que implementa estrategias y trayectos formativos para la profesionalización de nuevos actores del sistema de seguridad pública (funcionarios, integrantes de los equipos de seguridad munici-

pales, de los centros operativos de monitoreo, del ministerio y otros organismos provinciales), importantes para la integralidad del sistema, y la integración de todos sus componentes.

Podemos decir, entonces, que el desafío de la formación y la profesionalización en seguridad en la provincia de Buenos Aires ha mutado durante el siglo XXI por múltiples motivos, incluidos los cambios en los recursos y los roles de los actores clave del sistema de seguridad bonaerense. Consideramos que la descripción y el análisis de las políticas de formación y capacitación en seguridad del gobierno provincial, en el marco de sus estrategias para lograr una política integral e integrada en dicho campo, contextualizada en los 135 municipios de la provincia, sirven al debate más amplio y a la construcción de conocimiento sobre las políticas necesarias para cuidar los derechos e intereses de los bonaerenses.

Bibliografía

Adang, O. (2008). La formación profesional policial como formación en competencias. El modelo de los Países Bajos. *Cuadernos de Seguridad* (4): 69-76.

Alonso, J. y Garrote, E. (2009). Reflexiones y conceptos en torno a las políticas de formación policial de la República Argentina. *Cuadernos de Seguridad* (11): 209-213.

Arslanián, L. (2008). *Un cambio posible: Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Edhasa.

Brodeur, J.-P. (2011). *Las caras de la policía. Prácticas y percepciones*. Buenos Aires: Prometeo.

Camou, A. y Moreno, J. (2005). Crisis, reforma y contrarreforma. El sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: cultura institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999). En Kaminsky, G. (dir.). *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.

Carbonari, F. (2021). *El papel de los municipios brasileños en la promoción de un abordaje preventivo e integral de la seguridad ciudadana*. CAF.

Costantino, G. (2014). Las políticas de seguridad en Argentina: los límites de la autonomía policial. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* (63): 1-26.

Costantino, G. y Gutiérrez, M. (2017). Reforma policial y profesionalización en seguridad aeroportuaria (2005–2015). *DAAPGE*, (28): 59-90.

Costantino, G., Gutiérrez, M, y Page Poma, F. (2021). Profesionalizaciones divergentes en las policías y fuerzas de seguridad federales argentinas. *Delito y Sociedad*, 30 (51): 1-22.

Dammert, L. (2007). Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? *Nueva sociedad*, (212): 67-82.

Escudero, A. (2017). La reforma policial como problema de investigación. Una revisión bibliográfica crítica y multidisciplinaria para el estudio del fenómeno en la Provincia de Buenos Aires. *Revista de investigación interdisciplinaria en métodos experimentale*s, 1(6): 80-113.

Escudero, A. (2019). Descentralización policial en la Provincia de Buenos Aires: un estudio comparado de los procesos de creación de las policías comunales y locales (ponencia). XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia", San Martín, Argentina.

Escudero, A. (2024). Seguridad pública y gobiernos locales en la Argentina. Un análisis de las tensiones entre el marco jurídico y la dinámica política. *Aequitas Virtual*, 17(39), disponible en: https://p3.usal.edu.ar/index.php/aequitasvirtual/article/view/7049

Estévez, E. (2000). Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina. *Colección*, (10): 139-182.

Fernández, S. y Sain M. (2020). Gobiernos locales y seguridad: ¿municipalización de la policía? El caso de la provincia de Buenos Aires. En Illari, S. y Cravacuore, D. (comps.). *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 78-104). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Frederic, S. (ed.) (2016). *De la desmilitarización a la profesionalización: un estudio etnográfico sobre la formación básica de la Policía Federal Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, DCS.

Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, J., y Renoldi, B. (comps.) (2013). *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

García, G., Ferreyra, P. y Sabelli, M. (2019). La agenda educativa en las políticas de Seguridad Pública y Ciudadana (ponencia). XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia", San Martín, Argentina.

García G. y Tello Cortez, F. (2024). La reforma educativa en las Policías de la Provincia de Buenos Aires (2019-2023), mimeo.

Garriga Zucal, J. y Zajac, J. (2023). ¿Proximidad o invasión? Gobierno y pacificación policial. En Caravaca, E., Garriga Zucal, J. y Mancini, I. (eds.). *Últimos y abollados. Violencias y vulnerabilidades en San Martín* (pp. 83-100). San Martín: UNSAM Edita.

Gutiérrez, M. (2022). *¿Quién conduce las investigaciones criminales?: discrecionalidad policial y delegación selectiva a nivel federal en Argentina. La Policía de Seguridad Aeroportuaria en perspectiva comparada (2005-2019)*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de San Martín. Repositorio Institucional UNSAM, https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2065

Gutiérrez, M., Costantino, G., Rajoy, R. e Introcaso, A. (2025). *Informe: Encuesta para Cadetes de la Escuela de Formación Policial de la Provincia de Buenos Aires, 2024*. La Plata: Instituto Universitario Juan Vucetich.

Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) (2020). Gobiernos locales y seguridad. Documento de trabajo N° 2, https://www.ilsed.org/wp-content/uploads/2020/05/Gobiernos-Locales-N%C2%BA2-Cambios-en-la-seguridad-bonaerense.pdf

Lorenz, M. (2018). El "verdadero" trabajo policial. Representaciones de los funcionarios de la Policía Federal Argentina acerca de su quehacer profesional. *Trabajo y sociedad* (30): 347-369.

Lorenz, M. y Pugliese, O. (2018). ¿Qué hay de nuevo en las Unidades de Policía de Prevención Local? *Delito y Sociedad*, 1(43): 121-149, https://doi.org/10.14409/dys.v1i43.7180

Martignago, M. (2019). La intervención de los municipios en seguridad local (1994-2018). Actas de las II Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía. La seguridad en cuestión, San Martín, disponible en Memoria Académica, http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.14046/ev.14046.pdf

Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*. Buenos Aires: Prometeo.

Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar*. Barcelona: Graó.

Perrenoud, P., y Carreras Barnes, J. (2008). *El debate sobre las competencias en la enseñanza universitaria. Competencias y planes de estudio. Transmisión de conocimientos y competencias*. Barcelona: OCTAEDRO-ICE. Colección Cuadernos de Docencia Universitaria 5.

Pugliese, J., y Suárez Calvo, F. (2014). El rol de los municipios en la seguridad ciudadana. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (17): 89-108.

Reiner, R. (2015). Revisiting the classics: Three seminal founders of the study of policing: Michael Banton, Jerome Skolnick and Egon Bittner. *Policing and Society*, 25(3): 308-327.

Reiss Jr, A. J., y Bordua, D. J. (1967). Environment and organization: A perspective on the police. En Bordua, D. (ed.). *The police: Six sociological essays*, New York: John Wiley.

Rodríguez Alzueta, E. (2018). La desmonopolización de la violencia: la subordinación negociada y encantada en las policías argentinas. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, (2): 1-27.

Rodríguez Games, N., Fernández S. y Sain, M. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

Ruiz, M. C. (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 5(5): 122-133.

Sain, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sain, M. (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*. Buenos Aires: Octubre.

Sain, M. (2024). La ¿reforma policial? en la Argentina democrática. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2005-2010) y el traspaso de la Policía Federal Argentina (2016-2019). *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(32): 169-201.

Salles Kobilanski, F. (2011). La política comparada de las reformas policiales en América Latina: Contribuciones analíticas para el caso argentino. *Cuadernos de Seguridad* (14): 33-54.

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en Argentina. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (7): 108-122.

Sozzo, M. (2014). Videovigilancia y gobierno de la inseguridad en Argentina. *Delito y Sociedad*, (38): 9-36.

Tobón, S. (2005). *Formación basada en competencias*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Zajac, J. (2021). Gendarmería Nacional Argentina y la gestión de los conflictos y la violencia en barrios informales del sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Runa*, 42(1): 351-368.

CAPÍTULO 32

El primer cordón de La Matanza: entre lo que fue y lo que es. El barrio, consumos y emociones

Angélica De Sena[1,*], Andrea Dettano[2]**

[1](UNLaM-CONICET;UBA; CIES)
[2](UNLaM-CONICET;UBA)
* adesena@unlam.edu.ar, ** adettano@unlam.edu.ar

Palabras clave: *La Matanza; Primer Cordón; Situación socio-económica; Emociones.*

Keywords: *La Matanza; First Suburban Belt; Socioeconomic situation; Emotions.*

Resumen ejecutivo

El municipio de La Matanza forma parte del conurbano bonaerense, es conocido por su gran extensión y densidad poblacional. Su división en tres cordones exhibe heterogeneidades, en donde el primer cordón presenta mejores condiciones educativas, laborales, económicas y de acceso a servicios, en comparación con el segundo y el tercero (De Sena, *et al* 2020). El advenimiento de la pandemia del Covid-19, implicó un empeoramiento general de la situación socio-económica del municipio, siendo el primer cordón el más afectado (De Sena, 2024). En el presente capitulo se analizará dicho "empeoramiento" a partir de resultados de investigaciones desarrolladas de tipo cualitativo y cuantitativo. Se finaliza el escrito con algunas conclusiones respecto a la continuidad de la caída a lo largo de las décadas y el "golpe seco" que significó la pandemia y su cuarentena para este territorio particular del Conurbano Bonaerense.

Introducción

El conurbano bonaerense tuvo varias modificaciones en su conformación a lo largo del Siglo XIX. Tal como señalan (Badia y Saudino, 2015), sus actuales municipios formaban parte de la campaña bonaerense, integrada por áreas muy extensas y poco pobladas que fueron constituyendo municipios-partidos. Estas divisiones territoriales respondieron tanto a la necesidad de mejorar su forma de administración como a intereses políticos y económicos. Es a partir de 1930 que los municipios del conurbano bonaerense comienzan a considerarse como un territorio distinto del resto de los pertenecientes a la provincia, pasando a ser objeto de debate y políticas específicas (Gorelik, 2015). Es recién a mediados del siglo XX que fue reconocido por primera vez como categoría territorial en el Censo Nacional de 1947, dentro del denominado Gran Buenos Aires (GBA), que incluía a la Ciudad de Buenos Aires y a los 17 partidos aledaños conformados hasta ese entonces (Caride, 1999).

Es y ha sido un territorio particular por diferentes razones: la cantidad de población que concentra, la problemática social derivada de esa concentración, la demanda de infraestructura que supone, su potencial productivo y el peso político-electoral de sus distritos (Badia y Saudino, 2015). Se caracteriza a su vez por una gran diversidad socioterritorial, donde el mejor acceso a servicios se asocia a la cercanía con la Ciudad de Buenos Aires y a las vías férreas, dejando a los distritos de la primera corona o cordón en una situación más favorable que el resto (Suárez y Arce, 2010).

El municipio de La Matanza forma parte del conurbano bonaerense; es conocido por su gran extensión y densidad poblacional. En algunas investigaciones realizadas desde el CIS-UNLaM, se han identificado algunas características socio-territoriales, económicas y demográficas que indican una fuerte heterogeneidad en su interior. En este horizonte, la división en tres cordones del municipio, muestra un primer cordón con mejores condiciones educativas, laborales, económicas y de acceso a servicios que el segundo y el tercero (De Sena, *et al.* 2020). Este escenario cambia a partir del advenimiento de la pandemia del Covid-19: si bien todo el municipio sufrió un empeoramiento de su situación socio-económica, el primer cordón fue el más afectado (De Sena, 2024). En el presente capítulo se analizará dicho "empeoramiento", a partir de resultados de investigaciones desarrolladas de tipo cualitativo y cuantitativo. Para ello, la estrategia expositiva consiste en realizar a) una caracterización socio-demográfica y de acceso a servicios del primer cordón de La Matanza; b) un análisis de algunos indicadores respecto a ingresos y con-

sumos del primer cordón y c) la presentación de algunas vivencias de la población del primer cordón. Los puntos a) y b) serán llevados a cabo a partir de datos primarios cuantitativos y el c) a través de Encuentros Creativos Expresivos efectuados en el primer cordón, con el fin de comprender las vivencias de los sujetos que habitan ese territorio. Se finaliza el escrito con algunas conclusiones respecto a la continuidad de la caída a lo largo de las décadas y el golpe seco de la pandemia y su cuarentena.

La Matanza en contexto: el lugar del primer cordón

Desde abordajes previos (De Sena, 2019; De Sena *et a*l. 2020; 2024) venimos delineando diferentes dimensiones de la denominada Cuestión Social en el Municipio de La Matanza. Este territorio, se constituye como el más extenso y densamente poblado del Conurbano Bonaerense, y en su extensión atraviesa los 3 cordones que bordean la Ciudad de Buenos Aires. Estos 3 cordones o espacios geográficos -integrando 16 localidades-, han sido una vía analítica para pensar e indagar las características del Municipio, dado que presentan grandes heterogeneidades en su interior.

Según un gran número de estudios, entre ellos el Plan Estratégico La Matanza (PELM, 2005), la zona 1 o Primer Cordón es la zona limítrofe con la Ciudad de Buenos Aires. Sus habitantes tienen más posibilidad de acceder a los servicios de agua potable y cloacas, cuenta con la mayoría de las calles asfaltadas. La presencia de villas y asentamientos está focalizada en sectores relativamente reducidos, ya que se encuentran en menor medida, comparados con el segundo y tercer cordón del partido. Es la zona de mayor recaudación fiscal y de menores índices de pobreza e indigencia debido a que es la que mayor desarrollo ha tenido a lo largo de los años y al fácil y rápido acceso a CABA. También es la zona con mayor cantidad de localidades, a saber: Aldo Bonzi, Ciudad Madero, Lomas del Mirador, Ramos Mejía, San Justo, La Tablada, Tapiales, Villa Celina y Villa Luzuriaga.

En la zona 2 o Segundo Cordón[1] la densidad poblacional es intermedia. Recién en los últimos años se amplió la cobertura de agua potable y cloacas ya que al momento del desarrollo del PELM (2005) era sólo del 50%, además sólo la mitad de las calles se encuentran asfaltadas. La forma de

1. Comprende desde el Camino de Cintura hasta la Avenida Intendente Federico Pedro Russo y las localidades ubicadas en él son: *Isidro Casanova, Ciudad Evita, Rafael Castillo y Gregorio de Laferrere.*

acceso es a través de las rutas Nº3 y Nº4. La zona carece de avenidas transversales que faciliten la circulación en la misma. Los niveles de ingreso de la población son regulares y la recaudación impositiva es regular y/o mala.

La zona 3 o Tercer Cordón[2], por último, es la de mayor vulnerabilidad. La mayoría de los vecinos no poseía agua potable ni cloacas en 2005, siendo el territorio donde existen los mayores déficits infraestructurales y sociales. La posibilidad de accesibilidad a servicios, centros educativos y de salud disminuye respecto a las otras zonas, siendo casi nula. Los índices de pobreza son los mayores del distrito, llegando hasta casi un 80% (PELM, 2005). Al estar geográficamente más alejado de la ciudad de Buenos Aires, es el cordón con la población más vulnerable. El territorio es de tipo urbano/rural con una densidad poblacional media (Ver Gráfico N°1).

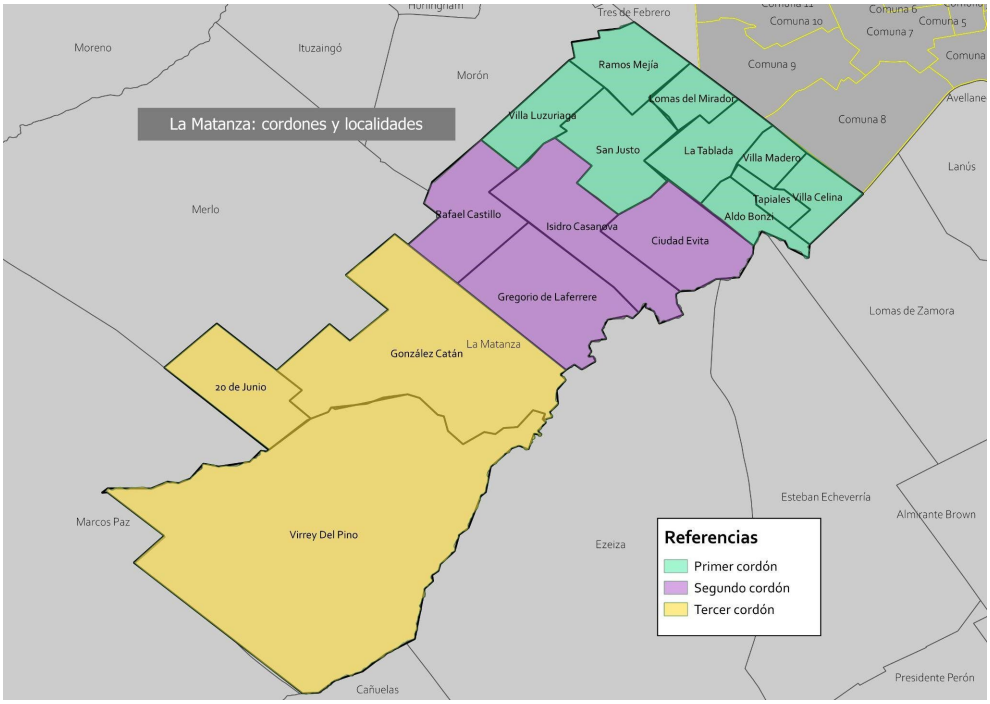


Gráfico N°1: *Mapa de La Matanza, división por cordones. Fuente: Elaboración Propia.*

2. Comienza en la Avenida Intendente Federico Pedro Russo y llega hasta el límite oeste del municipio. *González Catán, Virrey del Pino y 20 de junio* son las únicas localidades que componen este cordón.

En indagaciones previas, fuimos observando el comportamiento de diferentes indicadores según el cordón de residencia en tanto pilar analítico de relevancia. Ello es así dado que el lugar de residencia permite o imposibilita el acceso a diversos capitales (económico, cultural, social y simbólico), a la vez que diferencia grupos y provee de oportunidades y limitaciones a quienes lo habitan (Boniolo y Leston, 2017).

El primero que es importante considerar es el nivel educativo (Gráfico N°2). La población de La Matanza alcanza el "20 % estudios primarios completos, el 26% secundarios completos y solo el 4,9% logro finalizar el ciclo universitario, por lo tanto, los niveles educativos son bajos. Entre quienes poseen estudios universitarios, los de mayor porcentaje son: el 8.7% abogacía, el 7.3% administración, el 6% contador público, el 7.3% psicología y, finalmente, comunicación social y trabajo social con el 3.3% cada una. En cambio, de quienes poseen estudios terciarios, el 6% es enfermería y el 24% docencia, siendo este último el mayor porcentaje de mujeres" (De Sena, 2020: 49). En dicho contexto, la población residente en el primer cordón muestra mejores niveles educativos en términos comparativos respecto al segundo y tercero. Pero es menester considerar que menos de la mitad de la población residente en esta zona alcanza estudios medios (46,5%), el 15,8% logra estudios terciarios o universitarios completos y aun un 7,5% no logró finalizar el nivel primario.

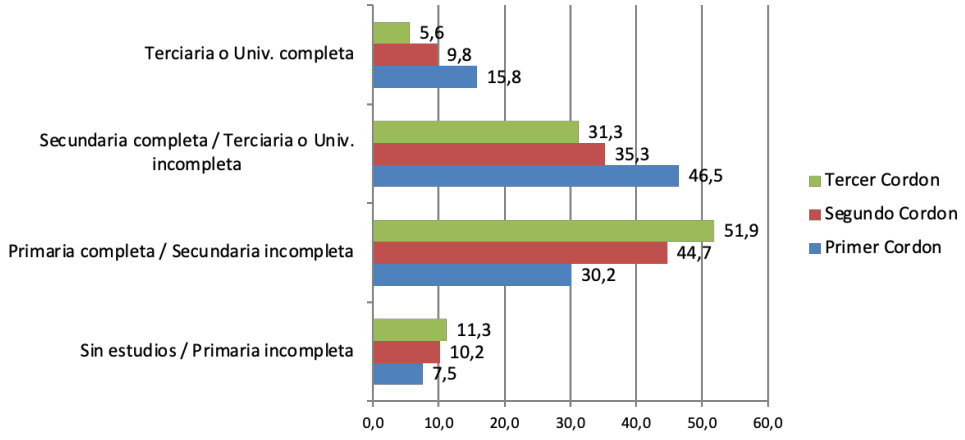


Gráfico N°2: *Nivel educativo según cordón, La Matanza, 2020. Fuente: De Sena (2020: 51).*

Asimismo, al revisar la situación laboral, se observa que el 52,4 % de las personas que trabajan lo hacen en condiciones de informalidad, por lo que no se les efectúan descuentos jubilatorios ni para obra social/prepaga. Al revisar por lugar de residencia, nuevamente el primer cordón cuenta con algunas ventajas. El 58,9% de los trabajadores del primer cordón lo hacen con dichos descuentos, en tanto que en el segundo el 24,2% y en el tercero el 16,9%. De este modo se constata un proceso de disminución de aportes jubilatorios y de obra social/prepaga desde el primero al tercer cordón, sin dejar de considerar las débiles condiciones de todo el partido (De Sena, 2019).

Si observamos los servicios de la vivienda según cordón, nuevamente el acceso a los mismos es más favorable en el primer cordón respecto a los otros dos. Tal como se evidencia en la tabla 1, el dato de mayor relevancia es el contraste en el acceso a la cloaca: mientras que el tercer cordón presenta un escaso 3,1%, esto asciende a 94,2% en el primer cordón. Estos datos, muestran un territorio con niveles de acceso a servicios altos, que comienzan a hablar de una zona con niveles de urbanización planificados. Otra problemática vinculada que ha crecido en los últimos años refiere al acceso de la vivienda y como consecuencia, las ocupaciones del suelo y las deficiencias que significa en cuanto a la habitabilidad. De acuerdo con el RENABAP (2023) son 163 los barrios distribuidos dentro de las 16 localidades del distrito, con un total de 65132 familias que viven en ellos. Entre estos, 50 entran en la categoría villas, 110 son asentamientos y 3 aparecen como conjunto habitacional degradado. Estos barrios se encuentran distribuidos desigualmente en el territorio: mientras que en el primer cordón se distribuyen mayoritariamente las villas, en el segundo y tercero predominan los asentamientos (Bareiro Gardenal, 2025).

Tabla N°1: *Servicios dentro de la vivienda según cordón, La Matanza, 2020. En porcentajes*

	Cordón donde se ubica la vivienda			
Servicios en la vivienda	**Total**	**Primero**	**Segundo**	**Tercero**
En la vivienda hay red eléctrica	99,6	99,8	99,6	99,4
En la vivienda hay red de gas natural	71,5	85,7	59,8	54
El agua que se usa para beber y cocina proviene de red de agua corriente	89,5	96,6	81,6	83,9
El agua que se usa para beber y cocina proviene de la compra bidones	5,9	1,9	9,8	9,9
La vivienda cuenta con baño o inodoro dentro	98,9	99,3	98,8	98,1
En el baño tiene botón, cadena, mochila de limpieza del inodoro	92,4	98,3	89,8	81,4
El desagüe del inodoro a cloaca	65,5	94,2	58,8	3,1

Fuente: De Sena (2020: 65).

Los indicadores analizados hasta aquí ilustran la delicada situación de La Matanza. Es en este marco que se elaboró un índice que permitiera medir las condiciones básicas de vida de la población. Ello, a efectos de comprender los modos en que las personas desarrollan su existencia individual y social, vinculadas con aspectos económicos, de salud, de educación, laborales y de hábitat. Para el mencionado índice se tomaron indicadores vinculados con: a) la condición de actividad y calidad del empleo; b) sostenibilidad económica del hogar; c) el acceso a la salud; d) la educación y la escolarización de niños y niñas del hogar; e) el nivel de hacinamiento y el acceso a servicios sanitarios; y f) las condiciones del barrio. El resultado de dicho índice exhibe que, en el primer cordón, la mayoría (69.7%) si posee condiciones básicas de vida, esto cambia en el segundo y en el tercero, en donde la población es casi la mitad (47.8% y 44.1% respectivamente) (Tabla N°2). Respecto a las localidades en donde se ubican quienes no poseen las condiciones básicas, se destacan González Catán con el 30.4%, Rafael Castillo con el 34.8%, Ciudad Evita con el 13%, Gregorio de Laferrere con el 4.3%, Ramos Mejía con el 4.3% y San Justo con el 4.3%. Una vez más se reitera la mejor situación del primer cordón en un contexto de cierta precariedad.

Tabla N°2: *Condiciones básicas de vida según cordón, La Matanza, 2020*

	Primero	Segundo	Tercero
No posee	0,6	5,2	39,2
Posee parcialmente	29,8	47	24,7
Posee	69,7	47,8	14,8
Total	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia en base a De Sena (2020).

Los indicadores analizados en este apartado permiten dar cuenta de la precaria situación del distrito en indicadores esenciales para el análisis de la estructura social. En este escenario, el primer cordón se destaca por presentar los mejores guarismos. La división según cordones delata la segregación espacial del territorio de La Matanza; presente a partir de las diferencias económicas, sociales, educativas, de acceso a servicios, que muestran unos procesos de urbanización desiguales, dejando abiertas las puertas a más segregaciones: espaciales, económicas, sociales (Harvey, 1988).

A continuación, se detalla el abordaje metodológico utilizado para la elaboración de este escrito, para luego analizar la situación socioeconómica, los ingresos y consumos del primer cordón de La Matanza.

Estrategia metodológica

El presente capítulo retoma datos provenientes de encuestas auto administradas online y de un dispositivo denominado Encuentros Creativos Expresivos (ECE), realizado en una sociedad de fomento ubicada en el primer cordón del partido en octubre de 2024.

Los datos cuantitativos analizados provienen de dos grupos de encuestas. El primer grupo de datos utilizados proviene de cuatro encuestas realizadas a personas mayores de 18 años de edad residentes en el partido de La Matanza; de modo online a través de un cuestionario semiestructurado y auto administrado. La primera se realizó entre los meses de abril y octubre del año 2020, en cuatro momentos: el primero en el mes de abril; el segundo en mayo; el tercero en junio y el último tuvo lugar a finales de septiembre y primeros días de octubre de 2020; es decir, durante el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. El relevamiento dio

por resultado un total de 3291 casos, distribuidos en todas las localidades del partido, a partir de una muestra no probabilística. La segunda se realizó durante el mes de septiembre del año 2021, también auto administrada, bajo el sistema de recolección por las Redes Sociales. En dicho sistema, primero se define la población objeto de la indagación tomando en cuenta las siguientes variables: género, edad, ubicación geográfica y según investigaciones previas e información del INDEC y luego se invita a participar a las personas desde Facebook e Instagram (a efectos de tomar las poblaciones en sus diferentes grupos etarios). De este modo, se obtuvo una muestra total de 887 casos, siempre en todas las localidades. El tercer y cuarto relevamiento se efectuaron en el 2022 y 2024 respectivamente, utilizando la misma metodología que el año anterior. En el 2022 la muestra fue de 656 casos y en 2024 fue de 559 casos. Para mejorar la comparabilidad, se considerará para el campo realizado en el 2020 solo los casos del mes de septiembre que suman una totalidad de 741 casos. De este modo, se revisará la información recabada en septiembre de cada año.

El segundo grupo de encuestas proviene de dos proyectos sobre prácticas de consumo en La Matanza que indagan el período 2022-2025 siguiendo una estrategia multi-método. Aquí tomaremos los datos provenientes de dos encuestas no probabilísticas realizadas en 2023 (579 casos) y 2024 (345 casos) a personas mayores de 18 años de edad, residentes en el partido de La Matanza. Ambas se realizaron de manera autoadministrada y online a través de la plataforma Googleforms.

Por último, se analizará un Encuentro Creativo Expresivo (ECE), el cual es considerado parte de las estrategias cualitativas de investigación, consistente en la integración de modalidades que posibilitan la expresividad de las "prácticas del sentir" (Scribano, 2013: 25). Es un dispositivo que utiliza recursos expresivos como el dibujo, el collage, para acercarnos a las naturalizaciones de las personas sobre los mundos que habitan. Para Scribano, este hacer no implica algo novedoso ni original, sino que se apoya en recursos ya utilizados en las ciencias sociales y las humanidades en diferentes contextos (Vaughan, 2005). Tampoco implica un conjunto de saberes y destrezas previas por parte de quienes participen en estos dispositivos. Decir "desde" la expresividad y creatividad, no refiere a "habilidades especiales", sino que son formas de "contar" los procesos de estructuración que se han hecho cuerpo.

Los ECE presentan una sucesión de pasos o etapas. En primer lugar, se utiliza un video disparador. En un segundo momento, se invita a asignar

colores -colorear en un papel- a diferentes períodos/décadas. En tercer lugar, bajo una consigna disparadora, se propone elaborar grupalmente un dibujo-collage. Los momentos 2 y 3 van seguidos de la puesta en común e interpretación de los/as participantes. Por último, se hace un cierre de la actividad. En este trabajo analizaremos los dibujos realizados de manera grupal, en el tercer momento.

Ingresos y consumos en los últimos años en La Matanza: el giro del primer cordón

En los últimos años, a nivel nacional, pero también -y más pronunciadamente en los partidos del Gran Buenos- Aires, se dieron en concomitancia un crecimiento de la pobreza y la inflación que desencadenaron en la pérdida de poder adquisitivo de la población. Al mismo tiempo, las variaciones en los ingresos no permitieron seguir el ritmo ascendente de los precios de diferentes bienes y servicios (INDEC, 2022a; 2022b; 2023a; 2023b).

Los datos analizados hasta aquí muestran una fuerte relación entre el territorio en donde se habita y el acceso a servicios y elementos que hacen a las condiciones de vida. En este punto, agregaremos algunos indicadores referidos a ingresos y prácticas de consumo que añaden otras pinceladas sobre las condiciones del distrito.

En primer lugar, revisaremos indicadores que refieren al nivel socioeconómico de las personas que residen en La Matanza. Ya advertíamos en De Sena y Bareiro Gardenal (2024) los movimientos descendentes de dicha medición. Los guarismos del año 2018, con anterioridad a la pandemia en La Matanza indicaban que, el sector alto y medio alto representaban el 8,7% de la población, el medio el 16,1%, el medio bajo el 35,4% y el bajo el 34, 2%. En el año 2021 el sector alto y medio alto alcanzaba el 9%, el medio el 17%, el medio bajo el 38% y el bajo el 36%. Para el año 2022, no se ubican casos en el sector alto y medio alto, el medio se ubica en el 6%, el sector medio bajo trepa al 68,2% y el bajo al 25,8%. De este modo se observa una fuerte caída en el año 2022, desapareciendo el sector alto y medio alto y engrosándose el medio bajo y el bajo. Esa suerte de "aplastamiento" como puede observarse en los gráficos 3, 4 y 5, se produce esencialmente en el primer cordón.

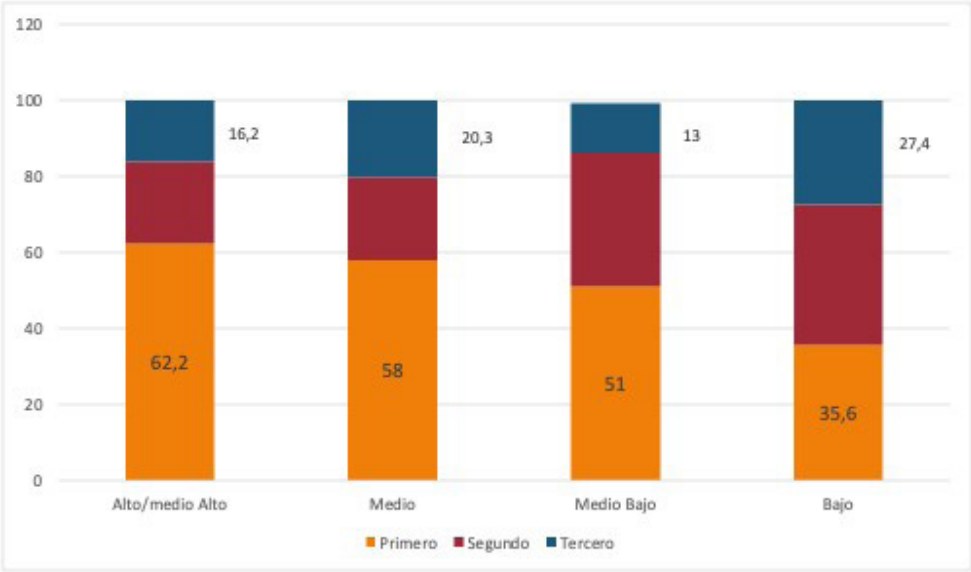


Gráfico N° 3: *Nivel socioeconómico según cordón de residencia. La Matanza 2018. En porcentajes. Fuente: De Sena y Bareiro Gardenal (2024: 531).*

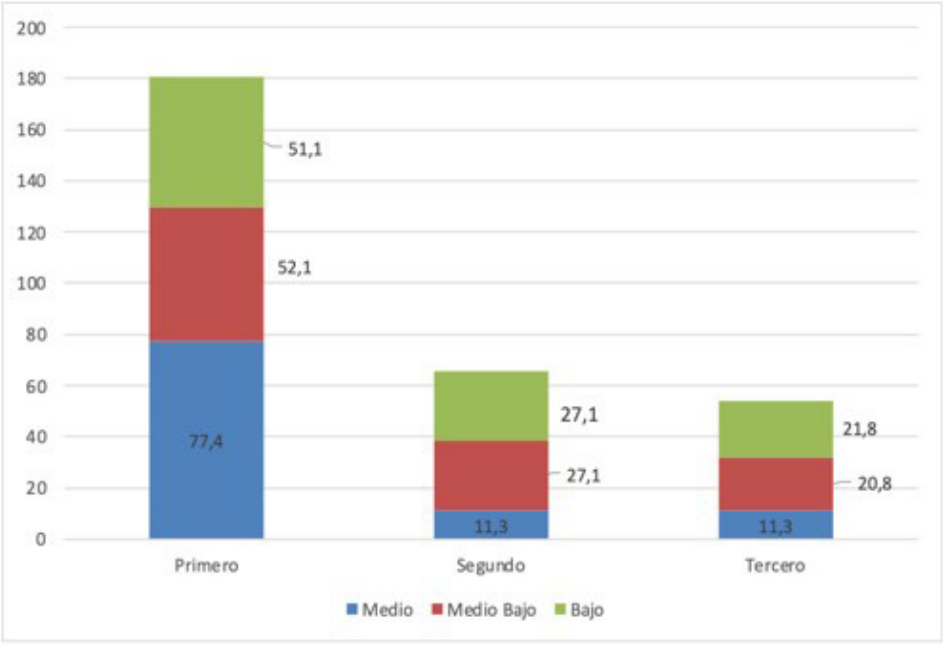


Gráfico N°4: *Nivel socioeconómico según cordón de residencia. La Matanza 2021, en porcentajes. Fuente: De Sena y Bareiro Gardenal (2024: 533).*

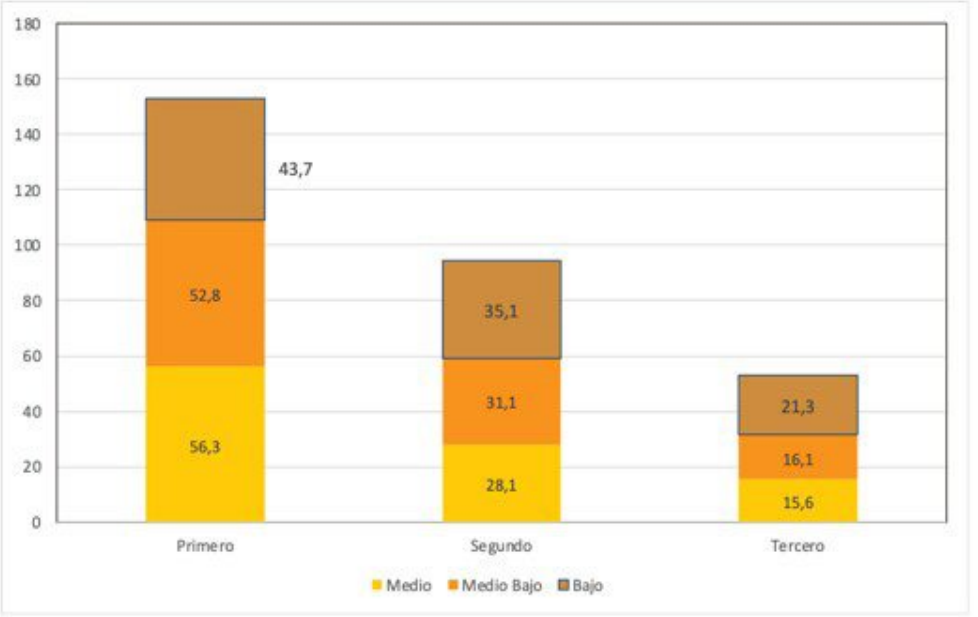


Gráfico N° 5: *Nivel socioeconómico según cordón de residencia. La Matanza 2022 en porcentajes. Fuente: De Sena y Bareiro Gardenal (2024: 535).*

Cuando miramos el indicador ingresos personales y sus modificaciones[3] (Gráfico N°6), en el año 2020 casi la mitad de la población (49,2%) de esta zona indicaba que se mantenían igual a partir de la pandemia, al año siguiente, el porcentaje baja, donde no llegan a 3 de cada 10 personas quienes mantienen iguales sus ingresos. Este dato cobra mayor sentido al revisar que en el 2020 el 45% de la población afirma que sus ingresos son menores. Este porcentaje aumenta a casi el 64% el año siguiente, y en los años siguientes baja levemente al 57% y 56%, afianzando esta tendencia. Al revisar por qué los ingresos son menores, se indica que es debido a la inflación, la cual resulta un problema importante para el 20,9% de la población del primer cordón en el 2022 y para el 14,2% en el año 2024 (Tabla N°5).

Al indagar respecto a la posibilidad de sostener los gastos del hogar, en septiembre del año 2020 (ya casi final del ASPO e inicio del DISPO), se observa que algo más de la mitad (55,5%) de la población que reside en el

3. En los años 2020, 2021 y 2022 la pregunta del cuestionario preguntaba por los ingresos en comparación con el período previo al inicio de la pandemia. En 2024, la consigna preguntaba por los ingresos en relación al año anterior.

primer cordón, afirmaba que lograba sostener todos los gastos del hogar. El 36,7% podía sostener los gastos básicos y el 7,8% no podía hacerlo. Al año siguiente, se produce una importante disminución de la población que accede a sostener todos los gastos del hogar, solo el 15,2% puede hacerlo, sube al 49 % quienes sostienen los gastos básicos y asciende al 35,7% quienes no lo logran. Para los años siguientes (2022 y 2024), la tendencia de la categoría "no pueden sostener los gastos básicos del hogar" aumenta y tiende a su cristalización (Gráfico N°7).

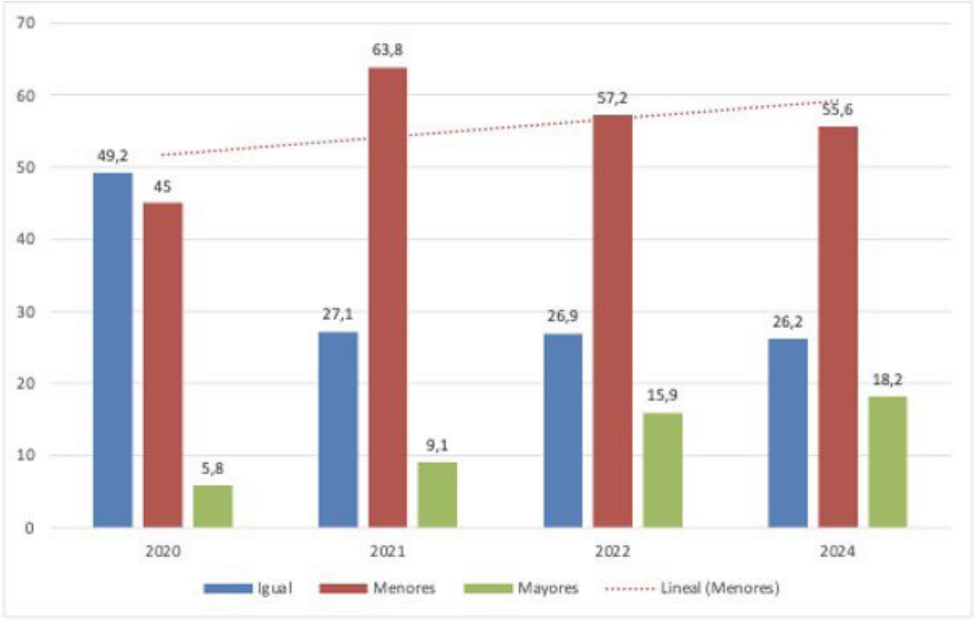


Gráfico N°6: *Variación de los ingresos personales a partir de la pandemia (2020, 21 y 22) y respecto al año anterior 2024. Primer cordón, en porcentajes. Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos realizados.*

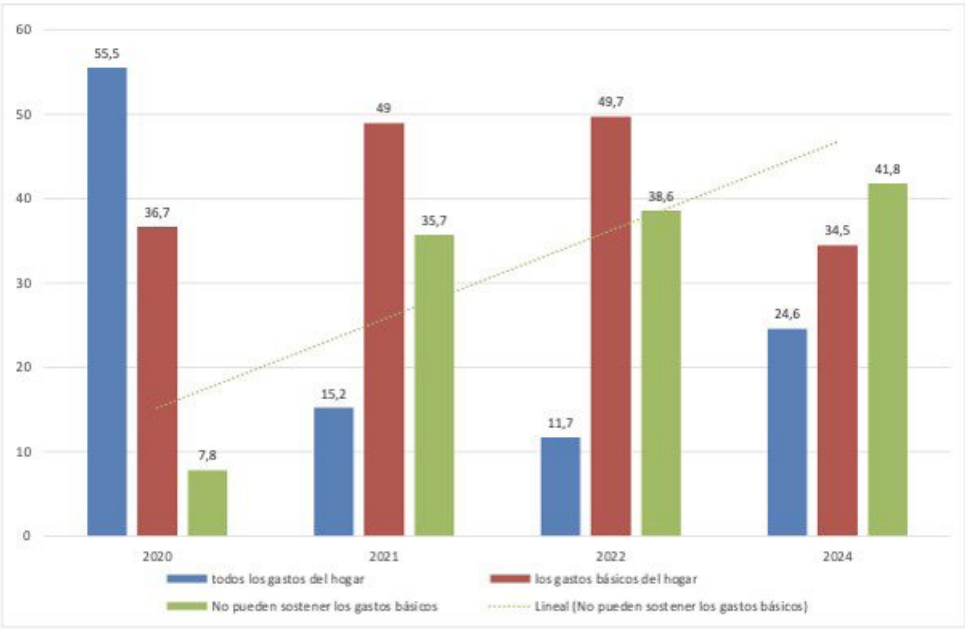


Gráfico N°7: *Sostenimiento de hogar en el primer cordón de La Matanza. 2020-2024. Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos realizados*

A partir de una encuesta realizada en el 2023 y 2024 en La Matanza, indagamos acerca de diferentes dimensiones de lo que englobamos como compras cotidianas, entendiendo a estas como las compras de todos los días para obtener bienes para sí y para las personas con las que se convive. Estas incluyen los alimentos, el sostenimiento de la vivienda, la ropa y diferentes objetos/servicios que son considerados necesarios. Implican la toma de decisiones, elecciones y evaluaciones en torno a qué bienes/servicios adquirir y cuáles no, lo que siempre se encuentra condicionado por la disponibilidad de los mismos en el mercado, la disponibilidad de ingresos, de tiempo para su búsqueda, selección y adquisición, así como diferentes emociones que contornean sentidos y preferencias que guiarán estas prácticas en cada contexto (Miller, 1999; Dettano, 2023).

El consumo engloba un conjunto amplio de prácticas y modalidades que se modifican de acuerdo a sus condiciones de desenvolvimiento. Estas se ven influenciadas por la posición ocupada en el mercado de trabajo, los niveles de ingresos, el accionar del Estado y otras instituciones, de la constitución de necesidades, de la publicidad, entre muchos otros factores que van organizando elecciones y emociones (Alonso, 2004). Los

resultados de las encuestas sobre consumo nos han permitido identificar recortes y reducciones en las compras cotidianas de la población del municipio en general, empeorando en algunos grupos en particular -como los receptores/as de programas sociales- y poniendo a funcionar otras estrategias que podrían compensar las reducciones en las compras. Así, la recepción de bienes y alimentos por parte de organismos públicos u otros, las diferentes formas de trueque -presenciales o virtuales- y/o el endeudamiento parecen ser las prácticas que se organizan para hacer frente al contexto inflacionario y de crecimiento de la pobreza (Dettano y De Sena, 2023; Dettano y Betancor, 2024).

Al mirar los ingresos de la población, en 2023 observamos que el 29,3% de los encuestados no alcanzaron el valor de la Canasta Básica Total establecida por INDEC (2024) para el Gran Buenos Aires para febrero de dicho año[4]. En 2024, el porcentaje de la población que no alcanza dicha Canasta es de un poco más del 30 %, mostrando que no hay mejoras.

Cuando observamos la cantidad de los alimentos comprados por la población del primer cordón (Tabla 3), vemos que en 2023 el 43,7% compraba la misma cantidad con respecto al mes anterior, ascendiendo levemente a 45,2% en 2024. En el otro extremo, en el 2023, el 54% decía comprar menos cantidad de alimentos con respecto al mes anterior; el porcentaje baja levemente en 2024 al 48,8%. Esto nos permite afirmar algunas cuestiones. Si bien la situación del primer cordón es más favorable que la de la población del segundo y tercero, aún continúa muy cerca del 50% la población que redujo la cantidad de alimentos comprados de un mes a otro. Ello a su vez dialoga con lo que observamos en el indicador variación de los ingresos del hogar para 2024, donde aumenta levemente el porcentaje de personas que consideran que sus ingresos son mayores y se reduce el porcentaje -también levemente- de aquellos que consideran que son menores.

En cuanto a la calidad de los alimentos comprados en relación con el mes anterior (Tabla 4), observamos que entre 2023 y 2024 se reduce en algunos puntos el porcentaje de personas que dicen sostener la calidad de los alimentos comprados, pasando del 56,2% al 50% de un año a otro. Asimismo, aumenta el porcentaje de personas que dicen haber comprado alimentos de menor calidad, pasando de 42,7% en 2023 a 48,8 % en 2024. De esta manera, si bien la situación apenas mejoró en cuanto a

4. $57302 (INDEC, 2023).

cantidad, no sucede lo mismo en relación a la calidad, hecho relevante al tratarse de alimentos.

Tabla N°3: *Cantidad de alimentos comprados con respecto al mes anterior, según cordón, La Matanza, 2023 y 2024. En porcentajes*

Cordón de residencia	Compró la misma cantidad de los alimentos que necesita		Compró más cantidad de los alimentos que necesita		Compró menos cantidad de los alimentos que necesita	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
1	43,7	45,2	2,1	5,9	54,0	48,8
2	27,2	22,2	4,5	6,4	68,1	71,3
3	13,9	20,2	5,8	2,9	80,2	76,8
Total	33,5	33,0	3,8	5,5	62,6	61,4

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

Tabla N°4: *Calidad de alimentos comprados con respecto al mes anterior, según cordón, La Matanza, 2023 y 2024. En porcentajes*

Cordón de residencia	Compró alimentos de la misma calidad que el mes pasado		Compró alimentos de mayor calidad que el mes pasado		Compró alimentos de menor calidad que el mes pasado	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
1	56,2	50,0	1,07	1,1	42,7	48,8
2	46,4	39,8	0,5	1,8	53,0	58,3
3	27,9	31,8	1,1	2,9	70,9	65,2
Total	48,8	43,1	0,8	1,7	50,2	55,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.

Los datos presentados hasta aquí permiten afirmar que se trata de un territorio con unas condiciones delicadas en diferentes dimensiones que, si bien empeoran a medida que crece la distancia con la Ciudad de Buenos Aires, son complejas en toda su extensión. En el próximo apartado, haremos foco en algunos sentires que se constituyen en el primer cordón.

El barrio y algunos sentires en el primer cordón

Las formas de indagación y observación del mundo social son múltiples. Las interacciones sociales se organizan y hacen presentes en la palabra, a través de imágenes, colores, sonidos, números (Bericat, 2011). En vista de ello, y con diferentes aproximaciones metodológicas -encuestas y ECE-, profundizaremos respecto a las problemáticas que identifica la población del primer cordón respecto al barrio en donde residen.

La confluencia de estas miradas exhibe algunos sentires que organizan una ecología emocional, entendida esta como un grupo de emociones que acontecen en un "campo cromático similar", caracterizadas por su conexión, familiaridad y proximidad (Scribano, 2020) y se dan a propósito de un contexto específico: las vivencias del barrio en el primer cordón.

Al indagar a la población respecto al principal problema del barrio en 2018, 2020, 2021, 2022 y 2024, la inseguridad aparece como el mayor problema desde prepandemia, continuando en pospandemia en toda La Matanza (De Sena y Bareiro Gardernal, 2024). Si bien en el 2020 durante el ASPO baja, vuelve a subir en los dos años siguientes y baja en el 2024. Es menester considerar que en el trabajo de campo realizado en el 2018 se observó que, para más de la mitad de la población era el problema más importante y en el 2024 lo es para el 20,6%.

La tabla 5 también presenta algunos problemas barriales que refieren a cuestiones estrictamente nacionales como la inflación, con una importante suba en el 2021 y 2022, con un leve descenso en el 2024, la falta de trabajo, la pobreza, la economía, entre otros. Otros referidos a la pandemia y/o el aislamiento a causa de la misma. Asimismo, se identifican dos estrictamente barriales, tales como la basura y la falta de recolección y la falta de mantenimiento del barrio que en el 2018 era de 3,9% y aumenta para el 2024 al 6,3%, lo que vuelve importante considerar esta tendencia.

Ahora bien, resulta relevante la mención de la droga como problemática importante para el barrio, en el 2018 era el 1%, aumenta en los años siguientes, llegando para el 2024 al 7,8%; seguramente no es necesario en este escrito advertir la gravedad de esta situación en sus diferentes dimensiones (salud, seguridad, entre otras).

Tabla N°5: *Principal problema del barrio. Población residente en el 1° Cordón de La Matanza. 2018, 2020, 2021, 2022 y 2024. En porcentajes*

¿Cuál considera que es el problema más importante hoy en su barrio?	2018	2020	2021	2022	2024
La administración y/o la gestión gubernamental	7,6	30,2	5,1	6,4	8,8
La educación/La ed. en pandemia	4,4	7	4,5	--	2,2
La falta de trabajo	8,3	7,1	7,1	6,7	6,5
La inflación	4,6	3,4	16,7	20,9	14,2
La inseguridad	53,1	18,6	36,7	35,2	20,6
La pobreza/desigualdad	4,9	21,6	5,8	5,4	9,5
La toma de terrenos/espacios públicos	2	0,5	0,2	2,4	0,6
Lo económico/productivo	2,7	11,3	3,6	3,8	6,5
El hambre	0,7	--	1,5	1,9	3,7
La droga	1	--	4	4,5	7,8
La basura/la falta de recolección	4,4	--	0,6	2,9	3,5
La gente que no se cuida/ no usa bien el barbijo/ falta testeos	--	--	4,9	3,1	--
La corrupción	1,4	--	6	3,6	9,1
La falta de mantenimiento del barrio	3,9	--	1,9	1,9	6,3
Otros	1	0,3	1,4	1,3	0,7
Total	409	398	468	332	275

Elaboración propia en base a encuestas.

La nube de palabras presentada a continuación (Gráfico N°8), fue elaborada a partir de la encuesta tomada en el 2024 a los residentes del primer cordón, en donde se les solicitó que mencionaran una palabra que expresara lo que sienten por su barrio. La lectura de la misma hace evidente la preocupación por la inseguridad, la delincuencia, tal como se mencionó en el punto anterior. Su análisis permite organizar cuatro dimensiones de sentimientos que componen una ecología emocional, a partir de distancias y proximidades entre sentires (Scribano, 2020). La primera dimensión -como ya se mencionó, en torno a la inseguridad- agrupa delincuencia, miedo, temor. En la segunda resaltan abandono y tristeza, pero en esa misma línea también se ubican: desprotección, desidia, olvidado, indiferencia, resignación, desapego, lástima, devastado, descuidado, decadencia, desolación. La tercera dimensión agrupa nostalgia y "era hermoso". La cuarta, en relación al habitar el propio lugar engloba: tranquilidad, me gusta, familiaridad, comodidad, pertenencia, cercanía.



Gráfico N°8: *Sentimientos hacia el barrio. Primer cordón de La Matanza, 2024. Fuente: Elaboración propia en base a encuestas.*

Sumado a lo anterior, el análisis del ECE también brinda algunas pistas sobre los sentires que conviven en el habitar el barrio, diversificando la ecología emocional.

Como situamos en el apartado metodológico, los Encuentros Creativos Expresivos (ECE) presentan una sucesión de pasos o etapas que deben prepararse. En primer lugar, se utiliza un video disparador elaborado por las investigadoras, como modo de incorporar una consigna de apertura. En un segundo momento, se invita a asignar colores -pintar en un papel- a diferentes períodos/décadas. En tercer lugar, bajo una consigna disparadora, se propone elaborar grupalmente un dibujo-collage. Los momentos 2 y 3 van seguidos de la puesta en común e interpretación de los/as participantes. Por último, se hace un cierre de la actividad. De este modo, hay un momento individual y uno colectivo, que permite una mayor interacción y material analítico. En este trabajo, analizaremos dos collages elaborados por los participantes de una sociedad de fomento ubicada en Villa Madero (ubicada en el primer cordón) a partir de la consigna: ¿cómo sienten el barrio? Analizar este tercer momento del dispositivo implica, según Scribano (2013) rupturar los modos de ver, o, al menos, preguntarse por los modos en que vemos para poder interpretar.

Como ya mencionamos, a partir de Scribano (2013; 2014), la creación de la nada es imposible,

> El dibujo es lo que ellos pueden hacer, y lo que hacen habla directamente de la información que tienen para poder hacer. Señala aquello de lo que disponen, en tanto dispositivos clasificatorios y regímenes de verdad. Los dibujantes dibujan con los materiales y recursos de lo que pretenden romper/ acercarse. En los dibujos opera un "original" y "espontáneo" proceso de desnaturalización de lo socialmente entendido como natural. La utilización (como componentes de los dibujos) de lo más natural a los sentidos denuncia lo no-natural de esos sentidos. Lo que los dibujantes usan como elemento de la naturaleza habla de sus naturalizaciones (2014, p. 62-63).

Ambas imágenes construidas por los vecinos de Villa Madero y Tapiales, presentan elementos que nos permiten trazar algunas sensibilidades que se organizan en las vivencias cotidianas del barrio. La primera información importante, es que nuestro reclutador fue un destacado miembro de la Sociedad de Fomento. Al encuentro asistieron un total de 11 personas, y en la conversación mantenida previamente le dice a una de las investigadoras: "Invité a un montón de gente, más de 100, pero mira que pocos vinieron. Es muy difícil, la gente no participa, no sé por qué, pero ya no sé qué hacer". Esto, en el recorrido del ECE puede leerse respecto a la complejidad de organizar actividades colectivas.

Observando rápidamente, vemos que ambos collages se componen de dibujos y extractos de revistas o diarios, mientras que el uso de marcadores o biromes, fue exclusivamente para incluir palabras o sectorizar partes de los dibujos construidos (Gráficos 9 y 10).

Al mirar ambos dibujos y escuchar las interpretaciones que sus autores hacen de los mismos, observamos que en el gráfico 9 (grupo 1) pensaron y armaron su diseño a partir de un recorte temporal pasado-futuro, mientras que, en el gráfico 10 (grupo 2), organizaron el dibujo a partir de la mención, por sectores, de distintas problemáticas que identifican en el barrio sin una mención directa a "momentos". En ambos dibujos, parece haber un intento por mostrar las características de un presente, un contraste con el pasado y algunas preocupaciones por el futuro.

El trabajo no está presente en los dibujos explícitamente, sin embargo, es un tema que surge con centralidad en la interpretación que se hace de

ambos collages. En un caso, cuando se evoca el pasado, aparece el lugar del trabajo en la juventud, cuando se salía de la escuela, la existencia de oportunidades, en contraste con lo que ven que sucede hoy, evidenciando cierta nostalgia. Ello puede leerse en vinculación con la nube de palabras en la que se mencionó al barrio como de "trabajadores", en conexión a la fuerte presencia en la misma -de modo no explícito- al pasado. En el segundo caso, aparece el trabajo como "insuficiente" en términos de asegurar la reproducción de la vida, marcando también una proximidad con lo que aparece en la nube: "los sueldos están muy bajos la plata no alcanza". No solo aparece la falta de trabajo como problema, sino tener trabajo y no poder comer.



Gráfico N° 9: *Dibujo grupo uno, emociones en torno al barrio, primer cordón, 2024. Fuente: ECE realizado en Soc. de fomento, primer cordón.*



Gráfico N° 10: *Dibujo grupo dos, emociones en torno al barrio, primer cordón, 2024. Fuente: ECE realizado en Soc. de fomento, primer cordón.*

Al analizar con mayor detalle los dibujos construidos, observamos que principalmente hay imágenes de personas en fotos o como caricaturas. El texto que aparece en el dibujo incluye palabras que han sido recortadas y también algunas palabras o frases que agregaron y escribieron ellos mismos. Los integrantes del grupo señalan que es un componente al que le dieron centralidad. Las imágenes en donde no hay personas son un rompecabezas y un avión. El primero es interpretado como el estar juntos o encajar en este contexto de diversidad que describen, reflejando lo que tenemos en común. El avión tiene escrito abajo "Que vuelvan los que se fueron", y se interpreta diciendo que vuelvan los cerebros que se están yendo a trabajar a otros países. El *Estado* aparece arriba de todo como palabra pegada. Resaltan cómo (mirando las imágenes) se enfocaron en la gente. En el vértice superior izquierdo se observa "PASAR POR ALTO", sobre el que no se menciona nada al respecto, solo una frase en mayúsculas recortada de una revista que deja una marca -ubicada por encima de todo lo demás- sobre la que no se ahonda. Inmediatamente abajo, escrito por los participantes "*Falta de unión"* con una flecha que va hacia la imagen de jóvenes (tapa de una revista). A lo largo del ECE, se observó

un énfasis en encontrar lugares de *unión*, una búsqueda de espacios que unifiquen a los argentinos, por lo que se hace mención a la nacionalidad y el fútbol. Estos parecen ser los dos únicos espacios que logran la unión y sobre los que no hay discusión. El modo en que surge la noción de unidad, evidencia que no hay más escenarios para ello. En este punto cabe hacer dos menciones: 1) en la nube de palabras se asoma el término de "individualismo" que ilustra este esfuerzo; 2) en las notas de campo de las investigadoras se refiere a la incomodidad que se observaba entre quienes participaban del collage al tener que realizar una actividad junto a otros. Es decir, con personas que no conocían y "son de otro barrio" como modo de marcar diferencia.

El futuro está claramente ubicado en los niños y más fuerte en los hijos (De Sena, 2024). "Todo lo que hacemos, lo hacemos para el futuro" (indicando una foto de bebés). Señalando otra imagen de dos adultos, afirman que hay que fundamentarse en la familia que "cada vez debería estar más arraigada", darle más lugar a las mujeres, que no saben si se equivocan más o menos, pero hacen más: "Tienen más sentido común". "El futuro son los chicos, la familia, hay que ayudarlos a ellos, a que no se disgreguen". "Tenemos todo, la inteligencia, los medios". Empieza hablando un participante, diciendo que hay que considerar que es un barrio formado por personas que no son todas iguales, que tienen diferentes ideas, personalidades.

La imagen del pasado resuena de modo fuerte y notorio en este collage. El peso de las transformaciones que perciben del pasado al hoy, mirar para atrás, cómo era todo *antes*, cuando terminaron la secundaria, las oportunidades que había, se manifiesta entre la pena y la nostalgia. Las fotos en blanco y negro, de familias décadas atrás, muestran que "era diferente", que recibían inmigrantes que aún hoy permanecen, que "teníamos oportunidades", que trabajaron mucho y forjaron su destino. Del pasado se van al futuro, donde los niños y la familia adquieren un rol protagónico, así como las mujeres. Finalmente aparece la cuestión de la diversidad en el barrio, cultural y étnica

El momento de interpretación del segundo dibujo, por parte de quienes lo realizaron, empieza situando el grave problema de la basura, donde la municipalidad aparece como responsable por no retirar y las personas por tirar. "Luchamos todos los días con el tema de la basura, erradicar un basurero". La necesidad de que esté el Estado se expresa de modo categórico.

El barrio es caracterización de un espacio y es problemática: la basura, la adicción, la delincuencia, las armas, la violencia, la falta de unión, la inseguridad:

> "*no podemos dejar a nuestros hijos salir solos*."
>
> **"***Te tenes que esconder a las 8 de la noche"*.
>
> "a la hora de la siesta no se puede salir".
>
> "El infierno de no poder salir a la calle -haciendo alusión a una frase del dibujo- y de no dejar salir a tus hijos a la calle, todos los vecinos coincidimos en lo mismo".

La problemática de los momentos y horarios donde no se puede salir y donde se debe preservar a los hijos/as, en la nube se expresaba como "encierro", dando cuenta de vivencias y modos de (no) transitar el espacio que habitan.

> *"Gente con trabajo que no come", "eso no lo había visto en el 2001"***.**

Muestran cómo el trabajo no significa la posibilidad de acceder a los alimentos, tal como se mostró en los datos anteriores en relación al sostenimiento del hogar (Gráfico N°7): "Gente que trabaja y no le alcanza", "el futuro es negro". La desigualdad se hace perceptible en la vivencia y cercanía: "en una misma cuadra vive gente que tiene y no tiene".

En este contexto, una participante resalta: la falta de educación, a pesar de ir a la escuela y de cursar, "no están capacitados los chicos", "No saben leer, no suman, en el estatal o en el privado. El nivel es muy bajo, si bien hay muchas escuelas y las madres le ponen onda. Los chicos no son útiles ni para atender un kiosco. Vaya todo bien o mal, los chicos no van a estar capacitados para fabricar nada. No saben sumar". De este modo, deja expuesto que la escuela ya no ocupa el lugar de enseñar, entonces la educación ya no es el puente a la movilidad social ascendente.

De este modo, como cierre, es menester considerar que, si bien el trabajo no está presente en los dibujos explícitamente, es un tema que surge con centralidad en la interpretación que se hace de ambos collages. En un caso, cuando se evoca el pasado, aparece el lugar del trabajo en la juventud, cuando se salía de la escuela, la existencia de oportunidades en contraste con lo que ven que sucede hoy. En el segundo caso, aparece

el trabajo como "insuficiente" en términos de acceso y para asegurar la reproducción de la vida. También se lo vincula con el futuro, cuando se cuestiona si la educación logra la incorporación de saberes y destrezas para una posible inserción futura.

Así, lo que se identificó como problemas del barrio (Tabla N°5), lo que apareció como los sentires sobre el barrio en la nube y en el ECE, pincelan de distintos modos la inseguridad, el miedo, diferentes formas de encierro y desunión, la mirada a un pasado entendido como mejor que este presente, el abandono, el descuido, la desprotección, la tristeza,

Conclusiones

El Conurbano Bonaerense, como recuperamos brevemente al comienzo, fue conformándose lentamente, moviendo sus límites, demarcaciones y variando en su forma de administración política y económica. Todas las modificaciones atravesadas han dado cuenta de su importancia en términos de densidad poblacional y peso electoral. Sin embargo, es un territorio que presenta peores indicadores que los del nivel nacional. Allí se inserta el Municipio de La Matanza -el más extenso y poblado del Conurbano- y, dentro de este, el primer cordón. Es en este tercio del territorio que revisamos algunas cuestiones sobre el acceso a servicios, el nivel educativo, la situación laboral y las condiciones básicas de vida que denotaban mejores condiciones para el primer cordón en comparación con los otros dos espacios del distrito. Al mirar los años posteriores a la pandemia en cuanto a las variaciones en los ingresos personales, el sostenimiento del hogar, el nivel socioeconómico y la cantidad y calidad de los alimentos comprados, observamos que, si bien la situación del primer cordón es "mejor" que la del segundo y tercero, entre el 2020 y 2024, sus guarismos han empeorado. Casi el 60% dice que sus ingresos son menores, se asienta alrededor del 40% el porcentaje de los que no pueden sostener los gastos básicos del hogar; aumenta el porcentaje de personas que se ubican en el nivel socioeconómico medio-bajo y bajo, así como consumen alimentos de peor calidad que en años previos.

El primer cordón, refiere a una zona próxima a la Ciudad de Buenos Aires, en donde se instalaba la denominada "clase media": argentinos e inmigrantes de mediados del siglo XX, los "trabajadores", que apostaban a la educación como forma de movilidad social ascendente atados a "M'hijo el dotor" como novela y reflejo de una época. A lo largo de las décadas, las crisis económicas y políticas de Argentina, muestran en el Gran Buenos

Aires sus consecuencias. Posiblemente, el primer cordón de La Matanza sea un fiel exponente de ese pasado que prometía prosperidad y un presente que refleja inseguridad, tristeza, miedo y abandono. En ese mismo contexto hay un *como si,* es decir que no funciona: desde "si, la calle tiene iluminación, pero no funciona"[5], pasando por el "van a la escuela, pero no saben sumar", llegando a "trabajan, pero no tienen qué comer"; apilando una serie de quiebres de lo que no funciona. Hay iluminación, hay escuela, trabajan, es todo un como sí; pero nada cumple el rol social esperado: que las luces de la calle iluminen, que la escuela enseñe, que el trabajo y su correspondiente salario permitan acceder a los bienes necesarios como la comida. Los datos analizados nos muestran un tejido social deshilachado, donde la nostalgia por lo que fue o no fue, trata de encontrar presente y futuro a partir de los hijos. Un tejido deshilachado que trata de ubicar puntos que unifiquen, sin saber muy bien cómo volver a tejer la trama. El individualismo atado al miedo y el abandono deja al descubierto condiciones materiales y emociones que complejizan el presente y las construcciones con otros -otras.

Referencias bibliográficas

Alonso, L. E. (2004), Las políticas del consumo: transformaciones en el proceso de trabajo y fragmentación de los estilos de vida. Revista Española de Sociología, 4: 7-50. https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/64939/39351

Badia, G. y Saudino, M. (2015), La construcción político-administrativa del conurbano bonaerense. En Kessler, G. Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires. (pp. 103-128). Gonnet: Edhasa/ UNIPE: Editorial Universitaria. Pp. 103-128.

Bareiro Gardenal, F. (2025). Problemática habitacional en La Matanza: un análisis de las urbanizaciones informales desde las sensibilidades sociales. Universitas, 42: 111-140. https://doi.org/10.17163/uni.n42.2025.05

Bericat Alastuey, E. (2011), Imagen y conocimiento: Retos epistemológicos de la sociología visual. EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, 22: 113-140. https://doi.org/10.5944/empiria.22.2011.87

5. Nota de campo, en entrevista a una mujer del primer cordón.

Boniolo, P.; Estévez Leston, B. (2017), El efecto del territorio en la movilidad social de hogares de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Cuadernos Geográficos 56(1): 101-123. https://www.redalyc.org/pdf/171/17150675005.pdf

Caride, H. (1997), La idea del Conurbano Bonaerense, 1925-1947. Documento de Trabajo N° 14. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

De Sena A. (2019), Dossier Trabajo: Principales rasgos de la 'cuestión social' al comienzo del siglo XXI. La Matanza 2017-2018. Boletín Síntesis Clave, 144 Marzo 2019. https://cis.unlam.edu.ar/index.php?seccion=4&idArticulo=14

De Sena, A., Val, M. A., Dettano, A., Lazarte, M. B. y Bareiro Gardenal, F. (2020), Aproximaciones a la cuestión social en La Matanza: algunas dimensiones para su análisis. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza. http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/462

De Sena, A y Bareiro Gardenal, F. (2024), Los problemas del barrio: algunas pistas sobre la mirada de los habitantes de La Matanza. ¿En qué conurbano queremos vivir? Obra colectiva de las universidades del conurbano, VOL.II. Miguel Ángel Blesa, Jorge Fernández Niello, Patricia Gutti, Pablo Miguel Jacovkis, Juan Pablo Piñeiro, M. Claudia Cabrera (ed). Argentina: Editorial AAPC. Pp. 518-550. https://aargentinapciencias.org/wp-content/uploads/2024/08/%C2%BFEn-que-conurbano-queremos-vivirVol2.pd

De Sena, A. (2024), Everything for My Children: Social Policies and Traces of Hope. Society Journal 61: 26-34. https://doi.org/10.1007/s12115-023-00926-w

Dettano, A. (2023), Políticas sociales y prácticas de consumo: los y las receptoras de transferencias de ingresos del Municipio de La Matanza pre y en pandemia. Polis (Santiago),22(66): 147-179. https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2023-N66-3388

Dettano, A. y Betancor, G. (2024), Reducciones y recortes tras algunos años de pandemia: Una mirada a las prácticas de consumo de los receptores de políticas sociales del Municipio de La Matanza en el

2023. Chahbenderian, F. (Comp.) Créditos y emociones: texturas del Siglo XXI. Estudios Sociológicos Editora. (37-69).

Dettano, A. y De Sena, A. (2023), La compra de alimentos en el Municipio de La Matanza: una mirada preliminar. Síntesis Clave N°173. https://cis.unlam.edu.ar/upload/sintesis/48_Sintesis-176.pdf

Gorelik, (2015), Terra incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En Kessler, G. Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires. Gonnet: Edhasa/ UNIPE: Editorial Universitaria. Pp. 15-72.

Harvey, D. (1988), *Social Justice and the City.* Oxford: Basil Blackwell.

INDEC. (2022a), Evolución de la distribución del ingreso (EPH) Segundo trimestre de 2022. Trabajo e ingresos Vol. 6, n° 7. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_2trim22BF474C3CB1.pdf

INDEC. (2022b), Índice de precios al consumidor (IPC). Índices de precios Vol. 7, n° 1 Informes técnicos. Diciembre de 2022. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_23891D383E4F.pdf

INDEC (2023a), Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Condiciones de vida. Vol. 7, N° 4. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2302A7EBAFE4.pdf

INDEC (2023b), Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires. Condiciones de vida Vol. 7, n° 3. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_03_23423CF673B4.pdf

INDEC (2024), Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires, septiembre de 2024. Condiciones de vida Vol. 8, n° 22. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_10_24CF2527DF47.pdf

Miller, D. (1999), Ir de compras. Una teoría. España: Siglo Veintiuno Editores.

PELM. (2005). La Matanza, identidad y futuro. Documento nº1 del Plan Estratégico de La Matanza. MIMEO

Scribano, A. (2013), Encuentros creativos expresivos: Una metodología para estudiar sensibilidades. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Scribano, A. (2014), Indagando sensibilidades: aproximaciones metodológicas desde la expresividad y la creatividad. En Magallanes, G.; Gandía, C. y Vergara, G. Expresividad, Creatividad y disfrute. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora. 103-122.

Scribano, A. (2020), La vida como Tangram: Hacia multiplicidades de ecologías emocionales. RELACES, 12(33), 4-7. https://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/2/1

Suárez, A. L. y Arce, C. (2010), Condiciones de vida en el conurbano bonaerense. En: Rofman, A. (comp.) Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento. Pp. 25-102.

Vaughan, K. (2005), Pieced Together: Collage as an Artist's Method for Interdisciplinary Research. International Journal of Qualitative Methods, 4(1), 27-52. https://doi.org/10.1177/160940690500400103

Sitios WEB:

RENABAP (2023). https://bit.ly/3PWnl5i

CAPÍTULO 33

Más allá de las pasiones punitivas: veinte años de la ley de desfederalización en el Conurbano Bonaerense

Paula Delfino[1]*, Gonzalo García Vilá[2], Betiana Minor[3]

[1]UBA, IUV
[2]IUV, UNLa,
[3]UNMdP, IUV
* pauladelfino79@gmail.com

Palabras clave: *Narcotráfico, Narcomenudeo, Desfederalización de la persecución penal.*

Keywords: *Drug trafficking, Drug dealing, Defederalization of criminal prosecution.*

Resumen ejecutivo

Con casi veinte años de aplicación, la desfederalización del narcomenudeo no ha logrado fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el narcotráfico. Por el contrario, la evidencia disponible permite inferir que ha profundizado la fragmentación del sistema penal, sobrecargado a la justicia provincial y concentrado la respuesta punitiva en los eslabones más débiles de la cadena de comercialización, sin incidir realmente sobre las estructuras criminales de mayor complejidad.

Este trabajo reconstruye el contexto de adopción de esta política y analiza algunos de sus efectos en el conurbano bonaerense. A partir del análisis, resulta plausible afirmar que la desfederalización ha reforzado la selectividad estructural del sistema penal, al hacer recaer la persecución mayormente sobre aquellos actores más expuestos al control y la sanción.

Frente a este escenario, se propone revisar el enfoque vigente mediante una política criminal integral, basada en evidencia, articulación multiactoral y perspectiva de derechos, que fortalezca la capacidad estatal no solo para intervenir sobre las dimensiones estructurales del problema, sino también para anticipar sus causas y reducir sus condiciones de reproducción a través de estrategias preventivas y territoriales.

Abstract

After nearly twenty years of implementation, the "desfederalización" of low-level drug offenses has failed to strengthen the State's capacity to confront drug trafficking. On the contrary, the available evidence suggests that it has deepened the fragmentation of the criminal justice system, overburdened provincial courts, and concentrated punitive responses on the weakest links in the distribution chain, without effectively impacting the more complex criminal structures.

This paper reconstructs the context in which this policy was adopted and analyzes some of its effects in the Buenos Aires metropolitan area. Based on this analysis, it is plausible to argue that "desfederalización" has reinforced the structural selectivity of the criminal justice system, as it has directed prosecution primarily toward those actors most exposed to control and sanction.

In light of this scenario, the paper proposes revising the current approach through a comprehensive criminal policy—evidence-based, multi-actor, and rights-oriented—that strengthens State capacity not only to intervene on the structural dimensions of the problem, but also to anticipate its causes and reduce the conditions of its reproduction through preventive and territorial strategies.

I. Introducción

Hogar de casi 11 millones de personas, el Conurbano Bonaerense configura un territorio que es muchos a la vez y, por ende, resulta sumamente desafiante en términos de políticas de seguridad. Su extensión geográfica, la heterogeneidad en los niveles socioeconómicos, habitacionales, ocupacionales y educativos de sus habitantes, por mencionar sólo algunos de sus rasgos destacados, hacen necesario aguzar la mirada en pos

de aprehender particularidades y evitar análisis generalistas que pasen por alto su intrínseca complejidad.

Una de las mayores preocupaciones, tanto de la agenda social como de los decisores políticos, tiene que ver con el impacto de los mercados criminales y, especialmente, de los delitos de drogas en términos de afectación de sus poblaciones. En este punto, convergen dos problemáticas de distinto orden: por un lado, el incremento sostenido en los indicadores de consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como las edades de inicio cada vez más tempranas, que muestran tanto los estudios realizados en el país (SEDRONAR 2023, 2017) como aquellos publicados anualmente por los organismos internacionales especializados (UNODC, 2024; CICAD, 2022). A esto se adicionan, especialmente en barrios atravesados por indicadores críticos en materia de pobreza y segregación socioespacial, elevados niveles de violencia como consecuencia de disputas por plazas de venta, por el uso de armas al momento de dirimir conflictos, así como la proliferación de otros delitos asociados, como la usurpación violenta de terrenos y viviendas para ser utilizados como puntos de acopio, adulteración y/o comercialización minorista.

Tratándose de una preocupación presente en la agenda pública desde hace al menos tres décadas, desde los diferentes poderes del Estado se han ido ensayando respuestas para hacer frente al problema (Cutrona, 2021; Bergman, 2016). Así, en el año 2005 el Congreso Nacional sancionó la ley 26.052, conocida como de "desfederalización del narcomenudeo", que prevé que las provincias que adhieran asuman la competencia sobre ciertos delitos de drogas especialmente "cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor"[1]. La provincia de Buenos Aires fue la primera en adherir, sancionando ese mismo año la ley 13.392[2], en virtud de la cual se haría cargo de la persecución judicial de los delitos "menores" de drogas.

A veinte años de su implementación, el propósito de este artículo es explorar algunos de sus efectos y dinámicas, así como plantear interrogantes en torno a su efectividad. Para ello, analizaremos información estadística, de la Procuración de la Provincia de Buenos Aires, como también de

1. Ley 26.052, disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109264/texact.htm
2. Ley provincia de Buenos Aires 13.392, disponible en: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2005/13392/3472

la plataforma interactiva de la Procuraduría de Narcocriminalidad de la Nación (PROCUNAR).

Como las y los lectores advertirán, nos hemos valido de analogías futbolísticas en buena parte de los títulos del presente artículo. Se trata, en principio, de un recurso para hacer más amena la lectura. Al mismo tiempo, pretende alertar sobre las similitudes que tienen las decisiones de política pública con los planteos que tienen lugar en el terreno deportivo (y futbolístico en particular, que en nuestro país es, a todas luces, una pasión de multitudes), que, en el afán de responder a demandas legítimas y acuciantes, en ocasiones generan nuevos problemas por falta de perspectiva y planificación al momento de tomarlas.

En este sentido, este trabajo se plantea como un ejercicio exploratorio. No busca establecer relaciones causales concluyentes, sino identificar dinámicas territoriales y tendencias institucionales que permitan abrir interrogantes sobre la efectividad de la desfederalización en el conurbano bonaerense.

II. Expulsión desde el fondo: breve historia de la desfederalización en materia de drogas

La provincia de Buenos Aires adhirió tempranamente al régimen de desfederalización. Este proceso implicó la transferencia de la persecución penal de delitos de menor escala —fundamentalmente, la tenencia y el comercio al menudeo de drogas— desde la órbita federal a la justicia provincial[3].

El objetivo principal de esta política fue descentralizar la respuesta estatal ante el fenómeno del narcotráfico, buscando agilizar la intervención

3. Ley 26.052. Artículo 2.º: "Artículo 34: Los delitos previstos y penados por esta ley serán de competencia de la justicia federal en todo el país, excepto para aquellas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que, mediante ley de adhesión, opten por asumir su competencia en las condiciones y con los alcances que se prevén a continuación: 1. Artículo 5.º incisos c) y e), cuando se comercie, entregue, suministre o facilite estupefacientes fraccionados en dosis destinadas directamente al consumidor. 2. Artículo 5.º penúltimo párrafo. 3. Artículo 5.º último párrafo. 4. Artículo 14. 5. Artículo 29. 6. Artículos 204, 204 bis, 204 ter y 204 quarter del Código Penal." Se refiere la figura comprendida en el artículo 5.º inciso c) de la ley 23.737: "Comercio con estupefacientes, precursores químicos o cualquier otra materia prima para su producción o fabricación o los tenga con fines de comercialización, o los distribuya, o dé en pago, o almacene o transporte."

judicial y fortalecer el control territorial sobre los delitos de baja y mediana intensidad[4]. El texto de la ley adolece de varios problemas, algunos de los cuales se intentó subsanar mediante reformas posteriores[5]. Sin embargo, acaso su punto más crítico consista en la falta de previsión de los créditos presupuestarios para que las jurisdicciones afronten esta nueva responsabilidad, que supuso ingentes gastos que la Nación nunca transfirió.

Inicialmente, la implementación mostró una dinámica de rápida expansión: la creación de fiscalías especializadas, la incorporación de cuerpos de investigación locales y el establecimiento de protocolos de coordinación con las fuerzas de seguridad provinciales. No obstante, con el correr del tiempo emergieron tensiones estructurales que revelaron las limitaciones del modelo. Entre ellas, la fragmentación de las investigaciones de mayor complejidad, la sobrecarga de los sistemas judiciales provinciales y la limitada articulación con el fuero federal para abordar delitos de escala transnacional.

Desde una perspectiva evolutiva, el proceso podría caracterizarse por una primera etapa de entusiasmo y expansión institucional, seguida por un período de estancamiento que se sostiene hasta la fecha, marcado por el incremento del volumen de causas menores y la ausencia de una política criminal estratégica, centrada en esfuerzos punitivos respecto de los eslabones más fungibles de la cadena de comercialización, lo que ha generado un muy bajo impacto en términos de reducción de la criminalidad, con un fuerte control superficial del territorio, pero con una incidencia estructural sobre la criminalidad organizada que resulta, al menos, discutible.

Este proceso podría interpretarse como un caso emblemático de descentralización penal sin planificación estratégica integral, donde la transferencia de competencias no fue acompañada de una redistribución sufi-

4. Una contextualización del momento de sanción de la Ley 26.052 puente encontrarse en Roca Pamich (2016).

5. Por caso, no es taxativa en cuanto a las cantidades de sustancia que hacen presumir comercialización minorista (sólo refiere a su "fraccionamiento en dosis al consumidor"). Otro aspecto para considerar, que da cuenta de una técnica legislativa deficiente, es el referido a posibles disputas de competencia entre la justicia federal y ordinaria, que debió ser aclarado mediante la ley 27.502 en 2019, que además prevé la creación de mesas de intercambio de información, como forma de atenuar la falta de coordinación entre fueros judiciales que redunda en casos judiciales que no escalan hasta los eslabones más significativos de la cadena criminal.

ciente de recursos ni de una redefinición adecuada de los objetivos de política criminal[6].

III. Goles en contra: resultados no deseados

En el mundo moderno, crecientemente complejo e interconectado, con entramados sociales diversos y heterogéneos, la implementación de políticas públicas, aun cuando se encuentre bien motivada por la intención de resolver problemas apremiantes, puede generar efectos no deseados que opaquen o neutralicen los resultados beneficiosos buscados. Esto puede ocurrir siempre, precisamente en virtud de esa complejidad del mundo social, y especialmente cuando el diseño de la política no considera adecuadamente la totalidad de variables interconectadas que lo componen. Veremos a continuación algunas dinámicas identificadas a veinte años de la adopción de la política de desfederalización en materia de estupefacientes, en la provincia de Buenos Aires y especialmente en el conurbano bonaerense.

a. Dinámicas de encarcelamiento y saturación penitenciaria

Uno de los fenómenos más notorios que acompañaron la desfederalización en materia de estupefacientes ha sido el incremento de la población penitenciaria en la provincia de Buenos Aires. Para su análisis, en este artículo, adoptamos un recorte temporal comprendido entre 2013 y 2023. La elección de este decenio obedece a la necesidad de contar con un horizonte lo suficientemente amplio como para identificar tendencias estables, transformaciones institucionales y posibles rupturas, evitando tanto las limitaciones de estudios excesivamente acotados como la dispersión derivada de marcos temporales demasiado extensos. El año 2023 se establece como punto de cierre del período, dado que constituye el último ejercicio con estadísticas oficiales consolidadas y mayoritariamente disponibles.

La transferencia de competencias desde la justicia federal al fuero provincial en 2005 implicó que miles de causas por tenencia simple y narcomenudeo pasaran a tramitar en la órbita local. En consecuencia, la proporción de personas detenidas por infracciones a la Ley N.º 23.737 en el Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) creció de forma sostenida: en

6. Un informe en profundidad sobre la implementación de la desfederalización se encuentra en Guzmán & Zarza (2020).

2013 representaban el 9% del total (2.845 casos) y en 2021 rondaban el 12% (más de 5.300 internos) sobre una población que superaba los 45.000. Para 2023, según SNEEP, la población total ascendía a 51.904 personas, de las cuales más de 6.300 estaban privadas de libertad por delitos de drogas (SNEEP, 2013; 2021; 2023). Este segmento presenta, además, un perfil selectivo: 80% varones, 19% mujeres y 1% personas trans o travestis, colectivo que enfrenta condiciones especialmente adversas de detención.

Ahora bien, el vínculo entre desfederalización y saturación no debe leerse de manera lineal. Desde 2017, la Ley N.º 27.375 (conocida como "Ley Petri", por ser Luis Petri quien la presentó e impulsó) endureció las condiciones de ejecución de la pena, elevando penas mínimas y restringiendo beneficios, lo que contribuyó a prolongar la permanencia en prisión. Dichas restricciones alcanzan a los delitos previstos contra la vida (arts. 79, 80 y 165 CP); contra la integridad sexual (arts. 119, 120, 125, 125 bis y 126 CP); contra la libertad individual (arts. 140, 145 bis, 145 ter y 170 CP); así como a los vinculados al crimen organizado y al terrorismo (arts. 210 y 210 bis, art. 41 quinquies y Ley 23.737), además de otros delitos graves como el robo con armas (art. 166, incs. 2 y 3 CP), el secuestro seguido de muerte (art. 142 bis CP) y los delitos de lesa humanidad. A ello se suma el uso extendido de la prisión preventiva en la provincia: en 2023, casi la mitad de las personas detenidas se encontraban sin condena firme (SNEEP, 2023).

Para dimensionar el fenómeno en la provincia de Buenos Aires utilizamos un criterio comparativo, distinguiendo entre provincias que adhirieron a la desfederalización —Buenos Aires, Córdoba (2012), Salta (2014) y Formosa (2015)— y provincias que no lo hicieron —Mendoza, Río Negro y Chubut—. Las primeras fueron seleccionadas porque cuentan con varios años de implementación de la reforma, lo que permite analizar de manera longitudinal sus efectos sobre la población penitenciaria. Las segundas se incluyeron porque presentan características socioeconómicas y penitenciarias comparables con la provincia de Buenos Aires o con grandes jurisdicciones del conurbano, pero mantienen la competencia en materia de drogas en el fuero federal, lo que habilita observar tendencias diferenciales en el crecimiento de la población carcelaria total.

Los datos del SNEEP[7] muestran que entre 2013 y 2023 las provincias que desfederalizaron tuvieron incrementos de su población total más

7.https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/11/relevamiento_nacional_sobre_desfederalizacion_en_materia_de_estupefacientes_2019-2021.pdf

pronunciados: Buenos Aires +64%, Córdoba +67%, Salta +45% y Formosa +23%. En contraste, las provincias que no adhirieron registraron aumentos más moderados: Mendoza +27%, Río Negro +12% y Chubut +6% (SNEEP 2013–2023; Relevamiento Nacional 2019–2021)[8]. La divergencia sugiere que la transferencia de competencias actuó como un factor diferencial en la aceleración del crecimiento penitenciario, aun cuando interactúa con otros procesos normativos y judiciales.[9]

A esto se suma la ausencia de transferencia de recursos nacionales, lo que dejó a las finanzas provinciales la responsabilidad de ampliar cupos y sostener un sistema penitenciario ya deficitario. En este marco, la desfederalización no fortaleció la capacidad estatal para enfrentar el narcotráfico, sino que consolidó una dinámica regresiva: la cárcel como respuesta automática a delitos menores, con dudosos impactos sobre estructuras criminales complejas y costos estructurales crecientes para las provincias.

b. La justicia juega al límite: la sobrecarga del sistema luego de la desfederalización

Otro de los efectos que podríamos calificar como no deseados —aunque previsibles— de la implementación de la Ley 26.052 se manifiesta con claridad en los indicadores estadísticos, que muestran la distancia entre los objetivos esperados de la norma y los resultados concretos de su aplicación. Uno de los argumentos centrales al momento de fundamentar la desfederalización consistía en que de este modo la justicia federal podría orientar y concentrar sus recursos en la persecución penal de las expresiones más complejas y estructuradas de los mercados ilegalizados de estupefacientes. No obstante, los datos empíricos revelan una tendencia sostenida al repliegue de dicha jurisdicción, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Esto se observa en la información que sistematiza la Procuraduría de Narcocriminalidad desde el año 2011 sobre las causas judiciales que la justicia federal inicia en territorio bonaerense, que presentamos a continuación:

8. https://www.argentina.gob.ar/justicia/politicacriminal/estadisticas/sneep

9. La provincia de Santa Fe no se incorpora al análisis, pese a su relevancia por extensión territorial y conflictividad criminal, dado que adhirió a la desfederalización recién en diciembre de 2023 (Ley provincial 14.226). En consecuencia, dentro del recorte temporal adoptado (2013–2023) no es posible observar un impacto verificable sobre su sistema penitenciario, motivo por el cual se optó por su exclusión a fin de preservar la consistencia comparativa de la serie.

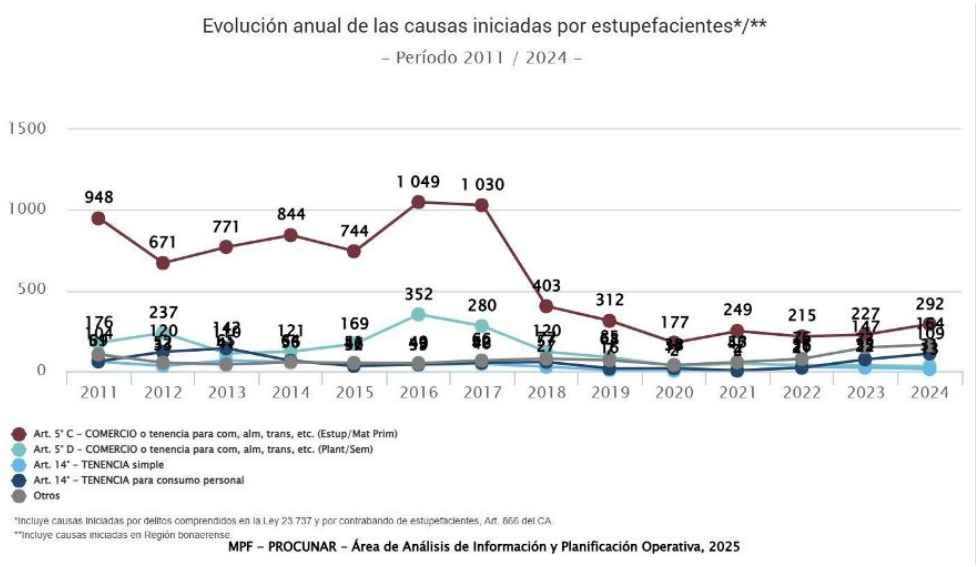


Gráfico 1: Evolución anual de causas iniciadas por estupefacientes en la provincia de Buenos Aires por el fuero federal (2011-2024). Fuente: PROCUNAR

La serie muestra un sostenido descenso desde el año 2018 de la cantidad de investigaciones iniciadas. Asimismo, se observa que ese descenso se verifica especialmente en causas de mayor complejidad (aquellas vinculadas al Artículo 5° de la ley de drogas), verificándose en los años 2023 y 2024, además, un incremento en las causas vinculadas a tenencia con fines de consumo personal, un fenómeno difícil de compatibilizar con el espíritu de la ley de desfederalización, que reserva al fuero federal las relativas a infracciones de mayor envergadura.

Este repliegue también se evidencia en la distribución territorial de las investigaciones: durante el año 2023, según los informes de PROCUNAR, apenas el 3% de las causas federales iniciadas a nivel nacional se radicaron en la provincia de Buenos Aires, a pesar de que esta jurisdicción concentra cerca del 40% de la población del país (y su conurbano, en particular, una diversidad territorial, urbana, productiva y financiera que la transforman en un nodo fundamental para las actividades de transporte, tráfico al exterior, consumo en centros urbanos, así como maniobras fraudulentas tendientes al lavado de los activos). Otro dato destacable

está dado por el promedio de personas imputadas por expediente, que fue de 1,20 para el año 2023, lo que permite inferir que las investigaciones llevadas adelante por la Justicia Federal en territorio bonaerense presentan una limitada capacidad para alcanzar estructuras criminales de mediana o alta complejidad.

Paralelamente, el sistema de justicia provincial debió absorber un volumen creciente de causas de baja lesividad. Según datos de la Procuración General de la provincia de Buenos Aires, consignados en sus *Informes en Materia de Estupefacientes, 2019-2023*, apenas un 3,6% de las causas iniciadas por infracciones a los artículos 5 incisos c) y e) de la Ley N.º 23.737 (tenencia con fines de comercialización) fueron finalmente elevadas a juicio. A su vez, aproximadamente el 75% de las investigaciones finalizaron mediante archivo o desestimación, mientras que un 32,2% de los expedientes se centraron en tenencia para consumo personal, a pesar de los criterios jurisprudenciales que orientan a la despenalización de dicha conducta.

Ahora bien, con base en los *Informes en Materia de Estupefacientes 2019–2023* de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, al desagregar el comportamiento provincial en el conurbano bonaerense (2019–2023), se observan patrones que replican e incluso profundizan la lógica de selectividad y cierre temprano de causas. En términos de promedio simple, el archivo alcanza aproximadamente el 84,5%, la desestimación el 10,6% y la elevación a juicio apenas el 4,5%, porcentajes que contrastan con el promedio provincial (archivo 80,3%, desestimación 13,1% y elevación a juicio 4,6%).

La heterogeneidad intraconurbano resulta reveladora. Avellaneda–Lanús combina el mayor peso relativo de desestimaciones (36,5%) con un nivel de archivo del 60,6% y una elevación a juicio marginal (2,4%). La Matanza presenta la tasa más alta de archivo (91,1%), con baja desestimación (4,7%) y, paradójicamente, el mayor porcentaje de elevaciones a juicio del conurbano (8,3%). Lomas de Zamora muestra un archivo muy elevado (88,2%) con desestimación intermedia (7,8%) y mínima elevación a juicio (2,9%). Moreno–General Rodríguez exhibe un perfil similar (archivo 88,8%, desestimación 6,7%, elevación a juicio 3,5%). Quilmes refuerza la tendencia de cierres tempranos (archivo 89,9%, desestimación 7,3%, elevación a juicio 2,1%). Finalmente, San Isidro se diferencia por una elevación a juicio comparativamente mayor (7,5%), aunque tam-

bién marcada por el predominio del archivo (88,6%) y una desestimación casi inexistente (0,5%).[10]

Este panorama sugiere que el conurbano no sólo reproduce las tendencias provinciales, sino que en muchos casos las intensifica: mayor peso de las causas que terminan en archivo, menor incidencia de desestimaciones y un margen muy reducido de causas que alcanzan la etapa de juicio. En consecuencia, los distritos donde más se justificaba la desfederalización parecen ser también los que enfrentan la mayor saturación institucional y selectividad temprana, sin que se adviertan mejoras sustantivas en la capacidad de persecución penal.

Para 2024, los registros públicos disponibles no muestran un quiebre respecto de la inercia previa: se mantiene el predominio del archivo y la desestimación, mientras que la elevación a juicio permanece en niveles marginales. Ello refuerza la hipótesis de que la desfederalización, lejos de mejorar la eficacia de la persecución en los distritos donde más se justificaba su intervención, consolida un círculo de sobrecarga institucional y bajo impacto sobre las cadenas de comercialización.

Si consideramos el tipo de hecho imputado al inicio de las causas, la "tenencia para consumo personal" representa, en la Provincia de Buenos Aires, alrededor del 32,2% de los expedientes iniciados entre 2019 y 2023. Al focalizar en el conurbano bonaerense, esta proporción se mantiene elevada y en algunos departamentos judiciales supera incluso el promedio provincial, particularmente en jurisdicciones de alta densidad poblacional como La Matanza, Lomas de Zamora y Quilmes. Esto sugiere que una parte significativa del flujo de causas que ingresa al sistema proviene de actas policiales por consumo individual más que de investigaciones sobre comercialización de estupefacientes[11].

10. **ARCHIVO** Art. 268 última parte CPP ... "en caso de que a juicio del Fiscal no hubiere prueba suficiente sobre la existencia del hecho o la autoría de él, podrá proceder al archivo de las actuaciones, comunicando la realización de este acto al Juez de Garantía y notificando a la víctima, rigiendo el artículo 83 inciso 8"- **DESESTIMACION** art. 290 CPP… "Será desestimada cuando los hechos referidos en ella no constituyan delito, cuando no se pueda proceder. La disposición del Fiscal que desestime la denuncia será revisable conforme al articulo 83 inc. 8) de este Código"

11. La Matanza: 35,4%; Lomas de Zamora: 34,8%; Quilmes: 33,9%; Avellaneda–Lanús: 30,2%; Moreno–General Rodríguez: 28,7%; San Isidro: 27,5%. Promedio provincial: 32,2%. Fuente: elaboración propia en base a datos de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires (2019–2023).

Este comportamiento plantea una tensión relevante: el territorio que concentra algunos de los mercados criminales más dinámicos del país destina, al mismo tiempo, un volumen considerable de recursos institucionales a conductas de baja lesividad. En este sentido, más que fortalecer la persecución sobre redes de distribución, la desfederalización parece haber favorecido un modelo donde la criminalización del usuario ocupa un lugar central. Ello no necesariamente reduce la violencia ni altera las lógicas del mercado, pero sí contribuye a incrementar la carga procesal del sistema de justicia, generando un escenario que merece ser revisado a la luz de sus costos y beneficios.

En suma, estos indicadores delinean un escenario paradójico: lejos de fortalecer la respuesta estatal frente a las organizaciones narcocriminales, el endurecimiento penal ha contribuido a la saturación del sistema judicial con causas de baja entidad, sin un impacto estructural sobre las cadenas delictivas. Desde una analogía futbolística, podría decirse que las políticas de seguridad reactivas han estado marcadas por una sucesión de 'errores no forzados'. Más allá de la metáfora, lo cierto es que la persistente ineficacia de las respuestas centradas exclusivamente en la dimensión punitiva expone la urgencia de transitar hacia estrategias de abordaje integrales y coordinadas, que reconozcan la indivisibilidad entre la prevención y la persecución como principios rectores de una política criminal eficaz.

IV. Arriba y abajo. ¿Y en el medio?

En nuestro país, el fenómeno de la narcocriminalidad suele describirse en dos planos principales, que han marcado tanto la política pública como la percepción social del problema. "Por arriba", en torno a la persecución de grandes organizaciones dedicadas al contrabando de cocaína con destino a mercados internacionales —mayormente europeos—, se ubican los casos de mayor resonancia mediática y judicial. En estas investigaciones, como en los paradigmáticos Luis XV (2012), Bobinas blancas (2017) o más recientemente Cosecha blanca (2022) e Infierno blanco (2024), se detectan aceitados vínculos con países productores y maniobras de ocultamiento sofisticadas, que suelen acompañarse de delitos conexos como el lavado de activos. Estas causas, si bien excepcionales en número, suelen ocupar un lugar central en la agenda pública, pues muestran la capacidad del país para insertarse en las dinámicas internacionales del narcotráfico y, al mismo tiempo, la dificultad de sostener investigaciones prolongadas contra organizaciones con alto nivel de sofisticación.

En el extremo opuesto, "por abajo", aparece la persecución del llamado narcomenudeo, que constituye la dimensión más extendida de la acción estatal en materia de drogas. La Ley 26.052 y las adhesiones provinciales derivaron en una fuerte orientación de los esfuerzos de persecución policial y judicial hacia la comercialización minorista, caracterizada por intervenciones de escala reducida: allanamientos en domicilios particulares, detenciones en la vía pública, desmantelamiento de bocas de expendio barriales, secuestro de armas de fuego y dosis mínimas fraccionadas. Este nivel de operatoria, que se reproduce cotidianamente en fiscalías y comisarías del conurbano, ha generado un incremento sostenido de causas penales y también de población penitenciaria por infracciones a la Ley 23.737. Aunque mayormente se trata de hechos de baja complejidad, que contribuyen a la saturación del sistema judicial sin incidir de manera significativa en las cadenas de tráfico más amplias, es importante destacar que estas intervenciones son valoradas en tanto desarticulan (al menos temporalmente) organizaciones de pequeña escala pero que son responsables de episodios de violencia con gran repercusión en los territorios. La paradoja, no obstante, es que, en términos de impacto, este tipo de persecución refuerza la criminalización de usuarios y pequeños vendedores, mientras que deja relativamente intactos otros eslabones más rentables de la economía criminal.

Los datos públicos disponibles sobre incautaciones en la provincia de Buenos Aires (2019–2023) permiten dimensionar el volumen agregado de sustancias secuestradas, pero no discriminan entre operativos de gran escala y de narcomenudeo, ni detallan su distribución territorial en el conurbano bonaerense. Esta ausencia de información desagregada constituye una limitación relevante, pues impide conocer con precisión qué proporción de los recursos estatales se orienta efectivamente a cada nivel de persecución. De este modo, el análisis estadístico de las incautaciones termina siendo una herramienta útil para observar tendencias generales, pero insuficiente para comprender la diversidad de lógicas que conviven en el territorio.

Tabla 1: Cantidades de marihuana y cocaína incautadas en la provincia de Buenos Aires (2019-2023) (en kilogramos)

Año	Marihuana (kg)	Cocaína (kg)
2019	2286	164
2020	1590,5	155,2
2021	2564,8	197,5
2022	1504	156,7
2023	1216	193,8

Fuente: elaboración propia en base a informes del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (https://www.mpba.gov.ar/informes)

A los niveles de mercado y operatoria referidos, macro y micro, debería agregarse (en todo el país y, principalmente en el conurbano de la provincia de Buenos Aires) un nivel intermedio de tráfico. En efecto, en el último tiempo se han informado procedimientos que combinan dos elementos: por un lado, cantidades incautadas (especialmente de cocaína) que superan el kilogramo, conjuntamente con el hallazgo de dosis acondicionadas para la venta. Este patrón fue identificado, por ejemplo, en los operativos realizados en José C. Paz, donde se hallaron 3,5 kg de cocaína y 1,5 kg de marihuana ya fraccionada, junto con balanzas, armas y elementos de corte (Infobae, 2024). Asimismo, en Moreno, en los últimos años, se observan procedimientos e investigaciones judiciales que derivan en grandes incautaciones en conjunto con dosis fraccionadas para la comercialización[12]. Lo anterior permite presumir la existencia de eslabones intermedios en la cadena de narcocriminalidad, dedicado principalmente al acopio de sustancia (almacenamiento, fraccionamiento, distribución) para luego abastecer a revendedores minoristas de distinta escala (*transas* o *dealers*) y eventualmente a vendedores finales. Este nivel intermedio de operatoria es del que menos conocimiento tenemos, tanto en materia de estudios académicos, ya que la literatura especializada no lo ha abordado suficientemente[13], como de información judicial, en tanto los procedimientos policiales corresponden habitualmente a alguno de los otros dos eslabones (como dijimos, sobre todo al más pequeño).

12. Véase, por ejemplo, para el año 2024 https://www.moreno.gob.ar/noticia-detalle.php?id=5858; o, para 2025, Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, 2025.
13. Un planteo similar puede encontrarse en Souto Zabaleta *et al* (2019).

Se trata de un eslabón poco visible, que no encaja plenamente ni en las grandes organizaciones internacionales ni en las redes barriales minoristas, pero cuya existencia resulta fundamental para comprender cómo se abastecen los mercados locales, especialmente en grandes centros urbanos.

Con todo, la información disponible es fragmentaria. No contamos con series estadísticas que permitan dimensionar la magnitud de este nivel intermedio, su grado de organización interna o sus vínculos con actores de mayor y menor escala. Esta carencia de datos sistemáticos es, en sí misma, un hallazgo. La falta de registros desagregados limita el conocimiento sobre el problema y la posibilidad de monitoreo que permitirían una comprensión mayor sobre la complejidad del mercado ilícito. En esta línea, surge el interrogante sobre si un mejor conocimiento de este nivel "intermedio" no tendría impacto positivo en el diseño de políticas públicas capaces de intervenir de manera más precisa en los distintos eslabones de la cadena.

En suma, una política criminal eficaz debería avanzar en producir conocimiento específico sobre este eslabón intermedio. Reconocer su existencia y comprender sus dinámicas —desde los recursos logísticos y financieros hasta los territorios de influencia— puede ser clave para diseñar estrategias más precisas de desarticulación. Sólo mediante este esfuerzo de investigación y de sistematización de datos será posible generar un impacto más directo en la reducción de la violencia y en la debilitación de las redes criminales que operan en el conurbano bonaerense. Se trata de una tarea compleja, poco visible y con escaso rédito político inmediato, pero necesaria si se pretende avanzar hacia un modelo de seguridad más eficaz y sostenible.

V. Impacto en los barrios vulnerables

El impacto de la desfederalización se torna especialmente evidente al observar las condiciones sociodemográficas y territoriales del conurbano bonaerense. Según el Programa de Estudios del Conurbano (PEC) [14], que construyó el *Atlas del Conurbano*, sabemos que departamentos judiciales como Avellaneda–Lanús, La Matanza, Lomas de Zamora y Quilmes concentran poblaciones de enorme magnitud en superficies muy reducidas, lo que se traduce en densidades urbanas extremas. El mayor de ellos,

14. Disponible en: https://atlasconurbano.info/index.php

Avellaneda–Lanús, alberga 832.990 habitantes en apenas 100,9 km^2, con una densidad de 8.255 hab/km^2, la más alta del conurbano. Le siguen La Matanza, con 1.837.774 habitantes en 329,2 km^2 (5.583 hab/km^2), Lomas de Zamora con 1.822.495 personas en 573,6 km^2 (3.177 hab/km^2) y Quilmes con 1.494.426 habitantes en 502,4 km^2 (2.975 hab/km^2).

El contraste con jurisdicciones del interior es notorio. Mercedes concentra 630.136 habitantes en 24.672 km^2 (25 hab/km^2) y Bahía Blanca 698.282 habitantes en 68.727 km^2 (10 hab/km^2). En estos espacios extensos y de baja densidad, la distribución poblacional no genera los mismos niveles de presión urbana ni de conflictividad social que se registran en el conurbano.

Cuando se vinculan estas condiciones con los indicadores judiciales analizados previamente (*La justicia juega al límite*), el patrón se vuelve inequívoco: los departamentos judiciales más densos son también los que presentan mayores niveles de archivo, mínima elevación a juicio y fuerte concentración en infracciones de baja lesividad. En otras palabras, los territorios que más demandaban una política eficaz son los que resultaron más afectados por la selectividad punitiva de la desfederalización.

Esta selectividad tiene, además, un correlato en la vida cotidiana de los barrios. En contextos de alta densidad y precariedad urbana, las redes de narcomenudeo suelen organizarse bajo la forma de clanes familiares o barriales, cuyo control territorial genera disputas violentas. A la violencia instrumental —tiroteos, ajustes de cuenta, extorsión— se suma una conflictividad más difusa, ligada a formas identitarias y expresivas de violencia juvenil (Cozzi, 2014; Auyero & Berti, 2013). El resultado es una erosión del tejido comunitario y un refuerzo de la estigmatización social: los barrios densamente poblados quedan marcados no sólo por la criminalización selectiva, sino también por la reproducción de violencias que deslegitiman la presencia estatal.

Así, la política que buscaba fortalecer la persecución penal en los espacios más complejos terminó operando al revés. Allí donde la densidad social y la conflictividad urbana exigían mayor capacidad de respuesta, lo que se observa es la intensificación de la selectividad y la criminalización de los sectores más vulnerables. En lugar de desarticular los circuitos de comercialización, la desfederalización consolidó un modelo regresivo de intervención, profundizando la percepción de inseguridad y, con ello, aumentando el riesgo de erosión de la confianza en las instituciones públicas (Dewey, 2016).

VI. Reflexiones finales: no se gana con garra, sino con estrategia y juego en equipo

Como sabemos (al menos) desde Max Weber, toda política emanada del Estado produce consecuencias. Incluso en decisiones concienzudas y rigurosas, no siempre las consecuencias son las deseadas o proyectadas al momento de su diseño. Esto se torna de especial importancia en materia de política criminal, donde se pone en juego nada menos que la convivencia social y la vida y libertad de las personas. Velar por diseños de políticas públicas que atiendan el fenómeno integralmente y en función de la evidencia disponible debería ser moneda corriente. Lamentablemente, vemos que es uno de los ámbitos (¿acaso como el fútbol?) en los cuales se definen e implementan medidas espasmódicas en pos de mostrar vocación de dar respuesta a los problemas que se instalan con fuerza en la agenda pública; y que esta modalidad de toma de decisiones (en este caso, de los distintos niveles del Estado) puede redundar en problemas mayores en el mediano y largo plazo.

En este sentido, a casi veinte años de la adhesión de la provincia de Buenos Aires al régimen de desfederalización de los delitos de drogas, los resultados sin dudas nos deben interpelar. La expectativa de una mayor eficacia en la persecución penal del narcomenudeo no se ha materializado en impactos estructurales sobre las economías ilegales, sino más bien en una expansión regresiva del sistema penal, evidenciada en la saturación judicial y penitenciaria, el incremento de causas de baja lesividad y la profundización de la selectividad estructural del castigo. Lejos de construir una política pública integral, la desfederalización ha operado como una estrategia de control superficial, centrada casi exclusivamente en los eslabones más vulnerables y prescindibles de la cadena criminal.

Desde el punto de vista territorial, el análisis muestra que sus efectos no se distribuyen homogéneamente: la mayor carga punitiva se concentra en los departamentos judiciales del conurbano, caracterizados por altas densidades poblacionales y menor espacio habitable. Justamente en los distritos más complejos —La Matanza, Avellaneda–Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora— se observa la mayor selectividad y saturación institucional. La paradoja es evidente: la política que había sido concebida para mejorar la persecución en los lugares más críticos terminó operando de manera inversa, profundizando allí sus efectos más regresivos.

Ello ha sido especialmente gravoso para los barrios populares, donde el despliegue estatal ha estado más asociado al punitivismo que a la garantía

de derechos. La estigmatización, la violencia estructural y la desconfianza hacia las instituciones públicas se han reforzado en estos territorios, marcados además por conflictividades urbanas ligadas tanto a la violencia instrumental (clanes, ajustes de cuenta, coerción) como a expresiones identitarias de violencia juvenil. En este escenario, la densidad social y la precariedad urbana no solo amplifican la criminalización selectiva, sino que también erosionan la legitimidad estatal.

A su vez, esta lógica ha invisibilizado un nivel intermedio del fenómeno narcocriminal: actores que operan con mayores volúmenes que el narcomenudeo, pero sin llegar a formar parte de redes internacionales. Este eslabón, aún poco explorado, reviste una importancia estratégica para comprender cómo se abastecen los mercados locales y cómo se articulan las redes de comercialización. Ignorarlo implica sostener una intervención fragmentaria, que deja intactos los mecanismos de reproducción de la violencia y del narcotráfico urbano.

Frente a este diagnóstico, la respuesta estatal debe abandonar el reflejo reactivo y el cortoplacismo mediático, para orientar su acción hacia estrategias planificadas, basadas en evidencia empírica y guiadas por principios de racionalidad y derechos. Se requiere una reconfiguración del paradigma de intervención, que contemple, entre otras cosas, una política de persecución diferenciada según la capacidad de sus actores; el fortalecimiento de estrategias de prevención social y urbana, con participación activa de los gobiernos locales; la adopción de un enfoque multiagencial, que combine información, capacidades y recursos de los distintos niveles del Estado para intervenir sobre los mercados ilegales desde la inteligencia estratégica y no desde la mera saturación operativa; y, por supuesto, políticas públicas situadas, sensibles al territorio, con capacidades de acción rápida pero también con un sostenimiento estructural.

Nada de esto implica desconocer que, como toda política que aborda un problema complejo que excede largamente las fronteras provinciales y aún nacionales, y que arrastra al menos un siglo de abordaje internacional con escasos éxitos, pudo haber tenido efectos beneficiosos. En este sentido, hay actores que señalan que ha sido relativamente efectiva en términos de contención del problema. De ahí que no planteamos que deba ser abandonada sino revisada, evaluada y ajustada en función de los resultados que su implementación permite considerar.

Por lo tanto, y siguiendo la analogía futbolera que guió al texto, no se trata de "poner más garra", sino de diseñar un plan de juego que articule

roles, tiempos, capacidades institucionales y objetivos transformadores. Resistir la tentación del golpe de efecto es, quizás, el primer paso para construir una política criminal que aspire a ser eficaz, democrática y sostenible. Porque, como en el fútbol, los partidos importantes no se ganan con acciones individuales, sino con estrategia colectiva, lectura del campo y juego en equipo.

Referencias bibliográficas

Auyero, J. & Berti, M. (2013). La violencia en los márgenes. Buenos Aires: Katz.

Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Cozzi, E. (2014). Los tiratiros. usos y formas de la violencia altamente lesiva entre jóvenes en la ciudad de Santa Fe. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en:

https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-15682014000200015&script=sci_arttext

Cutrona, S. (2021). *Drogas, política y actores sociales en la Argentina democrática.* Buenos Aires: EUDEBA.

Dewey, M. (2016). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Madrid: Rústica.

Guzmán, P. & Zarza, A. (2020). Desfederalización en materia de estupefacientes. Ministerio de Justicia de la República Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/11/desfederalizacion_en_materia_de_estupefacientes_2019.pdf

Roca Pamich, M. (2016). Miradas y concepciones presentes en el debate parlamentario sobre la desfederalización de estupefacientes durante los años 2004-2005. En *Actas publicadas*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9136/ev.9136.pdf

Souto Zabaleta, M., Delfino, P., & Sarti, S. (2019). "Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina". Revista IUS. Disponible en: https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/466

Otras fuentes

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). (2022). Informe sobre la Oferta de Drogas en las Américas 2022. Disponible en: https://www.oas.org/es/sms/cicad/docs/CICAD_Informe_sobre_la_Oferta_de_Drogas_en_las_Americas_2022.pdf

Infobae. (2024). Así funcionaba el "maxikiosco de las drogas" de José C. Paz. Recuperado de https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2024/04/15/

Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. (2025). *Cinco allanamientos simultáneos en Moreno*. Recuperado de https://cijur.mpba.gov.ar/novedad/6549

Municipalidad de Moreno. (2024). Gran operativo policial en Cuartel V: secuestraron 18 kg de cocaína con un valor de $ 195 millones. Disponible en: https://www.moreno.gob.ar/noticia-detalle.php?id=5858

SEDRONAR (2023). Magnitud del consumo de sustancias psicoactivas. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oad_2023_magnitud_del_consumo_de_sustancias_psicoactivas._encoprac.pdf

SEDRONAR (2017). Estudio nacional en población de 12 a 65 años sobre consumo de sustancias psicoactivas y factores de riesgo. Disponible en: https://datos.gob.ar/dataset/sedronar-estudios-e-investigaciones-publicaciones-por-ano/archivo/sedronar_2.6.14

Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2024). World Drug Report 2024. Disponible en:

https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2024.html

CAPÍTULO 34

Análisis sobre TIC en los procedimientos administrativos de las pymes del partido de La Matanza

Romina Gatto*, Sabrina Gimeno, Paola Herlan, Florencia Pera, Ricardo Faraldi, Rosalía Iglesias Soares, Flavia Micales, Fernando Pedro, Verónica Spositto, Jesica Grosz, Yazmin Monti, Candela Tomaian

Universidad Nacional de La Matanza
* rgatto@unlam.edu.ar

Palabras clave: *procedimientos administrativos, TIC, pymes, competitividad.*

Keywords: *administrative procedures, ICT, SMEs, competitiveness.*

Resumen ejecutivo

El uso de las TIC como herramienta de apoyo resulta fundamental para el desarrollo de las actividades y procesos de las pymes, permitiendo mayor dinamismo en sus operaciones, reducción de costos e incrementos en los niveles de productividad e innovación; lo que ha desencadenado cambios profundos en la estructura y composición de sus procedimientos administrativos.

En el presente artículo se pretenden analizar en profundidad los resultados obtenidos a partir de un relevamiento realizado en pymes de diferentes rubros del Partido de La Matanza y de partidos aledaños, en el marco del proyecto de investigación titulado *Efecto de las TIC en los procedimientos administrativos* del Programa de acreditación CyTMA2 del Departamento de Cs. Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza - UNLaM; donde se indagó acerca del nivel de utilización y de efectividad de las TIC en el desarrollo de los procesos organizacionales.

Esto permitirá diagnosticar el estado actual y el efecto de la inclusión de las TIC en la estructura y composición de los procedimientos administrativos en dichos agentes económicos.

Introducción

El avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha provocado cambios importantes en la dinámica social, tanto a nivel individual como a nivel colectivo. Las TIC han transformado radicalmente nuestra forma de trabajar y de gestionar recursos: agilizando las comunicaciones, digitalizando documentos, optimizando archivos, gestionando recursos, realizando análisis económicos y financieros de manera ágil y rápida, promocionando productos y servicios a través de canales de comunicación y de difusión, etcétera.

Según Bautista (2007), las TIC son el conjunto de sistemas y productos que captan la información del entorno, la almacenan, la procesan, la comunican y la hacen inteligible a las personas. Esta tecnología se materializa físicamente por medio de dispositivos informáticos y de interconexión (*hardware*) que funcionan internamente por medio de programas que emplean diversas interfaces e instrumentos de diálogo e interacción (*software*) que las personas utilizan para llevar a cabo procesos de tratamiento de información y de comunicación de esta.

Las organizaciones, como sistemas sociales, no han sido ajenas a estas transformaciones, debiendo modificar casi por completo sus procesos organizacionales en pos de un mayor aprovechamiento de las herramientas tecnológicas disponibles. En el caso específico de las pymes (pequeñas y medianas empresas), la utilización de TIC ha permitido administrar la información de una manera más eficiente, reduciendo los errores y eliminando la improvisación al momento de la toma de decisiones; lo que favorece la planificación estratégica más de largo plazo tendiente al logro de ventajas competitivas, tanto a nivel local como internacional. También les ha permitido mejorar lo relativo a almacenamiento y acceso a la información en tiempo y forma.

La irrupción de las TIC en las organizaciones ha sido materia de estudio en diferentes trabajos, dentro de los cuales podemos mencionar los de Mithas, Ramasubbu y Sambamurthy (2011), quienes muestran la importancia que han tenido las TIC para fortalecer el rendimiento de las organizaciones como herramienta de apoyo a la administración. Por otra par-

te, otros estudios evidencian las dificultades que han debido atravesar las organizaciones ante la incorporación de ciertas TIC (Arendt, 2008; Modimogale y Kroeze, 2009; MacGregor et al., 2002); dentro de las cuales se destacan: falta de capacitación y entrenamiento del personal, y el desconocimiento por parte de los directivos de la organización.

El impacto de las TIC en las pymes también ha sido materia de estudio en diversas investigaciones, dentro de las cuales cabe mencionar los trabajos de Weber (1998), quien plantea evaluar los sistemas de información desde el punto de vista de los recursos que este requiere para su funcionamiento; y los trabajos de Fenton (1991), quien desarrolla un modelo de evaluación que toma las características (operación, revisión y transición) de *software* de calidad, que tiene por finalidad evidenciar si las TIC generan el resultado esperado en el momento de su implementación en las organizaciones.

I. Marco teórico

I.1. Concepto de procedimiento administrativo

Si hablamos de los modelos de organización, según la teoría general de los sistemas (Von Bertalanffy, 1976), las organizaciones son sistemas que están caracterizadas por: artificialidad, complejidad, apertura y finalidad.

La primera característica se refiere a la interacción entre las partes y componentes del sistema (recursos e información). Esta no fluye naturalmente, sino que estas relaciones deben establecerse o diseñarse deliberadamente para poder alcanzar determinados fines necesarios o beneficiosos para el desarrollo de la organización. Un sistema administrativo es una red de procedimientos que se relacionan entre sí de acuerdo con un esquema que los integra y que posibilita alcanzar distintos fines (Magdalena, 1992).

Un procedimiento es una forma de llevar a cabo, es una secuencia de pasos de una tarea rutinaria, regular y repetitiva que se realiza de manera sistemática como parte de las operaciones diarias o periódicas de la empresa. Estas tareas son fundamentales para el funcionamiento continuo y eficiente de la organización y suelen seguir un proceso establecido y predecible.

Los procedimientos están compuestos por un conjunto de tareas que se ordenan de una manera secuencial invariable; así se asegura que las di-

ferentes transacciones rutinarias que a diario se ejecutan en una organización se realicen siempre de la misma manera, independientemente de quién sea la persona que las ejecute en cada oportunidad. Los procedimientos enlazan a más de un sector, involucrando a varias personas que hacen tareas diferentes (Volpentesta, 2015).

Luego que se impusiera el enfoque de la reingeniería, con su fuerte énfasis en los procesos, la terminología relacionada a los procedimientos administrativos ha cambiado, ya que hoy se hace referencia a los procesos de negocio que se refiere al conjunto de tareas y comportamientos relacionados en forma lógica que las organizaciones desarrollan para producir resultados de negocios específicos y la forma única en que se organizan y coordinan estas actividades (Laudon y Laudon, 2012).

Un procedimiento o proceso de negocio define una serie de instrucciones detalladas que describen cómo y cuándo se debe realizar cada tarea, y quienes son los responsables de ejecutarlas. Su propósito es garantizar que las acciones se ejecuten de manera uniforme y predecible, minimizando errores y aumentando la eficacia y eficiencia operativa.

Un procedimiento bien diseñado es crucial para la buena gestión de cualquier organización ya que facilita la realización de tareas, asegura el cumplimiento de estándares y mejora la coordinación entre los miembros de un área o equipo. Permite lograr en un mismo momento acción y control. Al proporcionar instrucciones detalladas, reduce la probabilidad de errores y variaciones en la ejecución de las tareas.

En resumen, un procedimiento bien diseñado no solo organiza y estandariza las operaciones, sino que también proporciona un marco para el control efectivo, asegurando que las actividades se realicen de manera consistente, conforme a los estándares y de manera eficiente.

En cada organización existe una gran variedad de procedimientos, pero los más representativos y los que responden a las actividades básicas de las organizaciones son los referidos a las compras, pagos, producción, ventas y cobranzas (Martínez, 2019).

En las organizaciones es necesario que muchos de los procedimientos se formulen por escrito dado que la transmisión oral, por sí sola, no resulta efectiva. De esta manera, se reduce la probabilidad de cometer errores y se da uniformidad y continuidad a las operaciones, permitiendo que un trabajo se efectúe de la misma manera, repetidamente, aun cuando

cambien las personas que lo llevan a cabo. Es así como, los sistemas administrativos y sus procedimientos sirven de herramienta de apoyo para las operaciones comerciales, financieras y productivas de la organización en su conjunto.

I.2. Procedimientos administrativos, productividad y competitividad

El concepto de productividad ha ido evolucionando junto con las teorías referidas a la administración. El primero en realizar sus aportes en los conceptos de productividad, eficiencia y eficacia en la producción, fue Frederick Taylor (1973). Este se ocupó de dar respuesta a los problemas de productividad y eficiencia en las empresas mediante la organización formal y científica de sus procesos productivos.

Por otra parte, Elton Mayo (1977) abordó estos conceptos y los relacionó con el comportamiento humano. Mayo detectó que la interacción positiva de las relaciones interpersonales de los equipos de trabajo como la motivación, el sentido de pertenencia, entre otros, influyen directamente en el mejor desempeño de los recursos humanos, contribuyendo en la productividad.

Ya adentrándonos en el análisis de los autores del enfoque de las organizaciones, y teniendo en cuenta los aportes de la teoría general de los sistemas (Von Bertalanffy, 1976), se comienza a pensar a la organización desde una percepción más global de la misma, ya no parcial y segmentada, sino reconociendo a la organización como un sistema abierto, complejo y flexible que se encuentra en constante interacción con el medio.

Si nos referimos específicamente al concepto de productividad, Jean Fourastié (1962) ha definido la productividad global como la relación del volumen de la producción con el volumen total de los factores que han intervenido en el ciclo de la producción. Es erróneo asociar productividad con un alto nivel o mayor nivel de producción ya que la productividad implica mínimamente el análisis de relación de dos variables. Es decir, que se puede ser productivo, aunque disminuya el nivel de producción.

Según Narváez (2009), la productividad resulta como consecuencia de la interacción conjunta de todos los distintos factores puestos a obtener una producción determinada. Cada producción o resultado alcanzado está relacionado con muchos insumos o recursos diferentes. Explica también que, se puede aumentar la productividad:

I. Incrementando la producción y disminuyendo los insumos utilizados para producirla.

II. Aumentando la producción, manteniendo constantes los insumos.

III. Incrementando la producción en mayor proporción que lo que se incrementen los insumos.

IV. Manteniendo la cantidad producida y disminuyendo los insumos.

V. Disminuyendo los insumos en una mayor proporción que la disminución del producto.

La productividad consiste en la optimización en el uso de los distintos factores de la producción (recursos humanos, materiales, capital y financieros) para la creación de bienes y servicios que se ofertan en el mercado. La productividad es parte de los objetivos organizacionales para alcanzar la competitividad en el mercado (Medina, 2010). La productividad se relaciona con la eficiencia en la producción.

En otras palabras, la productividad incluye el uso eficaz y eficiente de las fuentes disponibles en el proceso de fabricación, con el objetivo que la economía de una sociedad alcance su máximo potencial de rendimiento (Baraei & Mirzaei, 2018; Rojas et al., 2018).

Nos encontramos atravesando la era del conocimiento y la información, y esto trae aparejado nuevos desafíos para las organizaciones en general y para la administración en particular. Existe una necesidad permanente de innovación, flexibilidad y velocidad para poder ir adaptándose al contexto con transformaciones y nuevas ideas. Las organizaciones deben generar constantemente nuevas estrategias para ser competitivas o mantener la competitividad alcanzada, y al mismo tiempo, seguir satisfaciendo las necesidades del mercado. Al respecto, uno de los mayores retos actuales se refiere al avance de la tecnología en las distintas áreas de la organización, principalmente en lo vinculado con la digitalización y la automatización de procesos.

I.3. Definición de TIC y relación con las organizaciones

En un contexto cada vez más digitalizado, la posibilidad de conexión ha permitido el desarrollo de un nuevo espacio en el cual se llevan a cabo

variadas transacciones que van desde el simple intercambio de información hasta la realización de actividades comerciales.

Las posibilidades de comunicación brindadas por las tecnologías contemporáneas han impulsado modificaciones significativas a nivel global, impactando directamente en los ámbitos social, cultural y económico. Estas innovaciones modifican las modalidades de interacción entre los individuos, redefiniendo las dinámicas de comunicación, las estructuras de trabajo y los modelos de negocios, entre otros. La capacidad de conectarse de forma instantánea y eficiente ha permitido la reconfiguración de las relaciones sociales, el surgimiento de nuevos entornos laborales y la expansión de mercados, creando una economía cada vez más interconectada y dependiente de las tecnologías digitales.

En este sentido, Sánchez Torres et al. (2012) definen a las TIC como aquellas herramientas y recursos tecnológicos que permiten la adquisición, almacenamiento, procesamiento, evaluación, transmisión, distribución y difusión de la información. Los autores destacan que las TIC son tecnologías que actúan sobre la información, en lugar de simplemente información que actúa sobre la tecnología.

Las TIC demuestran día a día su influencia significativa en la economía, dado que la información se ha consolidado como un componente esencial en todas las actividades humanas, tanto en un ámbito individual como colectivo. La eficiencia y bajo costo de las interconexiones que permiten las TIC facilitan la comunicación entre entidades y usuarios, generando un entorno económico más dinámico y accesible. Además, es importante destacar que las TIC favorecen la reprogramación y reequipamiento de organizaciones, permitiendo la adaptación permanente de procesos y herramientas de trabajo. Estas tecnologías transforman profundamente la generación y difusión de información y conocimiento, impactando tanto en las interacciones entre individuos como en las relaciones con la administración pública (Sánchez Torres et al., 2012).

Las TIC están profundamente integradas a las organizaciones, creando cambios estructurales significativos que afectan su cultura y clima laboral. Su implementación permite a las empresas mayor flexibilidad y adaptabilidad, elementos clave en entornos complejos y altamente competitivos. Además, mejoran la competitividad organizacional al facilitar la gestión de oportunidades y amenazas del mercado. La información como recurso estratégico, se potencia por el uso de las TIC, que permiten su obtención, procesamiento y aprovechamiento eficiente, impactando

directamente en la calidad del desempeño organizacional (Cano-Pita, 2018).

En este contexto, cabe destacar que las TIC son fundamentales en la innovación y la creación de conocimiento, ya que promueven la evolución continua de las organizaciones a través del desarrollo de capital intelectual. Sin embargo, su implementación también puede llevar a la desaparición de rutinas organizativas, lo que subraya la importancia de la capacidad de adaptación y el aprendizaje permanente en un entorno tecnológico en constante transformación (Cano-Pita, 2018).

I.4. Objetivo de las TIC en las organizaciones

Si bien muchas organizaciones han sabido integrar eficazmente las TIC a sus procesos organizacionales, para otras aún continúa siendo una tarea pendiente. Se observa que las que sí han logrado integrarlas en sus operaciones, incluso perteneciendo a un mismo sector económico, presentan dificultades para establecer un análisis comparativo de la influencia de las TIC, ya que prevalece en diversos aspectos una heterogeneidad subyacente, tales como el tamaño y las capacidades internas.

Por tal motivo, los objetivos de las TIC en las organizaciones son diversos y pueden variar según el contexto y las necesidades específicas de cada una de ellas, siendo el común denominador competir en un entorno cada vez más digital y globalizado.

Para que esa meta se logre, es fundamental entender el papel que desempeñan los líderes en las organizaciones en la integración de las TIC. Como indica Alderete (2009), un punto fundamental, más allá de los recursos que se puedan incorporar en materia de TIC, es la habilidad de los directivos para vincularla a los nuevos procesos, procedimientos y estructuras de organización.

En concordancia con lo anterior, la decisión de acceso y uso de las TIC por parte de las organizaciones no se limita únicamente a consideraciones de costos, aunque este es un factor relevante. También depende de la capacidad de la organización para adaptar estas herramientas de manera óptima, con el fin de maximizar tanto su adquisición como su utilización (Bárcena, 2013).

En este sentido, si la organización internamente no tiene una metodología de trabajo fundamentada en la eficiencia o eficacia, las TIC por sí

solas no generan cambios en esos aspectos estratégicos. Por lo cual, es necesario que se lleven adelante transformaciones significativas en los procedimientos internos y en las interacciones con los actores externos claves como proveedores y clientes, entre otros (Alderete, 2009).

De acuerdo con Molina et al. (2011), las TIC pueden contribuir al crecimiento económico y la productividad total de la organización a través de la inversión en tecnología aplicados a la producción, generando un efecto red que favorezca la reducción de costos y potenciando la innovación.

I.5. Papel de las TIC en las pymes

En los últimos años, el avance del comercio electrónico y el creciente uso de nuevas y diversas tecnologías de comunicación han incorporado cambios significativos en las estructuras de los mercados. La innovación en el uso de las TIC por parte de las pymes se ha vuelto una cuestión distintiva a la hora de determinar el éxito o fracaso de una organización. Esto ha llevado a las pymes a comprometerse cada vez más con la implementación y utilización de nuevas y variadas TIC para el desarrollo de sus procesos organizacionales.

Según Ueki et al. (2005), la informatización de las pymes puede analizarse desde dos perspectivas: infraestructura informática y objetivos del uso de las TIC. El uso de las TIC se basa en la infraestructura correspondiente, que en términos generales está compuesta por tres niveles: infraestructura: red de telecomunicaciones; plataforma: computadora personal, teléfono móvil; aplicación: comercio electrónico (entre empresas, entre empresas y consumidores), intercambio electrónico de datos, gestión de la cadena de suministro, páginas web.

Para utilizar las TIC plenamente se deben combinar estos tres niveles en forma efectiva.

A partir de la pandemia del año 2020, la urgencia por la operatividad a distancia aceleró de manera exponencial la implementación de ciertas TIC para el desarrollo de los procesos organizacionales, teniendo las pymes que participar activamente en lo que hace al uso de redes e internet, comercio electrónico, trabajo remoto, uso de redes sociales, automatización de procesos, utilización de *software* de gestión, entre otras.

Así, el perfil de la pyme evolucionó hacia una organización que empieza a colocar la cuestión tecnológica como un tema prioritario del día a día; aunque continúan presentado importantes desafíos en este aspecto.

Las empresas pequeñas muchas veces no disponen de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para el correcto uso de las TIC y del comercio electrónico, no pudiendo sacar el suficiente provecho de estas herramientas. Por el contrario, asignan gran parte de sus recursos a la gestión de las operaciones diarias y rutinarias, no dejando espacio para evaluar los beneficios y comprender el uso de las TIC.

Según Alderete (2009), conjuntamente a la falta de capacitación interna de las pymes, estas poseen un patrón de adopción de las TIC distinto al de las grandes empresas. Existe un conjunto de características inherentes a las mismas que influyen en su comportamiento adoptante respecto a las TIC. Las pymes tienen más escasez de recursos internos (financieros, humanos y tecnológicos), lo que las hace más dependientes del apoyo externo que las grandes empresas.

En este aspecto, la restricción presupuestaria que presentan habitualmente este tipo de organizaciones juega un papel primordial tanto para la adquisición de nuevos equipos y tecnología; como en el deterioro y obsolescencia que experimentan los recursos tecnológicos ya adquiridos, lo que afecta notoriamente el nivel de competitividad de estos agentes económicos.

Así, encontramos desafíos tanto endógenos (hacia el interior de la organización) como son: capacitación y entrenamiento del personal, predisposición para el cambio, disponibilidad presupuestaria, etc.; como desafíos exógenos (vinculados al contexto): ritmo de los avances tecnológicos, obsolescencia programada de equipos y *software*, reglamentaciones legales, entre otras. Esto, sin duda, configura un contexto con desafíos permanentes y cambiantes para las pymes, que deben efectuar cambios profundos a nivel estructural y cultural para sacar el máximo provecho de estos avances tecnológicos.

II. Metodología

Si bien existen estudios que indagan acerca del impacto de las TIC en los procesos de las organizaciones en general, no abundan trabajos específicos en cuanto al efecto que la incorporación de estas tecnologías ha teni-

do sobre las pymes de manera puntual, y menos aún, acerca del impacto que han tenido específicamente en los procedimientos administrativos de estos agentes económicos.

El sector de las pequeñas y medianas empresas (pymes) tiene un gran impacto en la generación del PBI,[1] así, se considera un importante factor generador de riqueza a nivel nacional; esto se evidencia en la importancia que revisten como unidades económicas (tanto comerciales como industriales) dentro del partido de La Matanza y en partidos aledaños; es por ello, que resulta imperante que se amplíen los estudios en este campo.

Otra cuestión a considerar es que, si bien la creciente incorporación de este tipo de tecnología fue realizando cambios progresivos en la lógica de los procesos organizaciones, este fenómeno se vio intensificado de manera exponencial a partir del contexto de pandemia del año 2020, en el que las organizaciones debieron recurrir de manera urgente y masiva al trabajo remoto, a la utilización y confección de formularios y documentos de manera digital, y a la automatización (por medio de la utilización de *bots*) de determinados procesos organizacionales.

Por ello, la presente investigación tiene por objetivo analizar en profundidad los efectos que la incorporación de las TIC ha tenido sobre la estructura y la dinámica de los procedimientos administrativos de las pymes de diferentes sectores económicos del partido de La Matanza y de partidos aledaños. Esto permitirá tener un panorama primario acerca de cuán presentes están este tipo de tecnologías en la labor administrativa diaria de las pymes y cuál es el grado de implementación y utilización efectiva que presentan las TIC como herramienta de apoyo a la actividad administrativa en este tipo de organizaciones.

Para el relevamiento de información se utilizó, como fuente primaria, la realización de encuestas destinadas a pymes del partido de La Matanza y de partidos aledaños, en las que se las consultó acerca de los siguientes temas: automatización de procesos, redes sociales, Inteligencia Artificial, utilización de *software* para la gestión, comercio electrónico, entre otras.

En el primer año de desarrollo del proyecto de investigación se realizaron un total de 20 encuestas a pequeñas y medianas empresas (pymes) de diferentes ramos, radicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el partido de La Matanza y partidos aledaños del Gran Buenos Aires. Para

1. Según datos de la Secretaría de Coordinación de Producción al primer trimestre del 2023

tal fin se desarrolló una encuesta conformada por 31 preguntas enviada vía mail mediante un formulario Google a los encargados del área de TIC –o en su defecto, al director general o propietario– de cada una de las empresas seleccionadas.

Esto, sin duda, permitió obtener un panorama preliminar del estado de situación de las pymes respecto de la temática planteada, al tiempo que permitió conocer los principales desafíos y dificultades que continúan atravesando este tipo de organizaciones ante los cambios repentinos y disruptivos en materia tecnológica.

III. Análisis de resultados

A continuación, se procederá a la exposición y análisis detallado de los principales resultados a los que se pudo arribar a partir de la realización de las encuestas a lo largo del primer año de desarrollo del proyecto de investigación.

Los resultados son presentados por categorías en función a los principales ejes temáticos abordados en el cuestionario. Para cada categoría se seleccionaron las preguntas más relevantes a los fines de hacer más acotada y concisa la exposición de los resultados.

Software

ERP (ENTERPRISE RESOURCE PLANNING O SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DE RECURSOS EMPRESARIALES): ¿Su empresa utiliza algún Software de ERP para gestionar los procesos y la información de las distintas áreas del negocio? (por ejemplo: ventas, compras, logística, planificación, etcétera).

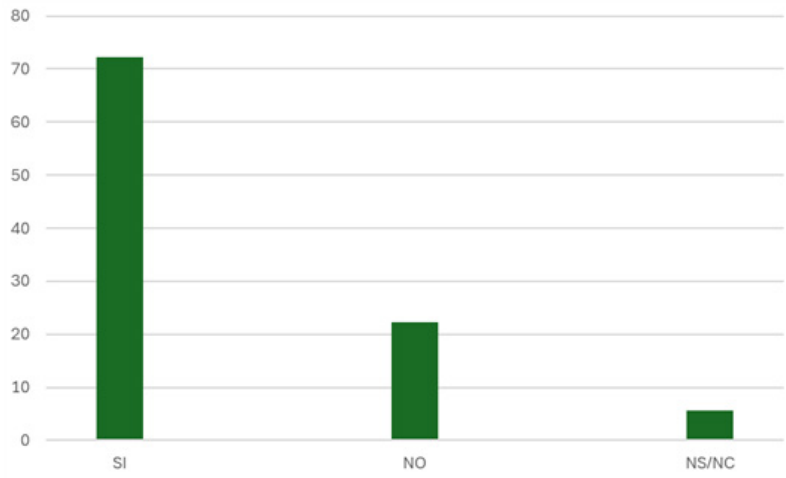


Figura 1: *Porcentaje de pymes que utilizan software de gestión para alguno de sus procesos administrativos*

Al ser consultadas sobre la utilización de algún tipo de programa informático para la gestión de las funciones básicas del negocio, el 72,2% de las pymes encuestadas refiere que está haciendo uso de dichas tecnologías para el desarrollo de algunos de sus procesos, mientras que el 22,2% no utiliza aún este tipo de *software* para la gestión, y 5,6% manifiesta desconocer la existencia de este tipo de tecnologías.

Si bien se observa que una parte importante de pymes aún continúa un tanto ajena al uso e implementación de *software* informáticos para la gestión de sus procesos básicos (casi el 30%); resulta relevante también resaltar lo que han avanzado al respecto estas organizaciones, ya que alrededor del 70% de las pymes encuestadas ya se encuentran utilizando estas herramientas informáticas en su operatoria diaria.

Esto configura un nuevo perfil de organización pyme que, a pesar de las limitaciones y dificultades presupuestarias con las que lidian habitualmente este tipo de empresas, está más abierta a la digitalización de documentos y formularios; y a la utilización de equipos informáticos para la elaboración de informes operativos necesarios para la toma de decisiones.

¿Su empresa utiliza algún tipo de tecnología de automatización para el desarrollo de sus procesos administrativos? Aquí se hace referencia a la utilización de robots de software *virtuales (por ejemplo, RPA Software).*

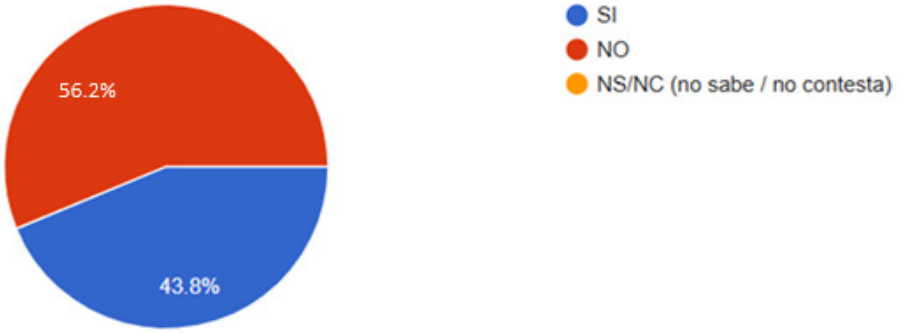


Figura 2*: Porcentaje de pymes que cuentan con automatización de procesos*

En lo que respecta a la automatización de procesos administrativos, el 56,2% de las pymes encuestadas manifiesta no contar con este tipo de tecnologías, mientras que el 43,8% cuentan con parte de sus procesos organizacionales automatizados.

Si bien continúa siendo incipiente la automatización de procesos organizacionales en este tipo de empresas, se observa que se ha ido avanzando al respecto y ya no constituye solo una cuestión a considerar a futuro, sino que ya es una realidad de muchas de estas organizaciones.

Fenómenos como la automatización de proceso organizacionales mediante la utilización de *bots* junto con la modalidad de trabajo remoto o híbrida, han crecido de manera exponencial tanto en grandes como en pequeñas empresas a partir del contexto de pandemia y de aislamiento social vivido en el año 2020. Una salida rápida a ese contexto incierto lo fue la inversión en este tipo de metodologías de trabajo, más agiles y dinámicas, y con altos niveles de productividad.

¿Su empresa comparte electrónicamente algún tipo de información de su cadena de producción (SCM) mediante sistemas diseñados para ese fin?

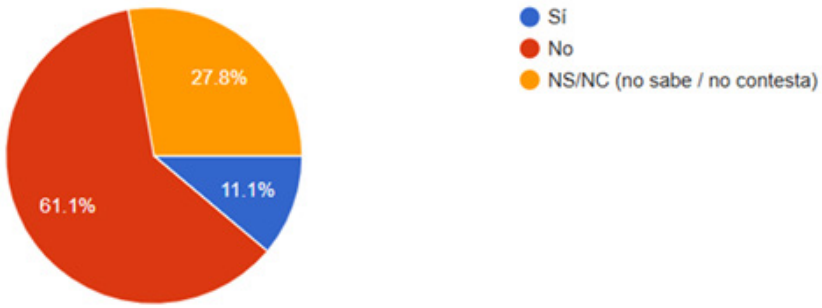


Figura 3*: Porcentaje de pymes que comparten electrónicamente información de su cadena de producción*

En lo que respecta a SCM (*Supply Chain Management*), se consultó a las empresas acerca de si compartían de manera electrónica algún tipo de información de su cadena de producción por medio de sistemas informáticos; al respecto, el 61,1% se manifestó por la negativa, mientras que solo el 11,1% de las empresas consultadas manifestó que cuenta con este tipo de tecnología. El 27,8% mostró su desconocimiento con respecto a este tipo de herramientas informáticas.

En vista de los resultados obtenidos, la implementación de estas tecnologías continúa siendo un aspecto para trabajar en el ámbito de las pymes; esto se debe principalmente al desconocimiento que existe en torno a su uso y aprovechamiento; lo que les impide así acceder a las ventajas que este tipo de herramientas traen aparejadas para la reducción de tiempos y costos de la producción, tan importantes para el incremento de la productividad operativa.

¿La toma de decisiones a nivel empresarial se encuentra apoyada en aplicaciones informáticas?

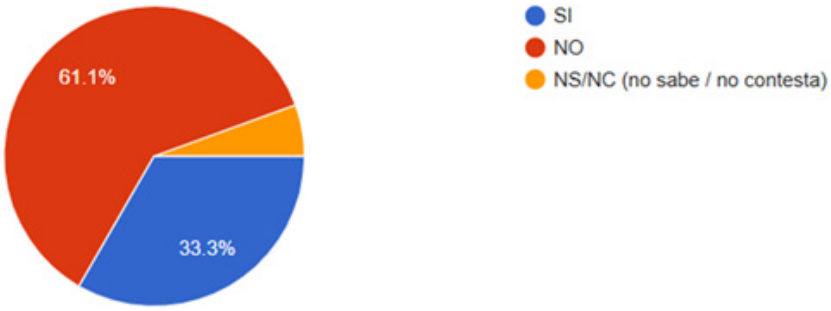


Figura 4*: Porcentaje de pymes que utilizan sistemas informáticos en la toma de decisiones*

Al preguntar acerca de la utilización efectiva de las TIC al momento de la toma de decisiones empresariales, el 61,1% de las pymes encuestadas manifiesta que no hace uso de estas herramientas el momento de tener que tomar decisiones estratégicas en función al negocio, mientras que el 5,6% mostró desconocimiento al respecto y solo el 33,3% respondió que, efectivamente, sí hace uso de esta información al momento de la toma de decisiones.

Podemos observar cómo en este tipo de organizaciones se continúa priorizando la utilización de estas tecnologías informáticas principalmente para el desarrollo de actividades operativas y rutinarias, del día a día; no haciéndose un uso efectivo de esta información al momento de la toma de decisiones estratégicas, más de largo plazo, vinculadas al rumbo del negocio y a la planificación estratégica.

Continúan siendo necesaria así, la implementación de mecanismos que permitan la generación de informes de fácil interpretación y con información útil para que la dirección pueda llevar adelante una planificación estratégica de manera ágil y sencilla.

Comercio electrónico

¿Su empresa realiza ventas de bienes o servicios por comercio electrónico?

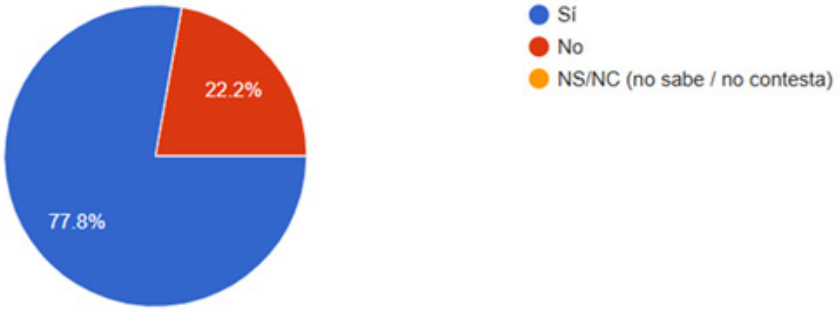


Figura 5*: Porcentaje de pymes que realizan ventas por comercio electrónico*

En lo que respecta al comercio electrónico, se pudo relevar que el 77,8% de las pymes encuestadas utiliza estas herramientas para la venta de sus bienes o servicios, mientras que el 22,2% no hace uso de este canal de comercialización.

Se puede observar que un gran porcentaje de las pymes encuestadas han incorporado el comercio electrónico a sus canales de comercialización, ya casi no existiendo desconocimiento al respecto. Esta amplia adopción del comercio electrónico se vio intensificada a partir del contexto de pandemia del año 2020, lo que aceleró la incursión masiva de este tipo de organizaciones a la venta de sus bienes y servicios a través de plataformas digitales como un medio para poder subsistir a pesar del aislamiento social.

Sin embargo, esa adopción presentó y continúa presentando muchos desafíos para las pymes. Algunos de los principales desafíos con los que se siguen topando hoy en día estas organizaciones son relevados a continuación.

Identifique las dificultades que enfrentó su empresa para realizar ventas a través de comercio electrónico.



Leyenda de la* Figura 6: Principales dificultades del comercio electrónico para las pymes*

Como se observa, principalmente, la gestión de la logística y cumplimentar con los tiempos que exige el comercio electrónico continúan siendo la principal dificultad de las pymes cuando intentan comercializar sus productos por medio de plataformas digitales.

Alrededor del 34% manifestó tener dificultades a la hora de poder cumplimentar con las cantidades y tiempos demandados por el comercio electrónico, mientras que casi el 17% considera que su producto o servicio es muy poco demandado por esa vía. Casi el 6% manifiesta el problema de la liquidez como una traba al momento de operar en comercio electrónico; igual porcentaje manifiesta la falta de rentabilidad que este tipo de comercio le trae aparejada.

Al respecto, los medios de financiamiento que ofrecen este tipo de plataformas al igual que los plazos de acreditación de los montos de ventas, también representan una dificultad para la liquidez de estas empresas. Esto último, sumado a un contexto inflacionario impacta aún más en las finanzas de estas organizaciones, llegando inclusive a concretar ventas por debajo de los costos para no perder posicionamiento ante otros competidores.

Redes sociales

¿Su empresa utiliza redes o plataformas sociales?

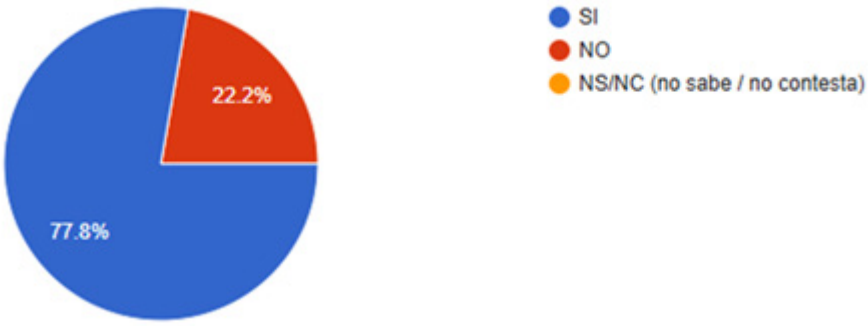


Figura 7: *Porcentaje de pymes que utilizan redes sociales*

En lo que respecta a la utilización de redes sociales, el 77,8% de las pymes encuestadas manifestó que su negocio cuenta con redes sociales, mientras que el 22,2% no las utiliza.

Cuando fueron consultadas acerca de cuáles son las principales redes sociales utilizadas, se obtuvieron los resultados que se muestran en la Figura 8.

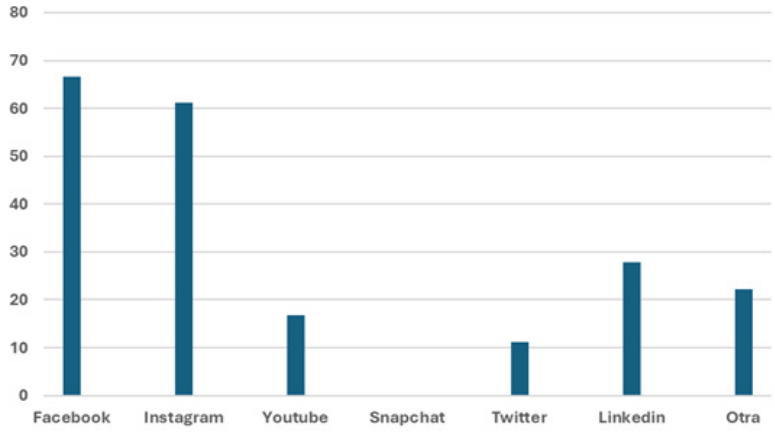


Figura 8*: Principales redes sociales utilizadas por pymes*

Las redes sociales más utilizadas por las pymes encuestadas son Facebook e Instagram, seguidas por LinkedIn y en menor medida YouTube.

La Figura 9 muestra las respuestas obtenidas al ser consultadas acerca de cuál es la principal finalidad por la cual hacen uso de redes sociales.

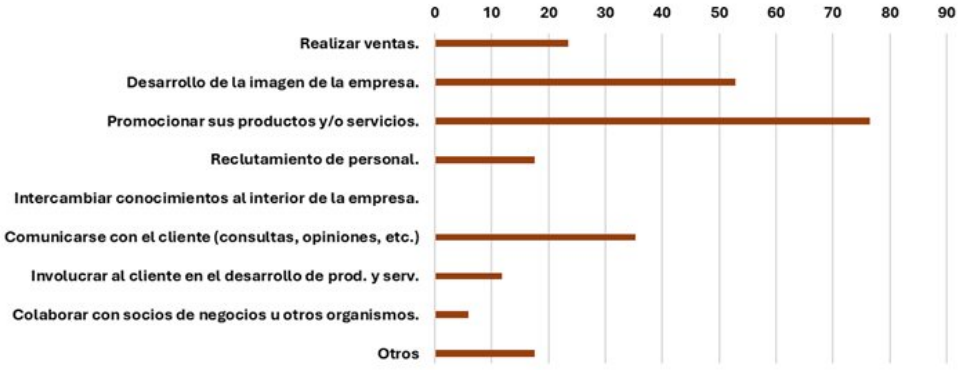


Figura 9: *Principales finalidades para la utilización de redes sociales en pymes*

Tal como se observa, principalmente se hace un uso de tipo comercial de las redes sociales, orientado a concretar ventas y lograr un mayor posicionamiento de la marca en la mente del consumidor.

Las pymes consultadas también han manifestado que les resultan muy útiles las redes sociales para hacer promoción y difusión de sus productos y servicios, al igual que es un excelente canal de comunicación con sus clientes tanto para recibir opiniones y consulta, como para recibir reclamos o cualquier otro tipo de *feedback*.

Hardware

Dispositivos electrónicos.

Al ser consultadas sobre la utilización de dispositivos electrónicos, el 95% de las pymes encuestadas manifestó que utiliza dispositivos electrónicos de forma regular.

La Figura 10 muestra los resultados obtenidos cuando se les consulto acerca de cuáles son los dispositivos electrónicos que utilizan con mayor frecuencia.

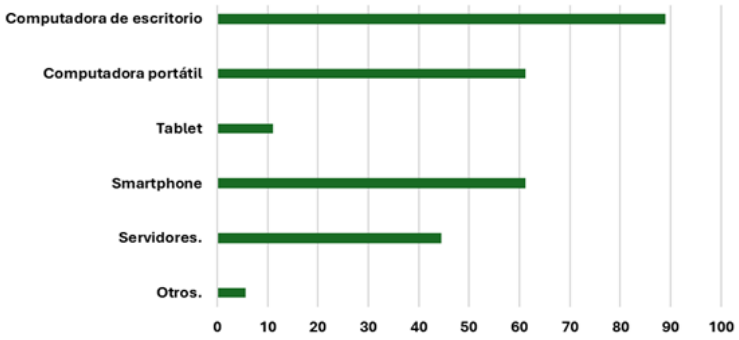


Figura 10: *Principales dispositivos electrónicos utilizados por las pymes*

Los dispositivos de mayor utilización fueron las PC de escritorio, las *notebooks* o *laptops* y los *smathphones*, y en menor medida se utilizan las *tablets*.

Así vemos que los dispositivos electrónicos son herramientas de uso habitual y permanente en el desarrollo de la operatoria diaria de este tipo de organizaciones, al tiempo que se han ido convirtiendo en parte necesaria y fundamental para que las pymes pueden desenvolverse con normalidad y agilidad en el día a día.

Especialistas TIC

¿La empresa cuenta con especialistas TIC? (considerar tanto trabajadores de la empresa, como así también subcontratados)

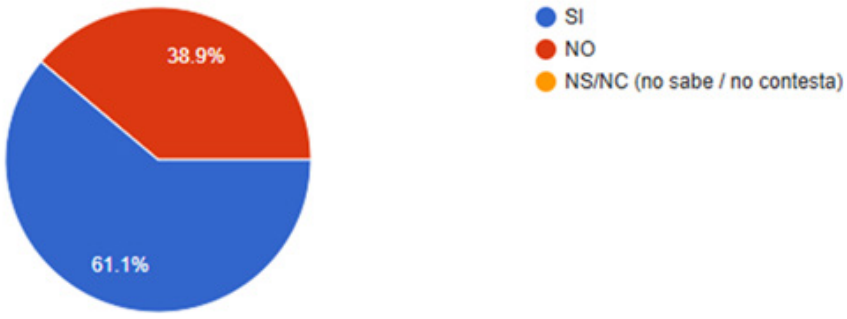


Figura 11: *Porcentaje de pymes que cuentan con especialistas en TIC*

Se observa que un importante número de las pymes encuestadas (61,1%) cuenta con personal especializado en TIC, tanto como personal propio como tercerizado; mientras que el 38,9% no cuenta con este tipo de profesionales.

Si bien se observa el creciente interés de estas organizaciones por contar con este tipo de especialistas, de todas formas se les consultó por programas de capacitación en materia de TIC; los resultados a continuación.

¿La empresa realiza capacitaciones para desarrollar o mejorara las habilidades TIC de sus empleados?

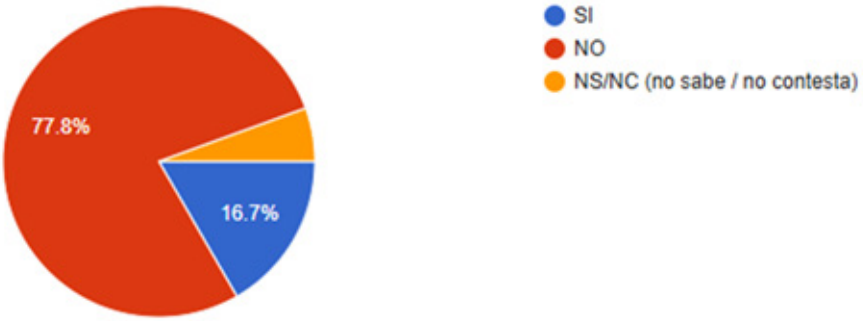


Figura 12: *Porcentaje de pymes que desarrollan capacitaciones en TIC*

Casi el 78% de las pymes encuestadas no realiza ningún tipo de capacitación o entrenamiento en materia de TIC, mientras que cerca del 17% sí lleva a delante este tipo de programas de capacitación.

Si bien es notorio el interés y la necesidad creciente en el uso de TIC, dado que se volvió una herramienta de uso indispensable del día a día, esa circunstancia no se traduce aún en mayor inversión en capacitación y entrenamiento del personal en la materia, lo que dificulta a las pymes poder contar con personal con conocimientos actualizados y a la vanguardia de los avances tecnológicos permanentes que se van dando.

Inteligencia Artificial

¿Su empresa utiliza tecnologías de Inteligencia Artificial?

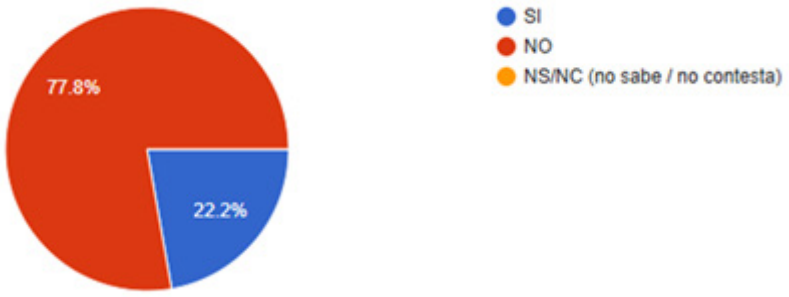


Figura 13: *Porcentaje de pymes que utilizan IA*

Al ser consultadas por la utilización de Inteligencia Artificial (IA), casi el 78% de las empresas encuestadas manifiesta que no hace uso de este tipo de herramientas; mientras que el 22% ya ha utilizado IA en alguno de sus procesos. Cabe aclarar, al respecto, que ninguna de las pymes encuestadas ha mostrado desconocimiento acerca de la existencia de este tipo de tecnología.

A partir de estos resultados, puede observarse que la IA aún continúa siendo algo muy poco explorado en este tipo de organizaciones. Si bien conocen de su existencia, un gran porcentaje de las pymes aún presentan dificultades para verla como una herramienta útil y productiva para el desarrollo sus procesos organizacionales.

¿Cuáles fueron las razones para utilizar tecnologías de Inteligencia Artificial en su empresa?



Figura 14: *Principales razones para la utilización de TIC en las pymes*

Al grupo de pymes que manifestó la utilización de Inteligencia Artificial, se le consultó acerca de los principales usos que dan a dichas herramientas. Al respecto, principalmente lo destina al desarrollo y mejora de procesos internos de la organización; mientras que en menor medida lo destinan a incorporar mejoras en los productos o servicios; o bien, a conocer más sobre sus propios clientes y consumidores. Es decir, la IA ya está siendo utilizada como un complemento a la labor de los procesos internos de la organización, tendiente a la mejora de estos. También se está empleando como instrumento de análisis de mercado, permitiendo a las pymes recabar información acerca de sus clientes, para así, incorporar mejoras a sus productos y/o servicios.

Dificultades en el uso de TIC

Indique las dificultades que ha enfrentado su empresa en la adopción de tecnologías y/o herramientas digitales.



Figura 15*: Principales dificultades afrontadas por las pymes en la adopción de TIC*

Al ser consultadas acerca de las principales dificultades que tuvieron que enfrentar y que continúan enfrentando en la actualidad en la adopción de TIC, la mayoría manifiesta que la organización no cuenta con la tecnología suficiente aún como para el desarrollo del trabajo de manera digital de manera eficiente y que tampoco se encuentra preparada para adaptar la lógica del negocio a partir de las nuevas tecnologías informáticas que van surgiendo.

Discusión y conclusiones

El uso de programas informáticos para la gestión de las funciones básicas del negocio en las pymes refleja un avance progresivo hacia la digitalización. Si bien muchas organizaciones aún no han adoptado estas herramientas, más del 70% ya han comenzado a implementarlas en algunos de sus procesos, con el fin de mejorar la gestión y obtener información de las distintas áreas del negocio. Esto representa un cambio significativo, especialmente si se consideran las limitaciones y dificultades presupuestarias que suelen enfrentar este tipo de empresas.

Vinculado con esto último, más del 50% de las pymes encuestadas aún no utilizan tecnologías de automatización (*bots* informáticos) para el desarrollo de sus procesos administrativos básicos, lo que se debe, en primer lugar, a los pocos recursos económicos disponibles para ello, y, en segundo lugar, no por ello menos relevante, al desconocimiento existente en torno a las ventajas que este tipo de tecnologías pueden ofrecer al negocio.

Otra característica que se pudo observar refiere a la poca o nula utilización que las pymes hacen de la información que generan sus sistemas informáticos en el proceso de toma de decisiones. Es decir que, si bien utilizan estas tecnologías para el desarrollo de tareas operativas y rutinarias, no hacen un adecuado aprovechamiento de la información generada por estos sistemas para lograr tomar mejores decisiones, principalmente en lo que respecta a decisiones de tipo estratégico (de largo plazo), fundamentales para el rumbo del negocio y la planificación.

En lo que respecta al comercio electrónico, la expansión que han tenido este tipo de herramientas en los últimos años, principalmente a partir de la pandemia del año 2020, ha impactado sobre la lógica tradicional de las transacciones comerciales; expandiendo el comercio digital y la utilización de plataformas *e-commerce*, redes sociales y tiendas *online*, entre otras. Esto hizo posible acortar las distancias y conectar a las organizaciones con los consumidores, más allá de la localización geográfica de una tienda física; lo que se refleja en el comportamiento de las pymes encuestadas, donde el 77.8% indicaron que ofertan sus productos y servicios por medios digitales.

En este sentido, si bien hay un abanico amplio de posibilidades que les permite el desarrollo del comercio electrónico, las pymes continúan enfrentando diversos desafíos al respecto. Dentro de las problemáticas más

recurrentes para las organizaciones encuestadas, el 34% indicó tener problemas logísticos que dificultan cumplir con la demanda y tiempos de entrega. Esto se explica por el mayor alcance que tiene la oferta de los productos en diversos puntos de venta, y frente al cual la pyme no llega a adaptar su estructura al ritmo de esa demanda.

Al respecto, otra cuestión para tener en cuenta tiene que ver con que, si bien estos canales de distribución pueden ser más económicos en comparación con los tradicionales, a algunas pymes encuestadas no les resultan rentables, y otras indicaron que no cuenta con la liquidez necesaria para expandirse al negocio online. Considerando las características del entorno, cada vez más competitivo y digitalizado, resulta fundamental que las organizaciones evalúen opciones de financiamiento que les permitan alinear su estructura de negocio a la implementación de mejores prácticas en el mercado digital.

En línea con este escenario, cada vez más pymes comprenden la importancia de tener presencia virtual tanto para conectar con su mercado objetivo como para vincularse con otras organizaciones claves dentro de su sistema productivo. Al respecto, las redes sociales desarrollan un papel primordial para la difusión de cualquier organización, circunstancia que se evidenció dentro de las pymes encuestadas, dado que el 77,8% de ellas indicó que utilizan redes o plataformas sociales, siendo Facebook e Instagram las más elegidas. Dentro de las que utilizan redes sociales, se pudo observar que las emplean principalmente para posicionar sus productos y/o servicios, y en menor medida, para desarrollar la imagen de marca de la organización.

Si bien la utilización del comercio electrónico y de las redes sociales resulta inevitable dado el contexto actual, una parte significativa de las pymes aún no logra incorporarse a este nuevo modelo de negocio; y aquellas que sí lo han logrado, continúan teniendo muchas dificultades vinculadas con la gestión de recursos económicos y a las estrategias de promoción y comunicación para sostener su presencia, o incluso, proyectar un crecimiento en estos medios.

Relacionado con el *hardware*, este apartado de la investigación demuestra que las TIC ocupan un lugar importante en la dinámica diaria de las pymes. Esto se refleja, especialmente, a través del uso de dispositivos electrónicos, como computadoras de escritorio, *laptops* y *smartphones*, que resultan fundamentales para actividades clave como la comunicación con clientes, promoción de productos y la gestión interna.

Vélez & Moreno (2024) destacan que uno de los principales obstáculos en el crecimiento de las empresas es la falta de personal calificado en el uso de las TIC. Los autores hacen énfasis en la necesidad de desarrollar competencias tecnológicas futuras, como ingeniería y desarrollo del proceso de producción, ciencia de datos y programación, para poder aprovechar adecuadamente las tecnologías 4.0. En este marco, el 62% de las empresas encuestadas afirma contar con personal especializado en TIC. Sin embargo, el 78% reconoce que no implementa ningún tipo de capacitación o entrenamiento en la materia, lo que evidencia una contradicción en la incorporación de tecnología y la inversión en formación continua.

En cuanto a tecnologías emergentes como la Inteligencia Artificial, si bien se refleja un conocimiento generalizado de su existencia, su adopción todavía es incipiente: solo el 22% de las pymes la ha incorporado, principalmente para la mejora de procesos internos. Este dato pone de manifiesto que, si bien hay un interés latente, aún existen desafíos para su implementación masiva.

Estas dificultades, acompañadas del desconocimiento existente acerca de las funcionalidades y contribuciones de las nuevas tecnologías al negocio, delimitan un escenario marcado por la falta de inversión en equipamiento de avanzada, y en capacitación y entrenamiento del personal en el uso de TIC; situación que coloca a las pymes en desventaja en materia de innovación, dificultando así, el logro de ventajas competitivas sustentables y sostenibles en el tiempo.

Por ello, se recomienda continuar trabajando en la concientización sobre la importancia de las TIC en la gestión organizacional, entendiendo que estas herramientas permiten mejorar y simplificar las tareas y los tiempos, fortalecer la gestión, aumentar la competitividad y adaptarse mejor a los constantes desafíos del contexto.

Bibliografía

Alderete, M. V. (2009). Inserción de las TIC en las pymes bahienses. En Diez, J. I. & Gutiérrez, R. R. (comps.). *Acción colectiva, innovación y planificación del desarrollo* (pp. 165-189). Universidad Nacional del Sur.

Arendt, L. (2008). Barriers to ICT adoption in SMEs: How to bridge the digital divide? *Journal of Systems and Informa-*

tion Technology, 10(2): 93-108. Disponible en: https://doi.org/10.1108/13287260810897738

Baraei, E., & Mirzaei, M. (2018). Identification of factors affecting on organizational agility and its impact on productivity. *UCT Journal of Management and Accounting Studies*, 6(4): 13-19. Disponible en: https://doi.org/10.24200/jmas.vol7iss02

Bárcena, A. (2013). Prólogo. En Novick, M. & Rotondo, S. (comps.). *El desafío de las TIC en la Argentina: Crear capacidades para la generación de empleo* (pp. 7-8). CEPAL.

Bautista, J. (2007). Las TIC: Conceptualización y caracterización de las Tecnologías de Información y Comunicación. Recuperado de http://comunidadesvirtuales.obolog.com/tic-conceptualizacion-caracterizacion-tecnologias-informacion-40188

Cano-Pita, G., & García-Mendoza, M. (2018). Las TICs en las empresas: Evolución de la tecnología y cambio estructural en las organizaciones. *Dominio de las Ciencias*, 4(1): 499-510. Disponible en: https://doi.org/10.23857/dc.v4i1.762

Fenton, N. (1991). *Software Metrics A Rigorous Approach*. Great Britain: Chapman & Hall.

Fourastié, J. (1962). *La productividad* (2a ed.; V. O'Kelly, Trad.). Francisco Casanovas.

Laudon, K. C., & Laudon, J. P. (2012). *Sistemas de información gerencial* (12.ª ed.). Pearson Educación.

MacGregor, R., Vrazalic, L., Carlsson, S., Bunker, D., & Magnusson, M. (2002). The impact of business size and business type on small business investment in electronic commerce: A study of Swedish small businesses. *Australian Journal of Information Systems*, 9(2): 31-39. Disponible en: https://doi.org/10.3127/ajis.v9i2.189

Magdalena, F. G. (1992). *Sistemas administrativos*. Macchi.

Martínez, A. (2019). *Procedimientos administrativos: Sistemas y procedimientos administrativos. Sistemas de gestión de la calidad*. Editorial UNLaM.

Mayo, E. (1977) [1933]. *The social problems of an industrial civilization*. Ayer Co Pub.

Mithas, S., Ramasubbu, N. & Sambamurthy, V. (2011). How information management capability influences firm performance. *MIS Quarterly*, 35(1): 237-256.

Modimogale, L. & Kroeze, J. (2009). Using ICTs to become a competitive SME in South Africa [Ponencia presentada]. 13th International Business Information Management Association (IBIMA), Marrakech, Marruecos, noviembre.

Molina, M., Rotondo, S., & Yoguel, G. (2011). Impacto de las TIC en la productividad del trabajo: Algunos indicios para las PyME del sector manufacturero argentino. En Novick, M. (comp.). *El desafío de las TIC en Argentina: Crear capacidades para la generación de empleo* (pp. 107-135). CEPAL.

Narváez, J. L. (2009). *Teoría administrativa*. Prometeo Libros / Universidad Nacional de La Matanza.

Sánchez Torres, J., González Zabala, M., Mayda, P. & Sánchez Muñoz, M. (2012). La sociedad de la información: Génesis, iniciativas, concepto y su relación con las TIC. *Revista UIS Ingenierías*, 11(1): 113-129.

Taylor, F. W. (1973) [1911]. *Principios de la administración científica*. Editorial Ateneo.

Ueki, Y., Tsuji, M., & Olmos, R. C. (2005). *Tecnología de la información y la comunicación (TIC) para el fomento de las pymes exportadoras en América Latina y Asia oriental*. CEPAL.

Vélez, J., & Moreno, H. (2024). Los desafíos de la digitalización en pymes manufactureras de la Argentina: Un recorrido sobre los avances empíricos recientes. Revista Pymes, Innovación y Desarrollo, 12(1): 7-31.

Volpentesta, J. R. (2015). *Organizaciones, procedimientos y estructuras* (3.ª ed. ampliada y actualizada). Buyatti.

Von Bertalanffy, L. (1976) [1950]. *Teoría general de los sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica.

Weber, R. (1998). *Information systems control and audit*. Prentice Hall.

CAPÍTULO 35

Empleabilidad posneoliberal: programas y políticas públicas

Alba Ester Iribarne[1]*, Haide Andrea Soledad Peñalva[2]

[1] Departamento Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Matanza
[2] Área Estado y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina
* airibarne@unlam.edu.ar

Palabras clave: *neoliberalismo, políticas activas de empleo, empleabilidad, Portal Empleo, Fomentar Empleo, desarrollo territorial, conurbano bonaerense.*

Keywords: *neoliberalism; active labor policies; employability; Employment Portal; Fomentar Employment Program, territorial development, Buenos Aires metropolitan area.*

Resumen ejecutivo

El presente artículo analiza la evolución de las políticas de empleo en la Argentina desde la consolidación del modelo neoliberal en los años noventa hasta la etapa pospandemia, considerando sus impactos en el conurbano bonaerense, y las transformaciones del período 2003-2015. El caso del Municipio de Ituzaingó se presenta como ejemplo representativo, mostrando cómo la mediación territorial resulta clave para traducir la política nacional a realidades locales y evidenciando la necesidad de un modelo híbrido digital-territorial.

Introducción

Las transformaciones cursadas por los estados latinoamericanos sobre finales del siglo pasado han dado lugar a cambios en la forma de acumulación de capital y reproducción social en la gran mayoría de los países de la región, agudizando su posicionamiento periférico. En ese escenario, comenzaron a emerger diversas acciones que procuraban consolidar formas reproductivas más virtuosas para impulsar el desarrollo, pero sus resultados fueron muy limitados. Resulta necesario revisar algunos hechos sociopolíticos y económicos para poder entender la transición del Estado neoliberal en la Argentina y el surgimiento del Estado neodesarrollista y el posneoliberalismo.

Para García Delgado (1994), la caída del Estado de bienestar significó un cambio en las políticas de muchos países de América Latina, donde la concepción y el rol del Estado en la sociedad, basada en el individualismo y el consumo, impulsó importantes cambios en la realidad social, entre los que se puede mencionar: la orientación al mercado externo a través de la articulación con los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial del Comercio); los procesos de endeudamiento; los equilibrios macroeconómicos por efecto de la globalización y la seguridad jurídica. La economía financiera y comercial potenció el capitalismo que estimuló la ganancia de capitales, por encima de la inversión y la reactivación de la economía y el empleo.

Argentina, luego del estallido del año 2001, experimentó un modelo neodesarrollista, con una alta dependencia del capital extranjero, pero con un proyecto de desarrollo industrial y un Estado presente que buscó apuntalar el mercado interno a través de la generación de fuentes de empleo, lo cual permitió que millones de ciudadanos salieran de la exclusión y la pobreza, engrosando de esta manera las filas de la clase media. Además, en términos de relaciones externas, los vínculos con China se fueron afianzando mientras que aquellas mantenidas con otras potencias, especialmente con Estados Unidos, mostraron, por momentos, importantes tensiones como lo menciona García Delgado (1994).

Sin embargo, el concepto de empleabilidad no puede reducirse a la acumulación individual de capital humano. Tal como sostiene Neffa (2010), se trata de un fenómeno multidimensional en el que inciden tanto factores individuales como estructurales, institucionales y territoriales. Esta perspectiva permite superar la mirada neoliberal centrada en la respon-

sabilidad del sujeto y ubicar a las políticas públicas en el centro del análisis.

Marta Novick (2005), en su trabajo para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), describe al Estado como protagonista, activo y regulador, instrumentando políticas públicas en materia de empleabilidad, orientadas al cumplimiento de ese objetivo. Esta reconstrucción del Estado impactó en el ámbito social, político y económico mediante la implementación de políticas activas de empleo, retomando el rol moderador del Estado en el mercado de trabajo (Novick, 2005).

En el mismo sentido, autores como Enrique, A. (2015*)* vinculan el mercado de trabajo con el desarrollo económico local, enfatizando que la inserción laboral depende de dinámicas territoriales concretas. Por su parte, Svampa (2005) y Grassi (2012) muestran cómo la crisis de 2001 evidenció las limitaciones del modelo neoliberal y habilitó nuevas formas de articulación política y social. En este marco, la empleabilidad se concibe no solo como un atributo individual, sino como resultado de políticas activas, institucionalidad estatal y entramados locales.

Este accionar se observó al implementar programas nacionales que creaban un vínculo entre empleadores y ciudadanos que se encontraban en la búsqueda activa de empleo, acercando además herramientas que intervengan en el trayecto formativo, creando "una red" territorial en la que interactúen en sus tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal. Este artículo describe las estrategias utilizadas por los diversos estadios de gobierno en el conurbano bonaerense, a partir del análisis de caso del Municipio de Ituzaingó, a través de la oficina de empleo, para implementar el programa Fomentar Empleo, considerando las particularidades territoriales locales. Este artículo se apoya en entrevistas semiestructuradas a funcionarios municipales y de la Agencia Territorial, análisis documental y datos del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Portal Empleo.

I. Emergencia y consolidación del neoliberalismo en Argentina

I.1. Hasta fines de 2001

La política de empleo en la Argentina, hasta fines de 2001, quedó subordinada al modelo económico neoliberal. Este período se caracterizó por apertura comercial y financiera, desregulación y privatización de empre-

sas estatales, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington (García Delgado, 1994). La promesa de un círculo virtuoso "competitividad – crecimiento – empleo", se tradujo en la idea de que el desempleo respondía a rigideces normativas y altos costos laborales.

Como señalan Enrique, A. (2015*)* y Freyssinet (2006), este enfoque responde a la visión neoclásica ortodoxa del mercado de trabajo, donde el desempleo se explica por imperfecciones o por comportamientos individuales, dejando de lado los factores estructurales. Por ello, se priorizaron políticas pasivas como los seguros de desempleo y transferencias monetarias, en detrimento de políticas activas capaces de modificar las condiciones del mercado laboral.

La crisis de 2001-2002 puso en evidencia los límites de este modelo: caída del PBI del 28%, la pobreza superior al 50% y una desocupación que alcanzó el 21,5%, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censo del año 2002 y los informes del Banco Mundial del año 2003 (INDEC, 2002; BM 2003).

Neffa (2008) distingue entre políticas pasivas –de corto plazo y asistenciales– y políticas activas –de largo plazo y transformadoras–. Durante los años noventa y hasta la crisis, el predominio de políticas pasivas impidió abordar las causas estructurales del desempleo. La crisis, por tanto, no fue solo económica sino institucional, marcando el agotamiento de un modelo que debilitó las capacidades estatales y profundizó la fragmentación social.

I.2. "La bisagra" del 2002/2003

La crisis socioeconómica de 2001-2002 representó un quiebre en el modelo neoliberal, con efectos devastadores: como ya se mencionó caída del PBI, default, devaluación, pobreza superior al 50% y desocupación de más del 20% (INDEC, 2002). En este contexto, emergieron programas de emergencia como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que llegaron a más de dos millones de beneficiarios en 2002.

Estos planes, aunque significaron un avance en términos de contención social, se inscriben dentro de las denominadas políticas pasivas, cuyo impacto fue limitado para revertir la segmentación estructural del mercado de trabajo (Neffa, 2008). Como señalan Jacinto (2008) y Pautassi (2004), los dispositivos de emergencia tendieron a reproducir situaciones de

precarización, en tanto no garantizaban trayectorias laborales sostenidas ni articulación con procesos de formación.

Con la llegada del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, se inicia una nueva etapa. El Estado recupera un rol activo en la regulación del trabajo, pasando de una lógica asistencialista a una concepción del empleo como derecho y como eje articulador de cohesión social (Novick, 2005). En este marco, se fortalecen las políticas activas orientadas a la empleabilidad, que incorporan capacitación, formación profesional y promoción de la inserción laboral.

La transición de los planes sociales hacia políticas de empleabilidad supuso la institucionalización de la Red de Servicios Públicos de Empleo y el surgimiento de Oficinas de Empleo municipales como nodos territoriales estratégicos. Desde el enfoque del desarrollo económico local (Enrique, A. 2015), no se limitó a transferencias dinerarias, sino que buscaron articular Estado, comunidad y sector productivo en el territorio, cuyo fin fue la formación, vinculada a las capacidades productivas de la región, así, comenzaban a tomar impulso actores locales, como en el caso del Municipio de Ituzaingó, donde se desarrollaron políticas específicas de promoción laboral y económica social.

I.3. El nuevo contexto (2003-2015)

Desde 2003, la Argentina transitó un proceso de recuperación sociopolítica e institucional en el que el Estado asumió un rol más activo en el mercado de trabajo. Bajo las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se desplegaron políticas públicas que buscaron vincular empleo, producción y cohesión social, en una concepción distinta a la lógica asistencial. Entre ellas se pueden mencionar los planes denominados Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Manos a la Obra, Progresar y Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que articularon formación, producción y desarrollo local.

Estos programas expresan un cambio de paradigma: el empleo dejó de concebirse como resultado automático del crecimiento económico para convertirse en un derecho social y en el eje ordenador de la ciudadanía (Novick, 2005). Tal como sostiene Neffa (2010), las políticas activas se orientaron a actuar sobre las causas estructurales del desempleo, promoviendo capacitación, intermediación y generación de empleo, en oposición a las políticas pasivas de la década anterior.

Se avanzó significativamente, en la institucionalización de las acciones en materia de empleabilidad asignando un nuevo rol al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como responsable de las políticas de empleo, consolidando dicho extremo con la reglamentación de la Ley de Empleo Nº 24013 de 1991.

Asimismo, se fortaleció la Red de Servicios Públicos de Empleo, con más de 350 oficinas municipales, que funcionaron como nodos territoriales de articulación. Estas instituciones locales no solo acercaron los programas nacionales a la población, sino que también permitieron adecuarlos a las particularidades productivas y sociales de cada distrito, en línea con el enfoque del desarrollo económico local (Enrique A, 2015).

No obstante, la expansión de estas políticas convivió con tensiones: si bien se avanzó en inclusión y capacitación, la persistencia de altos niveles de informalidad y precariedad laboral mostraron que el tránsito hacia el empleo formal fue parcial y desigual.

II. La idea de inserción laboral: de los planes sociales al empleo formal

Las políticas sociales de los años noventa y principios de la década del 2000, como el Plan Trabajar y el Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJyJH), funcionaron como dispositivos de emergencia frente a la desocupación masiva. Estos planes brindaban una ayuda económica mínima a cambio de contraprestaciones comunitarias, llegando a millones de beneficiarios en el año 2002.

El plan Trabajar fue organizado sobre la base de uno ya existente en la provincia de Buenos Aires denominado Programa Intensivo de Trabajo (PIT). Este no era un subsidio a la desocupación y representaba un ingreso a cambio de una contraprestación laboral. Es decir, se trataba de trabajo precario a cargo de municipios y gobernaciones. El PIT fue creado en 1996 y ampliado en la crisis de 2001, orientado a generar ingresos mínimos para personas desocupadas a través de trabajo comunitario o de utilidad social. El Estado pagaba un subsidio mensual a personas desocupadas, cuyo valor, en el año 2002, rondaba los 150 pesos; a cambio, los beneficiarios debían realizar tareas comunitarias, como mantenimiento de espacios públicos, limpieza de escuelas u hospitales, arreglo de veredas, actividades en ONG, cooperativas o municipios. Los proyectos eran coordinados por gobiernos locales o instituciones barriales. Su duración

era limitada (renovable por ciclos). El PIT se convirtió en una respuesta masiva de contención social ante el colapso del empleo formal de este período.

Por su parte, el PJyJH tenía alcance nacional y fue implementado por el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y ejecutado por ANSES como brazo articulador –este organismo del Estado nacional contaba con dependencias en todo el país–. El programa contenía varias líneas de trabajo que incluía desde la contraprestación y capacitación en oficio, hasta la creación del "Registro de empleadores" destinado a empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar a los beneficiarios del programa para el desarrollo de actividades laborales.

El esquema se puso en marcha en un tiempo récord, en el primer mes el programa ya alcanzaba al millón de personas, y a fines de 2002 ascendería a dos millones, cubriendo a más del 90% de los más de 2.200 municipios del país. Según un informe del MTEySS, para fines de 2003 el 99% de los beneficiarios/as del PJyJH estaba realizando contraprestaciones que consistían, en su mayoría (94%), en la realización de actividades comunitarias.

La idea del gobierno de Eduardo Duhalde era universalizar "el Jefes y Jefas" desde una visión alimentaria y no necesariamente anclado en el trabajo. Este planteo era inaplicable por la masividad de la desocupación, cuestión que el mismo Duhalde reconoció años después públicamente: "Nos dimos cuenta que universalizar el programa era imposible. No había capacidad financiera, ni estructura estatal que lo pudiera sostener en el tiempo". Con una desocupación que superaba el 20% de la población, según datos oficiales del INDEC, la iniciativa del registro cayó en saco roto y el grueso de la aplicación del plan se ató a contener la situación social que amenazaba la gobernabilidad.

En enero de 2003, el gobierno de Duhalde volvió sobre la cuestión y anunció el programa "Componente Solidario de Inserción Laboral" que buscaba que unos 400 mil beneficiarios del Jefes y Jefas ingresaran al mercado formal. Si después de seis meses, por ejemplo, una compañía contrataba definitivamente al/la desocupada, el gobierno le daba los fondos equivalentes a dos planes para que dicho capital contratase dos nuevos operarios; esto se tradujo en mano de obra barata, en beneficio del empresariado, en pos de recuperar la rentabilidad perdida por la crisis. Nuevamente el "empalme" pierde continuidad. Ni siquiera los subsidios del Estado eran atractivos para los capitales de aquel entonces.

En resumen, las acciones mencionadas no produjeron una reactivación, ni atrajeron a los empresarios, estas políticas, si bien lograron amortiguar el impacto de la crisis, se trataron de políticas pasivas de empleo, cuyo alcance fue principalmente asistencial y de corto plazo (Neffa, 2008).

Autoras como Pautassi (2004) advirtieron que estas medidas, más que garantizar inclusión laboral, consolidaron formas de precarización laboral al no asegurar trayectorias sostenidas ni articulación con empleos formales.

En este sentido, los movimientos de desocupados y piqueteros emergieron como actores sociales clave, disputando el sentido de estas políticas y exigiendo trabajo digno. Natalucci (2018) señala que esta etapa supuso una resignificación del derecho a la asistencia: ya no se trataba de un derecho universal propio del Estado de bienestar, sino de una "deuda" que el beneficiario debía saldar con contraprestaciones, reforzando la lógica de la autogestión popular.

Castells (2010) aporta que esta transformación implicó pasar de la figura del "ciudadano" con derechos garantizados al "usuario/consumidor" de programas, en línea con la racionalidad neoliberal.

Con la llegada del kirchnerismo se buscó superar esa lógica. Se impulsaron programas de transición de planes a empleo formal (como el Componente Solidario de Inserción Laboral en 2003 o los incentivos del Programa de Inserción laboral, PIL, desde 2006), que intentaron vincular beneficiarios con empleadores privados mediante subsidios y exenciones. Si bien estas medidas introdujeron la idea de "empalme" entre asistencia y trabajo, su impacto fue desigual y limitado por las resistencias empresariales y la persistente informalidad (Jacinto, 2008).

En suma, la bisagra del 2002/2003 muestra la tensión entre políticas de emergencia y políticas de empleabilidad: mientras las primeras brindaron contención, las segundas comenzaron a construir un horizonte de inclusión más estable, aunque sin lograr aún transformar estructuralmente el mercado laboral.

Durante los inicios del kirchnerismo el planteo se retomó en voz del entonces secretario de Empleo, Enrique Deibe, quien en octubre de 2004 buscó reflotar la iniciativa dándole un sustento técnico y una planificación a largo plazo. Confirmando que quienes contratasen beneficiarios de planes tendrían incentivos por parte del Estado como el pago de un

porcentaje importante del salario y la excepción del 50% de las contribuciones patronales por el plazo de un año.

Desde la puesta en marcha del modelo socioproductivo, el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) fue transformando el objeto y las características de sus acciones, pasando de un esquema de política social y de exclusiva transferencias de ingresos, a un sistema basado en la mejora de las condiciones de acceso de la población activa al mercado de trabajo. Estas políticas activas de empleo se ven incluidas en el Plan integral para la promoción del empleo, denominado "Más y mejor trabajo", donde se pone en marcha en todo el país un conjunto de herramientas que promuevan la inserción laboral en empleos de calidad a través de estrategias de capacitación para el trabajo, de asistencia en procesos de inserción laboral asalariada o independiente y del sostenimiento del empleo.

Este plan, según Helbig (2023), se sustentó en dos pilares institucionales: la Red de Servicios Públicos de Empleo (SPE) y el Sistema de Formación Continua. Para Helbing, la experiencia acumulada con el PJyJH fue importante para el MTEySS, ya que en muchos de los municipios, la organización social en torno a los Consejos Consultivos (que habían constituido una figura institucional multiactoral novedosa, conformada para la ejecución del programa) sirvió de base para la estrategia que puso en marcha luego la Secretaría de Empleo, cuando a través del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo se promovieron Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, en cada uno de los municipios que integraron la Red del SPE (Helbig, 2023).

Entre las prestaciones del programa jóvenes se incluyó al Programa de Inserción laboral (PIL), que establecía que las trabajadoras y los trabajadores afectados por problemáticas de empleo incluidos en programas nacionales implementados por el MTEySS o por el entonces Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que accedan a un empleo bajo relación de dependencia en el sector privado, podrían percibir, o continuar percibiendo, una ayuda económica mensual a cargo de dicha cartera de Estado y que podría ser descontada de su salario por los empleadores (Resolución MTEySS, Nº 45/06).

Dicho programa tuvo como objetivo principal contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el MTEySS y otros órganos del gobierno nacional, provinciales y municipales, así como favorecer la re-

inserción laboral de los trabajadores desocupados, beneficiarios de los programas sociales, generando una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad; y promoviendo su inserción o reinserción laboral.

Este gobierno puso la cuestión de la empleabilidad en el centro de las políticas públicas, lo que implicó un rol activo del Estado en el mercado del trabajo y una articulación e integración de las políticas económicas y sociales. Según Castillo Marín (2017), se trató de un círculo virtuoso –*empleo*, consumo, inversión y producción, *empleo*–, capaz de lograr la recuperación económica, social.

Este modelo de desarrollo y crecimiento iniciado en 2003 impulsó como eje fundamental la articulación empleo-producción a partir de una modificación progresiva y sistemática del patrón de acumulación, dejando atrás el modelo de concentración financiera y desindustrialización. El Estado intervino asumiendo responsablemente la redistribución del ingreso, a través de la recuperación del salario y la negociación colectiva, la ampliación de la cobertura y la mejora de las prestaciones del sistema de la seguridad social. Centró la política en el trabajo, entendiendo que la generación de empleos dignos y productivos eran claves para superar la crisis.

Según Helbig (2023), una suma de voluntad política y demanda popular sustituyó el asistencialismo y los planes sociales por políticas de fomento a la creación de más y mejores puestos de trabajo. Es por ello que desde el MTEySS organizaron una Red de Servicios Públicos de Empleo impulsada conjuntamente con los gobiernos municipales y provinciales para responder a las demandas y necesidades de los desocupados, empresarios, productores, comerciantes, con más de 350 oficinas de empleo en todo el territorio nacional que atendían a casi el 90% de la población económicamente activa. Se trataba de espacios municipales gratuitos y públicos destinados a la intermediación laboral, y que articulaba el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o con aquellas que buscan mejorar su situación laboral (Helbig, 2023).

A fin de ejemplificar el desarrollo de estas políticas públicas en el territorio, resulta interesante citar el funcionamiento de las oficinas de empleo del conurbano bonaerense que se encontraban asistidas por la Gerencia

de Empleo y Capacitación laboral de La Matanza (GECAL), una de las seis sedes del entonces MTEySS a nivel local.

Su función principal era implementar y coordinar políticas de empleo, formación profesional y programas sociales en el territorio asignado. Tenía competencia directa sobre varios partidos, entre ellos, La Matanza, que es el más poblado de la provincia y uno de los más extensos del conurbano bonaerense, además de Ituzaingó, Morón, Hurlingham, Merlo, Marcos Paz, Mercedes, Moreno, General Rodríguez y Luján.

Este artículo examina las acciones implementadas por la Oficina de Empleo (OE) del Municipio de Ituzaingó, señalando el posicionamiento institucional que esta OE tomó. La formalización en la estructura del municipio fue clave e hizo que se constituya como lugar de referencia para las políticas públicas de empleo, permitiendo su intervención en el mercado de trabajo local, promoviendo el diálogo entre los diferentes actores vinculados en materia de empleabilidad, dando la posibilidad de ofrecer los servicios de los planes y programas que ofrecía el gobierno nacional.

En este marco, fue de vital importancia el rol activo de las autoridades municipales a través de la definición, planificación y ejecución de políticas estratégicas de promoción y protección del empleo que acompañaban la gestión de las oficinas. Esta participación pudo darse de forma directa mediante la sanción de ordenanzas o decretos de cupo para favorecer poblaciones específicas, las negociaciones directas de autoridades con cámaras y empresas, los incentivos y beneficios a empleadores, la difusión de los servicios en publicaciones municipales como folletería adjuntada en la factura del servicio de ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza), la planificación de operativos y charlas para difundir y dar a conocer dichas acciones, la publicidad en los espacios en la web municipal fueron ejemplos de ello.

La base para este desarrollo, según Helbig (2023), se destacó por el trabajo articulado entre municipio–provincia–nación para hacer efectivas las políticas públicas en materia de empleabilidad y provechosas para la sociedad en su conjunto, conectando los actores sociales involucrados, ciudadanos/as–empleadores/as–sindicatos–cámaras empresariales–ONG–instituciones educativas, todos estos regulados por un Estado presente.

III. ¿Cambio de gobierno, cambio de políticas?

Con el cambio de gobierno en 2015 se produjo un giro en la orientación de las políticas de empleo. El Ministerio de Trabajo fue degradado a Secretaría bajo la órbita de Producción, lo que significó una pérdida de centralidad institucional. Si bien se mantuvieron instrumentos como el Programa de Inserción Laboral (PIL), se los reconfiguró bajo la lógica del "empalme" y del "primer empleo", priorizando exenciones impositivas a empresas antes que la garantía de derechos laborales.

Esta continuidad con cambio de sentido expresa, como señala Enrique, A. (2015*)*, un pasaje hacia el "emprendedurismo neoliberal", donde la empleabilidad vuelve a ser entendida como responsabilidad individual y no como resultado de políticas públicas estructurales. La redefinición de los programas priorizó la focalización y la contención mínima, sin un horizonte de trabajo decente[1].

Los indicadores reflejan este retroceso: entre 2015 y 2019, la tasa de desocupación creció del 5,9% al 9,8%, mientras la pobreza alcanzó el 40% (INDEC, 2019).

El desmantelamiento de la Red de Oficinas de Empleo y la reducción del financiamiento nacional impactaron de forma particular en el conurbano bonaerense, donde la fragmentación institucional limitó la capacidad de los municipios para sostener políticas activas (Helbig, 2023).

1. El concepto de trabajo decente se encuentra definido en los materiales oficiales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en relación directa con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según la OIT (1999), el trabajo decente "resume las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Implica oportunidades de empleo productivo con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para expresar preocupaciones, organizarse y participar en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para mujeres y hombres". En los manuales del ex MTEySS, el concepto es retomado como horizonte de las políticas públicas de empleo. Por ejemplo, se indica que las Oficinas de Empleo implementan políticas activas orientadas a "ampliar y fortalecer las posibilidades de acceso a un empleo decente y de calidad a las personas en contexto de vulnerabilidad socio-laboral". Asimismo, el MTEySS sitúa al trabajo decente como "una de las principales herramientas de inclusión social y cohesión comunitaria" dentro de las estrategias nacionales de desarrollo. Por tanto, el trabajo decente puede entenderse como la convergencia entre los derechos laborales, la protección social, el diálogo social y la igualdad de oportunidades, constituyéndose en el eje rector de las políticas activas de empleo contemporáneas.

El modelo adoptado se centró en una visión de asistencia compensatoria. La política social se orientó a garantizar ingresos mínimos, pero sin articular estrategias de inserción laboral sostenible, institucionalizando la precariedad (García Delgado & Gradin, 2017).

Entre otras consecuencias, las pequeñas y medianas empresas (pymes) de todo tipo y las economías regionales se vieron perjudicadas, lo que impactó negativamente en el empleo y las cadenas de pago; ante la menor actividad, cayó la recaudación tributaria y se agrandó el déficit fiscal.

En principio, y según datos oficiales de la entonces Secretaría de Empleo, en 2019 se sumaron 269.874 nuevas unidades de Salario Social Complementario (USSC), alcanzando un total de 517.043 beneficiarios/as. Se llama USSC a la prestación económica que complementa los ingresos de trabajadoras y trabajadores de la economía popular, inscriptos en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) que se gestionaban con los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Hacemos Futuro. El "Programa de Transformación Productiva", creado por la Resolución Conjunta N° 1 del Ministerio de la Producción y el entonces MTEySS, en lugar de subsidiar el salario para sostener el empleo, otorgaba incentivos económicos para favorecer la salida de los trabajadores (suplemento mensual al seguro por desempleo) y establecía un subsidio al salario para las empresas que los tomaban.

Para facilitar el empleo de los jóvenes, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley sobre el primer empleo, que incluyó la reducción de contribuciones y un incentivo económico compensatorio para los empleadores, excluyendo de estos beneficios al sector público.

Para promover la regularización del trabajo no registrado (que fue una decisión del empleador) el proyecto de ley lo eximía del pago de multas/sanciones y hasta 10 trabajadores de la deuda en capital e intereses. Respecto al trabajador regularizado, le reconoce solo parcialmente el período de hasta 60 meses (se reconocen los años de aporte por ese tiempo, pero no se computan en el cálculo de la jubilación).

A partir de lo expuesto, se puede observar que el gobierno de Cambiemos tuvo una continuidad en la implementación o utilización de determinadas herramientas, pero no se condicen con el fin con el que fueron creadas. Es de destacar que no hubo una ruptura en materia de seguridad social y asistencia social. Por ello, se percibe que la gestión del gobierno de Mauricio Macri se orientó en focalizar como prioridad a los sectores más

pobres. El objetivo fue garantizar ingresos mínimos, acceso a servicios básicos y que los sectores más empobrecidos no desciendan aún más en su condición de vulnerabilidad. Sus políticas no se centraron en favorecer la inserción laboral en empleos de calidad o en la profesionalización de actores del Estado en su conjunto, quienes eran los que atendían estas necesidades. En suma, el modelo implementado durante este período evidenció una escasa capacidad para garantizar cualquier derecho laboral pleno y un desarrollo humano sostenible, profundizando las desigualdades y dejando como saldo una sociedad más vulnerable y fragmentada en todos los niveles.

En este sentido, la ruptura con el modelo de desarrollo con inclusión social que llevaban a cabo los gobiernos kirchneristas se observa en la concepción de política social. Para ellos, la política social debía alejarse de la asistencia social y promover políticas que garanticen y empoderen determinados derechos sociales. De manera contraria, el macrismo no se englobó en políticas que garanticen derechos, sino, por el contrario, en la utilización del manejo social del riesgo. Finalmente, este propósito de capitalizar a los sectores de más bajos recursos, si bien permitió mantener un piso a la crisis social, no generó ascenso social.

La seguridad social y la asistencia social "chocan" con un modelo económico que no promueve el mercado interno (de tipo inflacionario), el empleo de calidad y políticas redistributivas; generaron un sistema de protección social compensatoria, concentrando los recursos disponibles a los sectores más empobrecidos, mitigando los problemas que aquí ejemplificamos.

En síntesis, el período 2015-2019 evidenció un retroceso en la concepción de las políticas de empleo: aunque se mantuvieron algunos instrumentos heredados del ciclo anterior, su reorientación hacia la lógica empresarial y de mérito individual redujo su capacidad inclusiva. La degradación institucional del Ministerio de Trabajo, la focalización asistencial y el desmantelamiento de la Red de Oficinas de Empleo marcaron un cambio de paradigma que debilitó las capacidades estatales y profundizó la precarización laboral.

Este proceso tuvo un fuerte impacto en los municipios del conurbano bonaerense, donde la fragmentación entre niveles de gobierno y la falta de financiamiento nacional obstaculizaron la sostenibilidad de las políticas activas. La comparación con la etapa previa muestra, así, que la continuidad en las herramientas no implicó continuidad en los objetivos: el

empleo dejó de concebirse como derecho para volver a ser tratado como un costo o como un recurso sujeto a las condiciones del mercado.

En el Cuadro 1 se puede observar la evolución histórica y la descripción de cada uno de los programas de empleo, caracterizando aspectos del período que abarcó desde el año 1996 hasta 2019 y las particularidades de cada uno.

Cuadro 1: *Caracterización de los Programas de Empleo en Argentina (1996-2019)*

Programa	Período de implementación	Población / alcance	Notas de implementación
Plan Trabajar	1996–1999 (Menem)	Desocupados sin seguro de desempleo	Obras públicas menores, empleo transitorio. Resolución MTEySS Nº 45/1996
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	2002–2009 (Duhalde/ Kirchner)	Más de 2 millones de beneficiarios	Transferencia condicionada a contraprestaciones comunitarias. Decreto 565/2002
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	2008–2019 (Kirchner/Kirchner)	Jóvenes de 18–24 años sin secundario completo	Formación, tutorías e incentivo al empleo formal. Resolución MTEySS Nº 497/2008
Programa de Inserción Laboral	2006–2019 (Kirchner/Kirchner/ Macri)	Desocupados; 65% insertados vía OE	Subsidios a empleadores para contratación formal. Resolución MTEySS Nº 45/2006
Asignación Universal por Hijo	Desde 2009 (Kirchner)	Hijos de desocupados e informales	Transferencia condicionada a escolaridad y salud. Decreto 1602/2009
Argentina Trabaja / Ellas Hacen	2009–2015 (Kirchner)	2,4 millones de beneficiarios en el país	Cooperativas de trabajo; enfoque en sectores vulnerables y mujeres jefas de hogar
Programa Empalme	2016–2019 (Macri)	Beneficiarios de planes sociales	Articulación con empleo formal vía incentivos. Resolución MTEySS Nº 592/2017

Fuente: elaboración propia. Basados en MTEySS, normativa vigente y bibliografía académica.

IV. Introducción al nuevo ciclo (2021-2023)

El cambio de gestión en 2019 y, sobre todo, el impacto de la pandemia de COVID-19 en 2020 marcaron un nuevo punto de inflexión en las políticas de empleo en la Argentina. La emergencia sanitaria profundizó las desigualdades preexistentes, aceleró procesos de digitalización y generó una fuerte contracción del empleo formal, especialmente en los sectores más vulnerables (mujeres, jóvenes, trabajadores informales). Frente a este escenario, el Estado nacional impulsó en 2021 el Programa Fomentar Empleo, concebido como la principal política activa de inserción laboral de la etapa pospandemia.

El programa fue aprobado por la Resolución 647/2021 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con financiamiento externo del Banco Mundial en el marco del Proyecto N° 176781. Su diseño unificó programas previos (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral y Plan Nacional de Formación Continua), ampliando la cobertura poblacional y otorgando coherencia a un esquema fragmentado. Entre sus objetivos centrales se destacan: mejorar la empleabilidad de personas desocupadas con mayores barreras de acceso, promover la formalización laboral y fortalecer las capacidades institucionales locales.

Como soporte tecnológico, se lanzó el Portal Empleo, una plataforma digital gratuita y pública que facilita la inscripción, intermediación laboral y acceso a formación. Este desarrollo, apoyado financieramente por el Banco Mundial, se inscribe en el proceso de "plataformización del Estado" (De Tullio, 2018), introduciendo innovaciones en la gestión, pero también nuevas tensiones vinculadas a la brecha socio-digital.

En suma, la pospandemia inauguró un ciclo de innovación digital con financiamiento externo (como es el caso del programa Fomentar Empleo y el Portal Empleo como herramienta de gestión digital) que reconfigura la gobernanza del sistema. Su eficacia, sin embargo, dependió, como se podrá observar en el desarrollo de este artículo, en la capacidad de las oficinas locales para traducir la política al territorio y acompañar a quienes enfrentan mayores barreras socio-digitales.

El Programa Fomentar Empleo, creado por Resolución MTEySS N.° 647/2021, constituyó la principal política activa de inserción laboral de la etapa pospandemia. Su objetivo fue asistir a personas con mayores dificultades de empleabilidad a través de acciones integrales que inclu-

yen: orientación e intermediación laboral; formación profesional y certificación de competencias laborales; entrenamiento para el trabajo en empresas; incentivos económicos a la contratación formal mediante el Programa de Inserción Laboral (PIL).

Las poblaciones priorizadas eran jóvenes de 18 a 24 años con baja calificación, mujeres, personas de 45 años o más desocupadas de larga duración, titulares de programas sociales, personas con discapacidad y migrantes.

El programa unificó y amplío líneas previas como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el Plan de Entrenamiento para el Trabajo, el Programa de Inserción Laboral y el Plan Nacional de Formación Continua, otorgando coherencia a un esquema antes fragmentado.

En cuanto a la forma de acceso, los interesados podían inscribirse a través de las oficinas de Empleo municipales o bien de manera autónoma en el Portal Empleo, lo que garantizaba modalidades presenciales y digitales de vinculación con las políticas activas.

El Portal Empleo, desarrollado por el MTEySS con apoyo del Banco Mundial, es una plataforma digital pública y gratuita que cumple funciones diferenciadas para beneficiarios y empresas. Para los trabajadores y trabajadoras: permite registrarse en programas, armar un perfil laboral, postularse a empleos formales, inscribirse en cursos de formación profesional y obtener constancias digitales de participación. Para las empresas: ofrece la posibilidad de publicar búsquedas laborales, acceder a listados de candidatos, gestionar entrenamientos y articular con incentivos del PIL para la contratación formal.

En suma, Fomentar Empleo y el Portal Empleo expresan la búsqueda de un modelo híbrido, que combina políticas activas tradicionales con herramientas digitales de intermediación, ampliando la cobertura y la transparencia en el acceso a oportunidades laborales.

Bajo este marco, Ituzaingó ofrece un laboratorio territorial del conurbano bonaerense para observar cómo la centralización digital se articula con capacidades locales y qué condiciones institucionales permiten replicar aprendizajes en municipios vecinos.

V. El municipio de Ituzaingó en materia de empleabilidad

Este artículo se apoya en una investigación de tipo mixta que combinó entrevistas semiestructuradas a actores de la OE Ituzaingó y de la Agencia Territorial Conurbano Oeste, análisis documental (MTEySS/Res. 647/2021; Proyecto del Banco Mundial N° 176781) y observación participante, triangulando fuentes para asegurar validez y confiabilidad.

El municipio de Ituzaingó, de la provincia de Buenos Aires, forma parte del conurbano bonaerense; constituye un caso relevante para analizar la implementación territorial de las políticas de empleo. Con una población de 180.232 habitantes (INDEC, 2022), combina dinámica propias de un distrito urbano intermedio: sectores industriales tradicionales, actividades de servicios y un importante porcentaje de empleo informal.

Desde 2003, la Oficina de Empleo municipal ha sido un actor clave en la articulación de programas nacionales, especialmente en lo referido a la intermediación laboral y a la capacitación de jóvenes y adultos desocupados.

Durante el período 2001-2019, el Municipio de Ituzaingó implementó al menos siete programas clave en materia de empleo y formación laboral, en articulación con el Estado nacional y el provincial. Estas políticas abordaron la inserción laboral desde múltiples dimensiones: asistencia directa, capacitación, cooperativismo, subsidios al empleo formal y orientación vocacional.

Es importante mencionar que, en 2011, la Oficina de Empleo de Ituzaingó fue distinguida con el Certificado de Calidad a la Gestión por parte del Ministerio de Trabajo de la Nación y el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), única del conurbano bonaerense en recibir tal reconocimiento en ese momento.

Desde 2008, la Oficina de Empleo de Ituzaingó trabajó en conjunto con el Ministerio de Trabajo de la Nación para implementar programas como "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" y otras iniciativas de formación profesional, adaptadas a las necesidades del contexto productivo local. La Oficina brindó diversos servicios, incluyendo intermediación laboral, orientación vocacional, cursos de formación profesional y asesoramiento de los programas vigentes.

Sin embargo, durante la gestión de Mauricio Macri, y frente a la escasa oferta de prestaciones nacionales, el municipio de Ituzaingó, mediante la Oficina de Empleo, tomó la iniciativa propia de desarrollar un programa local que busca facilitar la transición de los estudiantes del último año de secundaria hacia el mundo laboral y la educación superior. Desde su lanzamiento en 2017, el programa ha ofrecido herramientas prácticas y orientación vocacional para ayudar a los jóvenes a definir sus proyectos ocupacionales y mejorar sus oportunidades de inserción laboral.

El programa se desarrollaba a través de talleres y jornadas en las escuelas secundarias del municipio, con la participación de un equipo interdisciplinario compuesto por profesores, trabajadores sociales y psicólogos. Las actividades incluían: test y pruebas vocacionales; investigación sobre funciones y competencias de diferentes oficios y profesiones; indagación de carreras y lugares de estudio según los intereses de los estudiantes; talleres sobre técnicas de estudio, armado de currículums vitae y preparación para entrevistas laborales. Además, se abordaban temas como las habilidades de comunicación interpersonal y el impacto de las redes sociales en la búsqueda de empleo. El Cuadro 2 presenta los principales programas puesto en marcha en período 2001-2019.

Cuadro 2: Principales programas de empleo en Ituzaingó (2002-2019)

Programa	Período de implementación	Población / alcance	Notas de implementación
Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	2002–2009 (Duhalde/Kirchner)	Más de 15.000 beneficiarios en el distrito	Alta participación en proyectos comunitarios
Argentina Trabaja / Ellas Hacen	2009–2015 (Kirchner/Kirchner)	2.400 beneficiarios	Cooperativas locales; enfoque en mujeres jefas de hogar
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	2008–2019 (Kirchner/ Kirchner/Macri)	Promedio de 700 jóvenes por mes	Orientación, tutorías y formación profesional; articulación con escuelas secundarias y sindicatos
Programa de Inserción Laboral	2006–2019 (Kirchner/Kirchner/ Macri)	65% de los inscriptos de la OE accedieron a prestaciones	Subsidios a empleadores para inserción formal; impacto limitado por tensiones empresariales
Camino al Empleo en tu Escuela (local)	2014-2019 (Kirchner/ Macri)	Iniciativa local	Talleres de empleabilidad en escuelas secundarias del distrito

Fuente: elaboración propia, basado en datos de la Oficina de Empleo de Ituzaingó y del Sistema Gestión Empleo - MTEySS.

El Municipio de Ituzaingó adoptó a lo largo de estos años un enfoque integral para enfrentar la desocupación, con políticas diferenciadas para jóvenes, mujeres, personas en situación de pobreza y trabajadores informales. A través de estos programas, se consolidó una red territorial de inclusión laboral y una cultura de formación continua, articulando Estado, comunidad y sector productivo.

Durante el período 2021-2023, la implementación del Programa Fomentar Empleo y la incorporación del Portal Empleo como herramienta digital pusieron en evidencia tanto oportunidades como desafíos. Por un lado, la digitalización permitió agilizar inscripciones, seguimiento y certificación de prestaciones; por otro, las brechas de acceso y habilidades digitales de la población local obligaron a sostener un fuerte acompañamiento presencial por parte del equipo técnico municipal

Las entrevistas realizadas a funcionarios municipales y de la Agencia Territorial Conurbano Oeste muestran una percepción compartida: el Portal Empleo constituye un avance en la modernización del Estado, pero su eficacia depende de la mediación de las oficinas locales, que traducen y adecuan la política a las condiciones concretas del territorio (entrevista, OE Ituzaingó, 2023).

En este sentido, Ituzaingó ilustra la tensión entre la centralización digital –diseñada desde el nivel nacional– y la necesidad de un abordaje situado, que tenga en cuenta las desigualdades socio-digitales. Como plantean Enrique, A. (2015) y Boisier (2001), el desarrollo local requiere fortalecer las capacidades estatales territoriales, evitando que la innovación tecnológica profundice brechas en lugar de reducirlas.

En conclusión, el caso de Ituzaingó permite observar de manera situada los avances y tensiones de la política de empleo en la etapa pospandemia. La implementación del Programa Fomentar Empleo, acompañado por el Portal Empleo, evidenció que la innovación digital constituye un recurso valioso para ampliar la cobertura y agilizar procesos, pero que su efectividad depende en gran medida de la mediación territorial. La Oficina de Empleo local y la Agencia Territorial Conurbano Oeste resultaron actores imprescindibles para traducir la política nacional a las realidades concretas de la población, acompañando a quienes enfrentan mayores barreras socio-digitales.

De este modo, Ituzaingó refleja las tensiones más amplias entre la centralización digital y la inclusión territorial: mientras la plataforma tecno-

lógica busca unificar criterios y procesos a nivel nacional, la gestión local asegura que estas herramientas no excluyan a los sectores con menor acceso a tecnología. El análisis empírico muestra que, lejos de sustituir el rol de las oficinas, la digitalización refuerza la necesidad de un modelo híbrido que combine la innovación tecnológica con la presencia estatal en los territorios. Este hallazgo aporta al debate nacional sobre políticas activas de empleo, mostrando que su efectividad no depende únicamente del diseño central, sino de la capacidad de articulación con los actores locales.

La elección de este municipio como estudio de caso no responde únicamente a criterios de accesibilidad de la información, sino a su valor analítico dentro del conurbano bonaerense. Como distrito de escala intermedia, combina características que lo hacen representativo: heterogeneidad productiva, fuerte presencia de empleo informal, densidad institucional en políticas públicas y cercanía con la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, lo observado en Ituzaingó –la necesidad de un acompañamiento territorial que complemente la digitalización centralizada– puede extrapolarse a otros municipios del conurbano que enfrentan realidades similares.

En el estudio de caso presentado se detectó la falta de desagregación territorial en los informes de monitoreo del Banco Mundial sobre el programa Fomentar Empleo, lo que dificulta evaluar impactos a escala municipal; este artículo aporta evidencia situada (Ituzaingó) que contribuye a cubrir ese vacío.

De este modo, el caso no solo permite comprender las especificidades locales, sino también aportar al debate regional sobre las políticas de empleo en el conurbano bonaerense. Los aprendizajes en torno a la articulación entre Oficinas de Empleo, agencias territoriales y plataformas digitales constituyen insumos valiosos para pensar estrategias replicables en distritos como Moreno, Merlo, Hurlingham o La Matanza, donde las brechas socio-digitales y la necesidad de inclusión laboral son igualmente significativas.

Conclusiones

El recorrido realizado permite observar cómo, desde la década de 1990 hasta la actualidad, la empleabilidad en Argentina ha estado atravesada por disputas de sentido y transformaciones en el rol del Estado. Durante

el neoliberalismo, predominó una visión individualizada del empleo y la hegemonía de políticas pasivas; tras la crisis de 2001, emergió un ciclo neodesarrollista que recuperó al Estado como garante de derechos, impulsando políticas activas de inserción laboral y consolidando la Red de Oficinas de Empleo. Entre 2015 y 2019, la orientación volvió a priorizar la focalización asistencial y la lógica empresarial, debilitando las capacidades institucionales. Finalmente, la pandemia abrió un nuevo escenario en el que el Programa Fomentar Empleo y el Portal Empleo representan tanto una innovación tecnológica como un desafío para la inclusión sociolaboral.

El análisis del caso de Ituzaingó muestra que la digitalización no elimina el papel de la gestión territorial, sino que lo resignifica. La experiencia evidencia que la efectividad de las políticas activas depende de la capacidad de los estados locales para mediar entre plataformas digitales y realidades sociales atravesadas por brechas estructurales. Así, la centralización digital y la territorialización de las políticas no deben pensarse como enfoques excluyentes, sino como componentes de un modelo híbrido que permita ampliar derechos y reducir desigualdades.

En estas más de dos décadas, no solo la desocupación estructural argentina ha hecho fracasar una y otra vez los anuncios de "empalme". El empresariado argentino comprobó, y más aún a partir de la pandemia, que puede seguir produciendo con menos personal, bajos salarios y más horas de trabajo. ¿Para qué tomar más gente?, su rechazo no se condice con las voluntades de los gobiernos de subsidiar, vía planes, parte de los salarios que debería pagarle a sus trabajadores y trabajadoras.

Las referencias explícitas hechas a las políticas nacionales, no supone desconocer la importancia que tiene la participación de los gobiernos provinciales y municipales, de los sectores de la sociedad con decisión en los temas de empleo y la necesidad del espacio local como referente necesario para el diseño y ejecución de estas políticas.

En este contexto, programas como el Salario Social Complementario y otras políticas sociales de emergencia lograron paliar parcialmente las consecuencias del ajuste, funcionando como estrategias de contención frente al deterioro del empleo y la exclusión. Sin embargo, estas políticas tuvieron un carácter más bien reactivo y asistencial, sin una planificación estructural para la integración laboral de largo plazo.

Es importante señalar que la política no puede sostener indefinidamente las mismas relaciones ni mantener acciones que, si bien pudieron ser eficientes en una coyuntura determinada, no resuelven de fondo las causas de la exclusión. Cuando las medidas se vuelven meramente atenuantes, corren el riesgo de institucionalizar la precariedad y consolidar modelos de ciudadanía segmentada.

Hasta ahora, gran parte del debate público y académico en torno al empleo se ha concentrado en sus consecuencias: la desocupación, la precarización o la informalidad. Pero pocas veces se pone en el centro del análisis a los actores que generan empleo, sus motivaciones, sus resistencias a regulaciones estatales y su influencia en la construcción de los modelos productivos. Esta omisión no es casual: hablar de causas implica señalar intereses y relaciones de poder.

El modelo neoliberal ha consolidado una lógica donde la maximización del beneficio privado se convierte en el principio rector, desplazando la función social del empleo. En este esquema, las políticas públicas suelen quedar atrapadas entre dos tensiones: por un lado, la necesidad de generar condiciones "favorables" para la inversión; por el otro, la presión de sectores populares que demandan mayor "redistribución, protección y reconocimiento".

Las movilizaciones populistas –entendidas como expresiones de sectores que interpelan al Estado para corregir desigualdades estructurales– muchas veces se oponen a los arreglos tecnocráticos entre Estado y capital que priorizan eficiencia macroeconómica por sobre inclusión social. En ese choque, la política se vuelve un campo de disputa entre una racionalidad económica excluyente y una racionalidad popular que exige derechos.

En el presente, el gran desafío no es solo reducir la desocupación, sino construir un pacto social que entrelace los intereses de los generadores de empleo con las demandas de justicia social. Eso implica revisar el rol del Estado, en sus diversos niveles de gobierno, el tipo de empleo que se genera, las condiciones en que se trabaja y, sobre todo, analizar quiénes se benefician del valor creado por el trabajo de millones.

Resulta así que, discutir el empleo es discutir la riqueza: ¿cómo se produce?, ¿cómo se distribuye?, y ¿quién decide?, en este sentido el rol del Estado como ejecutor de las políticas públicas en territorio resulta imprescindible, más aún en el conurbano bonaerense.

Por ello, el reto pendiente sigue siendo elaborar y diseñar políticas públicas que articulen inclusión social con desarrollo productivo y trabajo digno, superando la lógica de emergencia para avanzar hacia un modelo sostenible, que contemple las competencias y desarrollo humano.

En definitiva, la empleabilidad no puede concebirse como una responsabilidad individual, sino como un resultado colectivo y estructural, dependiente de políticas públicas activas, instituciones sólidas y capacidades locales. El desafío pendiente radica en sostener políticas que, en un contexto de cambios tecnológicos acelerados y crisis recurrentes, garanticen inclusión laboral efectiva y trabajo decente como derecho fundamental.

Bibliografía

Banco Mundial (2003). *Argentina. Crecimiento, pobreza y empleo*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2021-2024). Proyecto P176781 – Apoyo a la Inserción Laboral Project P176781 – ISR/Project Paper.

Boisier, S. (2001). *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?* CEPAL.

Castells, M. (2010). *The information age: economy, society and culture*. Oxford: Wiley Blackwell.

Castillo Marín, A. (2017). Gobernanza digital y políticas públicas: tensiones y oportunidades. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9(2): 55-74.

Casullo, M. E. (2014). ¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19(2): 277-313.

De Tullio, N. (2018). La plataformización del Estado: tecnologías digitales y gestión pública en América Latina. *Revista de Administración Pública*, 52(3): 321-344.

Enrique, A. (2015). Políticas activas de empleo a nivel local: el caso del servicio público de empleo del municipio de Rosario, 2005 – 2009. *Empleo, Desempleo & políticas de empleo, 24*. CEIL CONICET. Buenos Aires.

Freyssinet, J. (2006). *Políticas de empleo y transformaciones del trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.

García Delgado, Daniel (1994). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO - Grupo Norma. Introducción y cap. I.

García Delgado, Daniel (2022). América Latina ante una nueva mutación de la globalización: Hacia una orientación estratégica. Papeles de coyuntura. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

García Delgado, Daniel y Gradin, Agustina (2017). Neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Documento de Trabajo Nº 5. Área Estado y Políticas Públicas. FLACSO Argentina.

Grassi, E. (2012). *Políticas sociales y ciudadanía en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Helbig, Daniel (2023). La construcción de la Red de Servicios Públicos de Empleo en Argentina. Documentos de trabajo MTEySS, versión 1.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2002). Informe de Coyuntura Social. Indicadores de pobreza y desempleo. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). Indicadores de mercado de trabajo. 4º trimestre 2019. Buenos Aires: INDEC.

Jacinto, C. (2008). Políticas de empleo juvenil en América Latina: aprendizajes y desafíos. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 13(19): 85-110.

Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis, Revista Latinoamericana*, 49: 103-112.

Neffa, J. C. (2008). *Políticas de empleo en la Argentina: entre la regulación estatal y el mercado*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.

Neffa, J. C. (2010). *Empleabilidad, competencias y políticas activas de empleo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Neffa, J. C. (2022). *El empleo en la Argentina del siglo XXI: desafíos y perspectivas*. Buenos Aires: EUDEBA.

Novick, M. (2005). Estado y políticas públicas frente al trabajo. *Trabajo-OIT*, 35.

Organización Internacional del Trabajo (1944). Declaración de Filadelfia. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Pautassi, L. y otros (2004). *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Límites y omisiones para una mayor equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Proyecto Banco Mundial P176781.

Resolución MTEySS Nº 45/2006 y sus normas modificatorias.

Resolución MTEySS Nº 647/2021.

Sistema informático del MTEySS Gestión Empleo (https://gestionempleo.trabajo.gob.ar/).

CAPÍTULO 36

De la Cartografía a la Acción: Mapeo de la asistencia en el territorio de La Matanza

María Victoria Mairano[1]*, Florencia Bareiro Gardenal[2]**

[1](CONICET; CIS-UNLaM)
[2](CIC; CIS-UNLaM)
* mmairano@unlam.edu.ar, ** fbareiro@unlam.edu.ar

Palabras clave: *Pobreza; Asistencia; Territorio; Cartografía.*

Keywords: *Poverty; Assistance; Territory; Cartography.*

Resumen ejecutivo

La pobreza en Argentina y Latinoamérica, en términos generales, se origina por una serie de inequidades estructurales, vivencias de exclusión y patrones de racialización que producen experiencias y sensibilidades vinculadas a características geopolíticas y geoculturales (sensu Scribano).

Dos de las características que asume la pobreza en Argentina son la heterogeneidad hacía el interior del territorio y la multiplicidad de formas de ser abordada e intervenida. De allí que, nuestro interés radica en mapear y conocer las diversas formas de asistencia a la pobreza, centrando nuestro trabajo en el partido de La Matanza. Este último cuenta con una superficie de 325,71 km2 y 1.841.247 personas según el INDEC (2023), a la vez que presenta una profunda segmentación y segregación socio-espacial que distribuye a sus 16 localidades en tres zonas o cordones. Estos cordones presentan diferencias en sus características socio-habitacionales, económicas, ambientales y culturales, donde, a medida que el territorio se aleja de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se configuran

mayores condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad (PELM, 2005, De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

En este marco, este trabajo abordará estas segmentaciones y segregaciones en todo el territorio de La Matanza ahondando en las diferentes situaciones al interior de cada cordón y de cada localidad. Esto se desarrollará desde de una etnografía virtual a partir de la cual se sistematizará y caracterizará las experiencias de asistencia en el territorio tomando como base la información que se brinda desde las páginas web oficiales del partido de La Matanza y del mapeo que se realizó desde la Secretaría de Desarrollo Social denominado "Guía de recursos de la Secretaría de Desarrollo Social".

I. Introducción

La pobreza es una problemática que provoca numerosos debates a nivel mundial, y en Argentina, especialmente en las últimas décadas, se ha vuelto un asunto central y apremiante. Su incremento sostenido y sus efectos en la estructura social de nuestro país, resulta en la urgencia de ser reproblematizada desde la teoría social y la sociología en particular.

Dos de las características que asume la pobreza en Argentina son la heterogeneidad hacía el interior del territorio y la multiplicidad de formas de ser abordada e intervenida. De allí que, el objetivo de este capítulo es mapear y conocer las diversas formas de asistencia a la pobreza en el partido de La Matanza, inserto en el Gran Buenos Aires.

El partido de La Matanza se constituye como el más poblado y uno de los más extensos del Gran Buenos Aires, con una superficie de 325,71 km2 y 1.841.247 personas según el INDEC (2023), a la vez que presenta una profunda segmentación y segregación socio-espacial que distribuye a sus 16 localidades en tres zonas o cordones. Estos cordones presentan diferencias en sus características socio-habitacionales, económicas, ambientales y culturales, donde, a medida que el territorio se aleja de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) se presentan mayores condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad (PELM, 2005, De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

En ese contexto la estrategia argumentativa del presente consiste en: a) problematizar el concepto de asistencia en la teoría social; b) describir las particularidades del territorio de La Matanza como espacio donde

se anclan múltiples y diversas experiencias de asistencia a la pobreza; c) presentar brevemente algunos antecedentes académicos que pongan en diálogo el territorio, la asistencia y la pobreza en el territorio de La Matanza; y d) sistematizar y caracterizar las experiencias de asistencia en el territorio a partir de una etnografía virtual de la "Guía de recursos de la Secretaría de Desarrollo Social" y los espacios de participación del partido de La Matanza.

II. Acerca del concepto de asistencia

En términos generales, la pobreza en Argentina y Latinoamérica se origina por una serie de inequidades estructurales, vivencias de exclusión y patrones de racialización que producen experiencias y sensibilidades vinculadas a características geopolíticas y geoculturales (sensu Scribano). Al respecto, De Sena (2020) argumenta que la pobreza desde diversas perspectivas y miradas se relaciona con la ausencia, la falta de bienes y/o servicios para tener una vida digna y, se la asocia a la marginalidad, exclusión e inequidad.

Diversas instituciones, desde el Estado, las organizaciones sociales/políticas, las asociaciones civiles, las iglesias, las universidades, las empresas, etc. se proponen abordarla. En ese marco, las acciones de índole asistencial se vuelven una forma central de intervención a las situaciones de pobreza en el territorio argentino.

Pero ¿a qué nos referimos cuándo hablamos de asistencia? Históricamente se ha problematizado la noción de asistencia desde perspectivas diversas a partir de la reflexión en torno a la diferenciación y relación complementaria entre la asistencia y la seguridad social (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2005; Danani y Hintze, 2011).

Al respecto, se destaca el estudio de Grassi, Hintze y Neufeld (1994) quienes abordan las lógicas de asistencia desde la reflexión en torno al nuevo Estado asistencialista de los 90', argumentando que éste era un producto de la crisis mundial del modelo social de acumulación y de las esfuerzos por neutralizar sus impactos. El nuevo modelo que ellas denominan "neoliberalismo neoconservador", habría instaurado un mecanismo de legitimación donde las políticas sociales focalizadas tenían un papel predominante.

Por otro lado, Soldano y Andrenacci (2006), también abordan la importancia y evolución de la política asistencial en el conjunto de políticas sociales en los años 90' y sus efectos que resultaron en el perfeccionamiento de los mecanismos de discriminación entre "pobres merecedores" y "no merecedores" de asistencia. Los autores sostienen que las intervenciones estatales se expandieron en forma de programas sociales con metas, tiempos y recursos financieros restringidos; con intensas transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la administración de políticas.

> Desde fines de la década del '90 los núcleos problemáticos que la literatura en política social releva adquieren densidad y refinamiento en torno a dos cuestiones. Por un lado, se insiste sobre la imposibilidad de pensar en estrategias racionales de intervención sobre la degradación de las condiciones de vida de la población que tomen a la política macroeconómica como dato y a la política social como intervención estrictamente remedial y/o compensatoria. Por otro lado, el propio conjunto de nuevas políticas asistenciales es puesto en tela de juicio en su relativa irracionalidad: su tendencia a la fragmentación, su incompleta comprensión de la complejidad de las tramas de la política pública, sus estrategias de descentralización, privatización y focalización perversa. (Soldano y Andrenacci, 2006: 8)

También en esa línea, podemos mencionar a Victoria D'amico, quien en su trabajo titulado "*De la pobreza a la desigualdad. Discursos internacionales, efectos nacionales"*, contrapone la asistencia de la seguridad social. La autora sostiene que los años noventa en la Argentina se vieron atravesados por el lugar de la asistencia como la principal forma de intervención organizada fuera de las instituciones del trabajo. A diferencia de las lógicas preventivas de la seguridad social, la asistencia pretende ser una ayuda a las familias para lidiar con los riesgos.

> Mientras la seguridad social se construye en la concepción de manejo del riesgo que propone mitigar su impacto en las personas orientado por un objetivo de carácter preventivo, la asistencia social ayuda a las familias a lidiar con los riesgos mediante transferencias de ingreso que se orientan a reducir la pobreza y la desigualdad a través de la provisión de transferencias de dinero a familias pobres (con efectos redistributivos) y a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través de la inversión en

> capital humano en servicios de salud y educación, con el objetivo de actuar sobre los resultados. (D'amico, 2015: 243)

Por su parte, desde otra línea de indagación, Logiudice (2018) conecta la asistencia con la masividad de las transferencias propias del inicio de siglo, en tanto uno de los rasgos más distintivos de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. En su artículo *"Pasado y presente de la asistencia argentina (1990-2015): claves para una relectura del neoliberalismo*", la autora analiza las políticas asistenciales de los años 90, destacando su focalización en las personas en extrema pobreza y su implementación a partir de programas de transferencias monetarias o bienes con acceso limitado y temporal. Allí destaca que algunos programas, con cobertura reducida y enfocados en necesidades básicas, se implementaron con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, que actuaron como ejecutoras de proyectos comunitarios.

> En lo expuesto surge entonces que los rasgos históricos específicos de focalización selectiva, discrecionalidad, transitoriedad, bajos montos, exigencia de contraprestación laboral y participación de las organizaciones sociales comunitarias deben examinarse a la luz de la impronta "activadora" que adquiere la política asistencial neoliberal, en el marco de la estrategia general de remercantilización de los servicios sociales y desregulación de la condición salarial. En otras palabras, las diferentes características de la asistencia neoliberal no deben ser entendidas en forma aislada sino como un complejo de propuestas articuladas en torno de un propósito común: incentivar la participación y el disciplinamiento laboral de los trabajadores, esto es, la activación. (Logiudice, 2018: 103)

Asimismo, Halperin Weisburd et al (2008), en su introducción al Cuaderno del CEPED número 10 "*Políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*", afirman que a mediados de la década de los setenta y, principalmente, desde la década de los noventa, se implementaron políticas funcionales al nuevo sistema de acumulación, donde el objetivo principal era "asistir" a aquellos sectores de la sociedad que experimentaban grados extremos de vulnerabilidad económica y laboral. Respecto a la situación de la política social en el primer cuarto del corriente siglo, los autores también hacen referencia a los intermediarios en la implementación de la misma,

> En nuestro país, más allá de medidas parciales en los últimos tiempos, no se ha desplegado en los últimos veinte años una política social sistemática con miras a la generación de empleo; debido a ello, las medidas centradas en el "asistencialismo puro" prevalecieron netamente sobre los intentos de poner en marcha un diseño dirigido a la creación de ocupaciones auténticas y bien remuneradas. Por otra parte, diversos actores sociales, tales como ONG's, movimientos piqueteros y agrupaciones confesionales, actúan en la instrumentación de acciones asistenciales, al margen del ente estatal y de los organismos financieros internacionales, con distintos grados de responsabilidad en ello (Halperin Weisburd, 2008: 41).

En una línea de indagación similar, Logiudice (2018) comprende como primer paso hacia la masificación de la asistencia, la puesta en marcha del Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PNJJHD), en el contexto de la crisis de 2001/2002, momento en el que se mantienen los rasgos discrecionales y transitorios de la asistencia: duración restringida, plazos de ingreso e intermediación de entidades sociales, ya sean de empleados sin empleo o "antiguas" organizaciones territoriales vinculadas a los partidos políticos convencionales (Logiudice, 2018).

Tal como se puede observar a partir de este recorrido, históricamente la asistencia en Argentina se la relaciona con las políticas sociales implementadas desde el Estado en la década de los 90 y su continuación a inicios del siglo XXI en el país. Asimismo, ésta se la asocia a los riesgos y tiene como población objetivo personas en situación de pobreza o vulnerabilidad económica y laboral, a la vez que se la conecta con plazos de ingreso limitados, transferencias de ingresos o bienes de forma temporal y limitada también, condicionalidades a cumplir, focalización en los receptores e intermediación de actores o instituciones diversas en su implementación.

III. Pobreza y dinámicas territoriales en La Matanza

Ahora bien, de acuerdo con el INDEC (2025), en el segundo semestre del año 2024, la proporción de hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza en Argentina llegó al 28,6 %, donde habita el 38,1 % de los individuos. Además, se registró un 6,4 % de hogares bajo la línea de indigencia, lo que abarca al 8,2 % de los individuos. En relación a los grupos de edad en términos de pobreza, el informe más reciente revela que más

de la mitad (51,9%) de las personas de 0 a 14 años pertenecen a hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza. En las categorías de 15 a 29 y 30 a 64 años, el porcentaje total de personas en situación de pobreza es del 44, 9% y 33, 6 %, respectivamente, mientras que, en los grupos de 65 años en adelante, el 16 % se situó bajo la Línea de Pobreza.

Teniendo en cuenta el Gran Buenos Aires, la región que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos del GBA, para el segundo semestre del 2024, los índices de pobreza se sitúan en el 28 % de los hogares de la región, en los que viven el 37,3 % de los individuos. Aunque el 6,7 % de los hogares están en situación de indigencia, donde habita el 8,6 % de la población (INDEC, 2025). Si se desglosan estos porcentajes, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un total de 501.238 individuos en condición de pobreza y 70.680 individuos en condición de indigencia. Esta situación se intensifica en los partidos del GBA, donde el total de individuos en condición de pobreza e indigencia asciende a 5.486.186 y 1.311.698, respectivamente (INDEC, 2025).

Dentro del GBA se ubica el partido de La Matanza, que, como mencionamos en la introducción, se divide en 16 localidades que se reparten en tres áreas o cordones. El índice de NBI del partido de La Matanza es del 12%: de un total de 484.909 hogares, 58.053 tienen necesidades básicas insatisfechas (De Sena, 2018). En cuanto a la situación del trabajo, se ha observado que la situación empeora a medida que la distancia con la Ciudad de Buenos Aires aumenta, existe un alto porcentaje de personas a las que no se le realizan descuentos jubilatorios, predomina la ocupación en empleos de baja calificación, así como una clara desigualdad de género (De Sena, 2019). En este territorio, el déficit habitacional (cualitativo y cuantitativo) afecta a 331.420 hogares (Di Virgilio y Serrati, 2019) y, dentro del mismo, es mayor la cantidad de viviendas que presentan situaciones de déficit cualitativo (ampliación/mejoras) que el cuantitativo (viviendas irrecuperables).

El acceso a servicios básicos e infraestructura de los barrios relacionados directamente con la habitabilidad, la salud y la calidad de vida de la población se presenta de forma desigual en el territorio donde las mejores situaciones se encuentran en el primer cordón y las peores en el segundo y tercero (De Sena y Bareiro Gardenal, 2019). Para reflejar esto en porcentajes, retomamos algunos datos elaborados en 2018 (citados en De Sena y Bareiro Gardenal, 2019) a partir de una encuesta domiciliaria de tipo probabilística en todo el partido de La Matanza en base a tres indicadores que abordan los servicios básicos: 1) de dónde proviene el

agua que se usa para beber y cocinar, 2) conexión a red de gas natural, 3) viviendas con cloacas; y, tres indicadores que refieren a la infraestructura del barrio: 4) desagües pluviales en el barrio, 5) asfalto en la cuadra de su vivienda, 6) arroyos cerca del barrio.

1) El acceso al agua potable en la cuadra de la vivienda es de poco más de 90% en los tres cordones. Y si bien los números son similares respecto a la red de agua corriente como la principal fuente de lo que usan para beber y cocinar (96,6% en el primer cordón, 81,6% en el segundo, 83,9% en el tercero) en relación a la compra de bidones de agua para beber y cocinar, casi el 10% de la población compra tanto en el segundo como en el tercer cordón mientras que solo un 1,9% lo hace en el primero. Esto implica un gasto económico en quienes lo hacen (De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

2) En relación al indicador "viviendas con cloacas" sólo el 3,1% del tercer cordón accede mientras que en el segundo cordón tienen un 58,8% y en el primero 94,2% (De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

3) Respecto a la conexión a red de gas natural, en el tercer cordón es de 54%, en el segundo de 59,8% y en el primero de 85,7% (De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

4) La existencia de desagües pluviales en el barrio es de un 91,2% en el primer cordón, de 40,6% en el segundo cordón y de 42,2% en el tercero (De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

5) Las calles asfaltadas en la cuadra de la vivienda existen en un 87,1% en el primer cordón, luego el número baja a 61,7% y 55,6% en el segundo y tercer cordón respectivamente. A esto podemos sumarle el dato respecto a si en el barrio hay terrenos y calles inundables donde en el primer cordón el 65% dijo que no y en el segundo y tercero poco más del 46% dicen que no (De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

6) A la relación de la existencia o no de desagües pluviales, de asfalto en la cuadra de la vivienda y de terrenos y calles inundables se suma la existencia de un arroyo cerca del barrio donde el 34,1% respondió que si en el primer cordón y en el segundo el número sube a 52,7% y 53,4% (De Sena y Bareiro Gardenal, 2019).

Estos últimos tres indicadores dan cuenta que hay mayores probabilidades de que en el segundo y tercer cordón las inundaciones por fenómenos climáticos tengan mayores consecuencias en los territorios que en el primero. En este sentido se tiene en consideración que el partido de La Matanza es atravesado por la Cuenca Matanza-Riachuelo que tiene dos subcuencas: la de los arroyos Susana, Dupuy y Don Mario que abarcan tres de las cuatro localidades del segundo cordón: Gregorio de Laferrere, Rafael Castillo e Isidro Casanova; y la del arroyo Las Víboras-Morales (González Catán) en torno a los cuales se reconocen situaciones de alta vulnerabilidad debido a la contaminación por inundaciones que afecta en la salud ambiental de los vecinos (Gutman et al, 2021). Asimismo, se presenta de manera asociada la problemática de los residuos, en particular por la actividad de la planta de la CEAMSE que funciona desde 1979 en González Catán y que además su predio es atravesado por este último arroyo arrastrando en su cause gran cantidad de basura lo que lo convierte en un afluente de líquido lixiviados del Matanza-Riachuelo (Bareiro Gardenal, 2021).

Respecto a los servicios básicos relacionados al agua y a la cloaca, existe un consenso tanto desde instituciones académicas y científicas como de organismos públicos sobre la importancia de su acceso para mejorar las condiciones de vida de las personas:

> La expansión de los servicios de agua y desagües cloacales no sólo impacta de manera positiva en la salud de los ciudadanos, al impedir que contraigan enfermedades hídricas producto de la ausencia de una fuente segura de agua para consumo humano e higiene, sino también en la economía de los hogares, al disminuir los gastos que supone la provisión de estos servicios de manera alternativa (ya sea a través de la instalación de pozos y bombeos de agua, la contratación de camiones cisternas, la compra de agua embotellada, el tiempo de acarreo desde canillas públicas, la instalación de cámaras o pozos sépticos y la contratación de camiones atmosféricos, entre otros) (Lentini, Regueira y Tobías, 2022, p.291).

Por el contrario, la ausencia de estos servicios afecta "principalmente a los sectores en condiciones de vulnerabilidad y de menores recursos, profundizando así la desigualdad social existente" (Lentini, Regueira y Tobías, 2022, p.292). Incluimos en el concepto de "urbanizaciones informales" a las villas y asentamientos que se constituyeron mediante diver-

sas estrategias de ocupación del suelo y que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo (Herzer et al, 2008; Cravino, 2018). Para poder relevar estas urbanizaciones y conocer sobre las condiciones de vida de sus habitantes se creó en 2017 el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) entre el Estado Nacional y diversas organizaciones sociales. A partir de este primer relevamiento se detectó la existencia de más de 4000 barrios populares en todo el país y también se instituyó el Certificado de Vivienda Familiar como un documento suficiente para acreditar la existencia y veracidad del domicilio, a los efectos de realizar diversos trámites: solicitar la conexión de servicios tales como agua corriente, energía eléctrica, gas y cloacas; solicitar prestaciones de salud, previsionales y educativas; realizar peticiones ante los organismos públicos; solicitar la clave única de identificación tributaria y/o la clave única de identificación laboral (Brizuela y Campana, 2020).

Según la actualización del último relevamiento RENABAP (2023) hay en todo el país 6.467 urbanizaciones informales que incluyen villas, asentamientos y conjuntos habitacionales degradados. Como mencionamos anteriormente, el GBA es un aglomerado urbano que tiene altos índices de pobreza y también es donde se ubican la mayor cantidad de barrios populares que carecen de servicios formales de distribución de agua y cloaca por red. Es así cómo, las formas alternativas que los pobladores encuentran para la provisión de servicios —agua, cloaca, drenaje pluvial, electricidad— se realizan de manera informal generando una infraestructura deficiente e insuficiente en estos barrios que incrementan los riesgos en la salud y en la calidad de vida (Koutsovitis y Baldiviezo, 2015; Lentini, Regueira y Tobías, 2022).

En La Matanza, siguiendo los datos del RENABAP (2023) son 163 los barrios distribuidos dentro de las 16 localidades del distrito con un total de 65.132 familias que viven en ellos. Asimismo, el tipo de urbanización informal se distribuye de la siguiente manera, 50 se clasifican como villas, 110 como asentamientos y tres como conjunto habitacional degradado. En Bareiro Gardenal (2025) se describe la problemática habitacional en este tipo de urbanizaciones donde, sintéticamente, se menciona que la mayoría de los barrios tiene una conexión irregular a la red eléctrica y a la red de agua, en general predomina el desagüe a pozo negro/ciego u hoyo y, la compra de gas en garrafa.

Como se ha revisado en De Sena (2020), el acceso a los servicios básicos, así como el nivel socioeconómico, la educación, la salud, el empleo y otros indicadores de habitabilidad como el hacinamiento, empeoran en el segundo y tercer cordón de La Matanza. En un índice que desarrolla la autora sobre las condiciones básicas de vida —que incluye las mencionadas variables— se identifica que, en el primer cordón, un 69,7 % de la población posee condiciones básicas de vida, esto cambia en el segundo y en el tercer cordón, en donde es casi la mitad de 47,8 y 44,1 % respectivamente. Respecto a las localidades en donde se ubican quienes no poseen las condiciones básicas, se destacan González Catán con el 30,4 %, Rafael Castillo con el 34,8 %, Ciudad Evita con el 13 %, Gregorio de Laferrere con el 4,3 %, Ramos Mejía con el 4,3 % y San Justo con el 4,3 %.

IV. Investigaciones sobre pobreza y asistencia en el Partido de La Matanza: un análisis territorial

En la literatura académica existen diversos estudios que han abordado la problemática de la pobreza y la asistencia desde el territorio del partido de La Matanza. En primer lugar, debemos mencionar el trabajo de Angélica De Sena (2019b) sobre composición de los hogares que reciben programas sociales, tipo de intervención que perciben y las emociones en relación a los programas sociales. Así también, se destaca una compilación de la misma autora y sus colegas (De Sena et al, 2020), sobre la cuestión social en el partido de La Matanza a partir de una caracterización del partido, de la recepción de políticas sociales, de la realidad laboral femenina en el territorio y del lugar de los varones allí. También desde una perspectiva de la sociología de los cuerpos y las emociones, se resalta la contribución de De Sena y Dettano (2020) sobre las experiencias y las vivencias de receptoras de los programas sociales en el partido de La Matanza, y también el aporte de Dettano (2021) sobre las características de los receptores del Ingreso Familiar de Emergencia en La Matanza durante la pandemia por Covid-19.

Por su parte, en relación a la cuestión alimentaria, se destacan los aportes de Faracce Macia (2023), quien indaga las emociones de las personas que gestionan comedores y/o merenderos comunitarios en el partido de La Matanza y las prácticas alimentarias que se despliegan en ellos y el trabajo de Tuñon y Areces (2021) sobre los hábitos alimenticios y de comensalidad de NNyA en el espacio familiar y en el espacio no familiar (comedores escolares y comunitarios) a partir de la emergencia de la pandemia por COVID-19. También la investigación de Mairano (2023) so-

bre prácticas de extensión universitaria en comedores referidas a la asistencia alimentaria y, también de la misma autora, el boletín informativo Síntesis Clave titulado "*Problemática alimentaria y pobreza en el partido de La Matanza: una mirada desde las intervenciones sociales y los espacios del comer*", en el cual se sistematizan y caracterizan las intervenciones a nivel municipal en relación a la problemática alimentaria y el funcionamiento de los espacios de comedores y merenderos que también buscan garantizar las ingestas diarias de comida de la población matancera (Mairano, 2024).

En lo que respecta a la problemática de habitabilidad en los últimos años en La Matanza, Bareiro Gardenal (2019), en una ponencia titulada "*Respuestas del ámbito público frente a la cuestión habitacional de La Matanza",* ha revisado los programas destinados a la vivienda desde el ámbito nacional, provincial y municipal en 2019 a partir de una etnografía virtual. La misma autora ha abordado las políticas habitacionales nacionales y provinciales entre 2020 y 2022 teniendo en cuenta el contexto afectado por la pandemia de COVID-19 y los programas que se implementaron en La Matanza, destacando la interrelación que se da entre el municipio y organizaciones de la sociedad civil como implementadores de los programas, así también como vínculo/nexo entre los barrios y el gobierno tanto provincial como nacional que los ejecuta (Bareiro Gardenal, 2023; 2024). En una línea de indagación similar, estas interrelaciones fueron estudiadas anteriormente por Cravino, Moreno y Mutuberría Lazzarini (2013) en un trabajo titulado "*Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el estado en el área metropolitana de Buenos Aires",* en el cual los autores se centran en el caso del "Programa de Emergencia Habitacional" entre los años 2003 y 2010 implementado en la localidad de Laferrere, desde una organización política, a la vez que comparan la ejecución de ese programa en otros municipios del conurbano bonaerense.

Además, acerca de los programas sociales que abordan la problemática habitacional en La Matanza, se han estudiado las experiencias en localidades o barrios específicos del partido. Por ejemplo, Barreto (2022) quien analiza los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) en clave histórica y analítica a partir de su creación, en el marco de políticas habitacionales que buscaban la erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires implementadas por gobiernos militares entre las décadas de los 70 y 80. Asimismo, el autor aborda las políticas de integración socio-urbana provinciales durante el periodo 2015-2019, que se llevaron a cabo en las urbanizaciones informales que perviven en donde se ubica-

ban los NHT: Puerta de Hierro, San Petesburgo, 17 de marzo, Conjunto General Belgrano (Barrio BID). También, otros trabajos que se realizaron cercanos a estos territorios refieren al caso de la urbanización del Barrio Almafuerte, también conocido como "Villa Palito" (Forni, Nardone y Castronuovo, 2010) o "Villa Torres" (Ferraudi Curto, 2014) ubicado en San Justo, en el primer cordón.

Por otro lado, cabe resaltar algunos estudios sobre intervenciones puntuales de la población matancera o enfocadas en un barrio particular como lo es el estudio de Hernández Tellez y Macció (2020), quienes analizan las condiciones de vida y la pobreza en hogares situados en el barrio Puerta de Hierro, localizado en San Justo, La Matanza; el estudio sobre contextos educativos y las representaciones sociales de profesoras en contextos de pobreza, de Pérez (2022); y la indagación de Redondo (2016) sobre él déficit de infraestructura de transporte, la accesibilidad a servicios educativos y sanitarios, y el impacto generado en las estrategias de vida de las mujeres- madres residentes en la localidad de González Catán, partido de La Matanza; entre otros.

En una línea de indagación similar, debemos mencionar la tesis de maestría de Javier Alejandro Aragon (2019), quien se propone analizar la implementación del programa Asignación Universal por hijo en las localidades de Virrey del Pino y González Catán del partido de La Matanza. Allí el autor problematiza el lugar de las mujeres en tanto receptoras de programas sociales, su vinculación informal e inestable con el mercado de trabajo y sus responsabilidades de cuidado. También refiriéndose a la implementación de una política social específica, se destaca el artículo de Ferrari Mango (2020), titulado *"Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del 'Argentina Trabaja-programa ingreso social con trabajo' en el distrito de La Matanza*", en el cuál la autora realiza una indagación sobre la implementación del programa "Argentina trabaja", desde la centralidad del territorio de La Matanza como espacio de implementación de programas sociales. Y también, el trabajo de Arqueros et al (2022) sobre las experiencias y las trayectorias residenciales de beneficiarios del programa pro.cre.ar en el Municipio de la Matanza entre los años 2012 y 2015.

Hasta aquí un recorrido por algunos de los estudios que se han escrito en los últimos años que ponen en tensión la situación de pobreza en el territorio de La Matanza y las formas de intervención a la misma. De allí se destacan investigaciones acerca de la problemática habitacional, la cuestión alimentaria, la recepción de programas sociales y la implementación

de programas puntuales en el territorio o en algunos de los barrios que lo conforman.

V. Aclaraciones metodológicas: etnografía virtual sobre la página web oficial de Desarrollo Social de La Matanza

Este apartado se aboca a presentar brevemente algunos aspectos de la etnografía virtual, que nos permitió conocer y caracterizar las experiencias de asistencia en el territorio de La Matanza. Entendemos como etnografía virtual al traslado de la tradición etnográfica como herramienta de investigación materializada a los espacios de internet (Hine, 2008). Ésta posibilita que los investigadores reflexionen sobre la vida y la investigación en un entorno digital-material-sensorial, basándose en principios como la reflexividad, la heterodoxia y la multiplicidad (Pink et al, 2016). A la vez que, no se limita a la utilización de algunas técnicas, sino que se percibe como una aproximación al análisis de la cultura digital y sus fundamentos epistemológicos, además de las formas y el carácter de las prácticas comunicativas que surgen de lo digital (Varis, 2014).

Tal como mencionamos en la introducción a este escrito, la etnografía digital se realizó en la página web oficial del municipio de La Matanza, centrándose en la información que provee la "Guía de recursos de la Secretaría de Desarrollo Social" incluida en la página anexa que tiene dedicada a la Secretaría de Desarrollo Social. A continuación, desarrollamos una descripción de la observación realizada sobre estos entornos virtuales.

En primer lugar, cabe mencionar que el municipio de La Matanza tiene su web oficial[1] desde la cual se brinda información del municipio en general. El menú principal incluye las siguientes pestañas: Inicio | Institucional | Noticias | Trámites | Municipio | Pagos Online | Transparencia. Al hacer clic en "Institucional" encontramos una pestaña con contenido desplegable que incluye las siguientes pestañas a modo de sub-menú en este orden:

1. https://www.lamatanza.gov.ar/

Políticas educativas;

Comunicación, prensa y difusión; Control comunal;
Cultura y educación; Economía y Hacienda; Juventudes;
Obras Públicas;
Derechos Humanos;
Desarrollo Social;
Tercera Edad;
Planeamiento Urbano;
Producción; Salud Pública;
Gobierno; Tránsito y Transporte;
Trabajo;
Planificación estratégica y acción territorial;
Culto;
Espacio Público y Servicios Públicos;
Ambiente y desarrollo sustentable;
Mujeres, políticas de género y diversidades;
Hábitat;
Deportes y recreación.

Al "entrar" en la pestaña de Desarrollo Social encontramos lo siguiente: información Institucional con la Misiones y funciones del organismo y un menú lateral donde se despliegan las siguientes pestañas: INSTITUCIONAL | CONTACTOS | DELEGACIONES DE DESARROLLO SOCIAL | CENTROS INTEGRADORES COMUNITARIOS | MEJORA HABITACIONAL | SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA | ÁREA DE ABORDAJE A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE | NIÑOS, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD | MESAS TERRITORIALES | PERSONAS CON DISCAPACIDAD (Figura 1)



Figura 1: *captura de pantalla de página web Municipio de La Matanza*

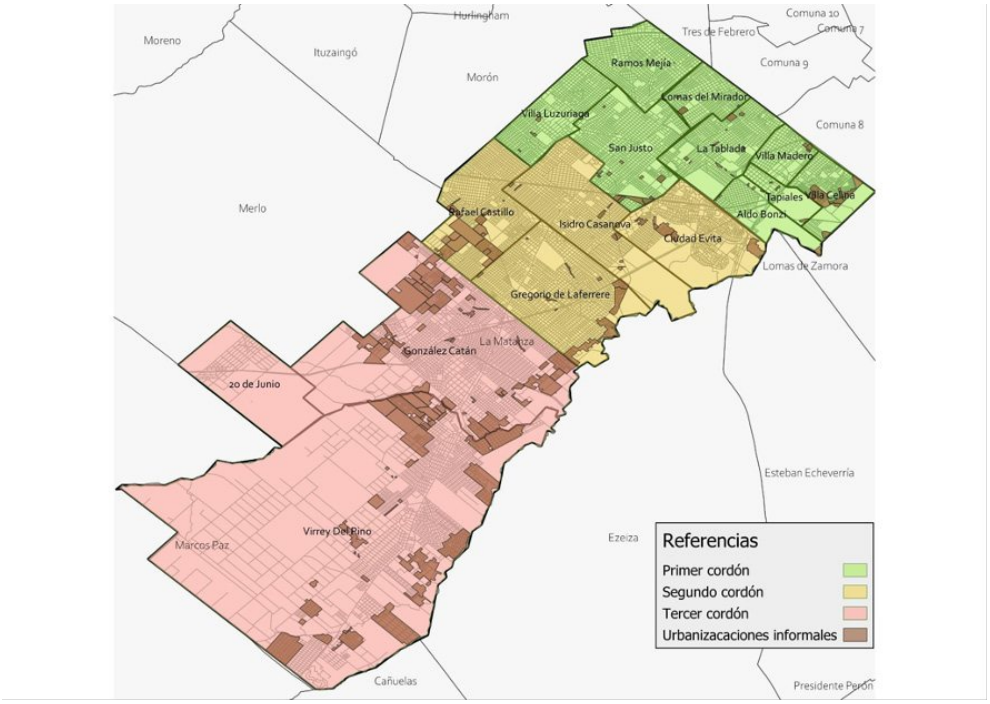
En cada una de esas pestañas se brinda información sintética sobre lo que es en cada caso y también se describen formas de contacto (direcciones para ir presencialmente a las delegaciones, números de teléfonos, mails, redes sociales). Asimismo, encontramos que existe una página propia de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza[2] donde se aporta mayor información y desde la cual se puede visualizar un mapa de Google titulado como "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación". Dicho mapa va a ser el objeto de nuestro análisis con el propósito de sistematizar y caracterizar las experiencias de asistencia en el territorio, diferenciando qué sucede en cada cordón del partido de La Matanza.

Para ello, se descargó el mapa en formato KML, que está compartido de manera gratuita[3] y se lo trabajó desde el software QGIS que es un Sistema de Información Geográfica (SIG) de código abierto y gratuito. Además, se incluyeron capas (Shapefile) de los tres cordones de La Matanza, las localidades, los ejes de calle de todo el partido con actualización 2010 (precenso) y también de las urbanizaciones informales del RENABAP (2023). Al respecto, se destaca el uso creciente de aplicaciones SIG en la gestión de las políticas sociales y en la territorialización de la pobreza. Sin embargo, se hace pertinente el análisis crítico del uso de la cartografía de los SIG entendiendo que "un mapa es una forma de representar la dimensión territorial, pero no es la única" (Conolly, 2005).

VI. Cartografía de la asistencia social: visualización de la distribución en el territorio

En primer lugar y para luego poder reflexionar en torno a la distribución de la asistencia en La Matanza, el Mapa 1 presenta la localización de urbanizaciones informales a lo largo del territorio según el informe del RENABAP (2023).

2. https://desarrollolamatanza.gob.ar/
3. https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1cFby5pn4glSdcL2_sELRzZux2-uyono&hl=en&ll=-34.71705223205165%2C-58.58502937876709&z=12



Mapa 1: *elaboración propia en base a RENABAP (2023)*

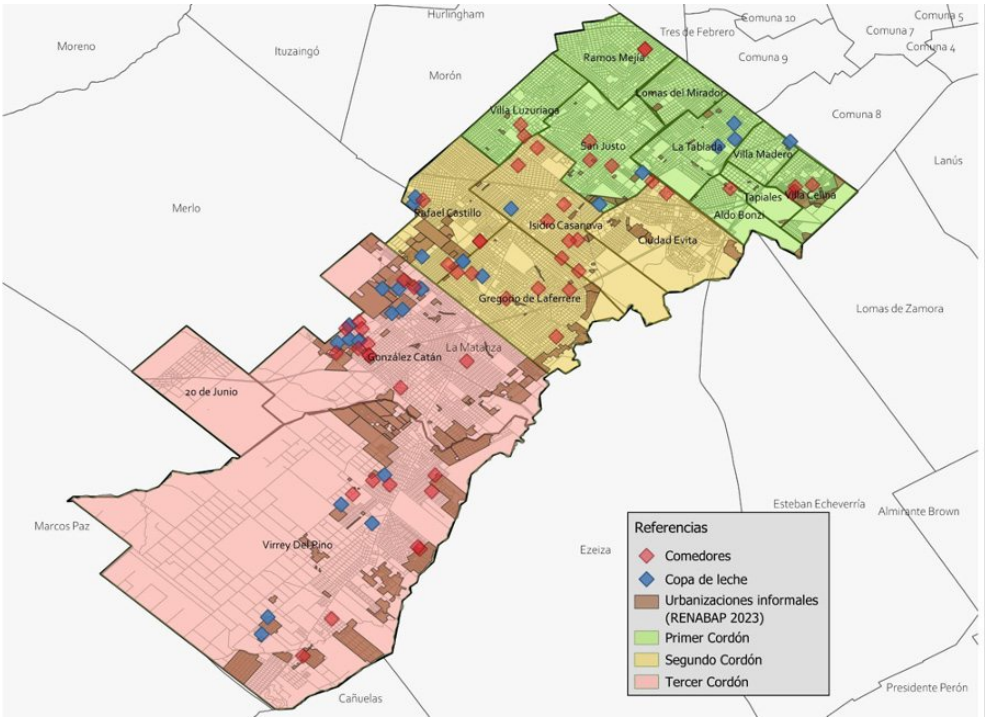
Así, el primer cordón integra las localidades de Ramos Mejía, Lomas del Mirador, Villa Luzuriaga, San Justo, La Tablada, Villa Madero, Tapiales, Aldo Bonzi y Villa Celina. Allí se ubican 43 urbanizaciones informales. El segundo cordón, con 39 urbanizaciones informales, se compone por las localidades de Isidro Casanova, Rafael Castillo, Ciudad Evita y Gregorio de Laferrere. Del segundo cordón, la localidad de Rafael Castillo es el territorio que más urbanizaciones informales presenta: 16. El tercer cordón está integrado sólo por las localidades de González Catán, 20 de Junio y Virrey del Pino y allí se ubican la mayor cantidad de urbanizaciones informales: 81.

Se puede observar así que el tercer cordón cuenta con casi el doble de urbanizaciones informales que el primer y segundo cordón. En esa línea, en tanto los asentamientos informales se caracterizan por poseer una conexión irregular a la red eléctrica y a la red de agua, el predominio del desagüe a pozo negro/ciego u hoyo y la compra de gas en garrafa (Bareiro Gardenal, 2025), podemos argumentar que en el tercer cordón las condiciones de acceso a los servicios básicos, el nivel socioeconómico, la

educación, la salud, el empleo y otros indicadores de habitabilidad empeoran.

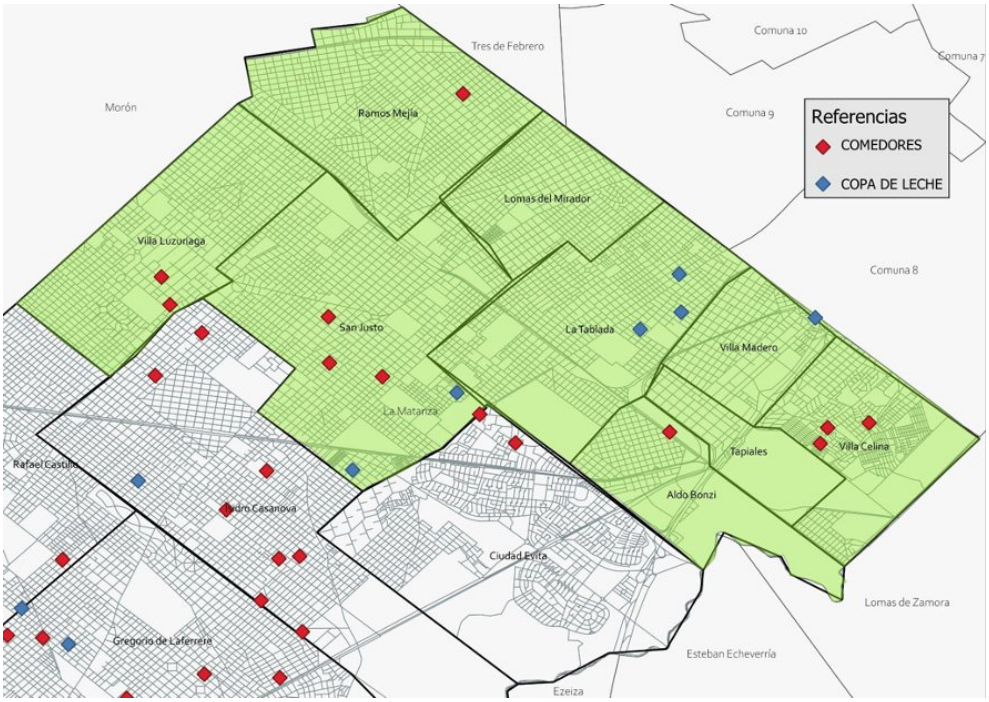
Ahora bien, si miramos la asistencia en el territorio, según la "Guía de recursos de la Secretaría de Desarrollo Social", existen 51 comedores a lo largo y ancho del partido, y 29 espacios que funcionan como merenderos o lugares donde se brinda la copa de leche. Es decir, oficialmente el municipio registra 80 espacios que funcionan como comedores o lugares donde se brinda la merienda y/o copa de leche.

A continuación, se presenta un mapa que nos permite localizar la distribución geoespacial de los espacios de comedores y copas de leche en todo el partido de La Matanza (mapa 2), y luego tres mapas en los cuáles se desagrega esa distribución en el primer cordón (mapa 3), en el segundo cordón (mapa 4) y en el tercer cordón (mapa 5 y 6).



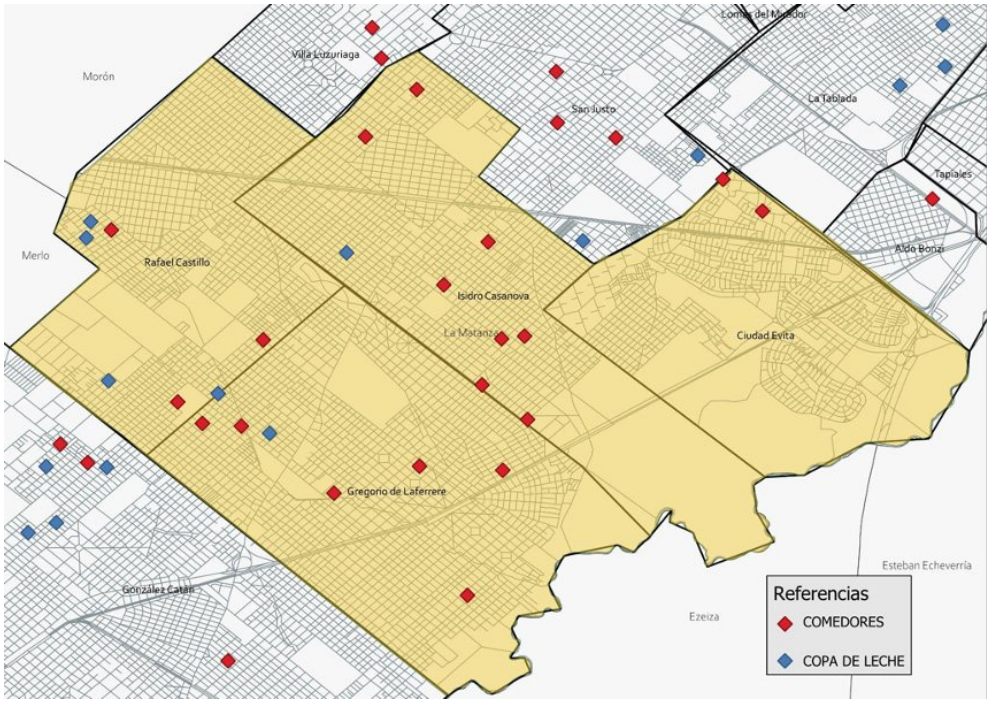
Mapa 2: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025) y RENABAP (2023)*

Preliminarmente, a partir del Mapa 2, podemos observar que la mayor cantidad de comedores y copas de leche se encuentran ubicadas en el tercer cordón del municipio. Allí se ubican 35 espacios en total, le sigue el segundo cordón con 25 espacios y, por último, el primer cordón que cuenta con 16 espacios.



Mapa 3: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025)*

Tal como se puede observar en el mapa 3, en el primer cordón están ubicados 11 comedores y 5 copas de leche. La mayor presencia de comedores se sitúa en San Justo y Villa Celina, y las copas de leche con mayor predominancia se localizan en La Tablada.

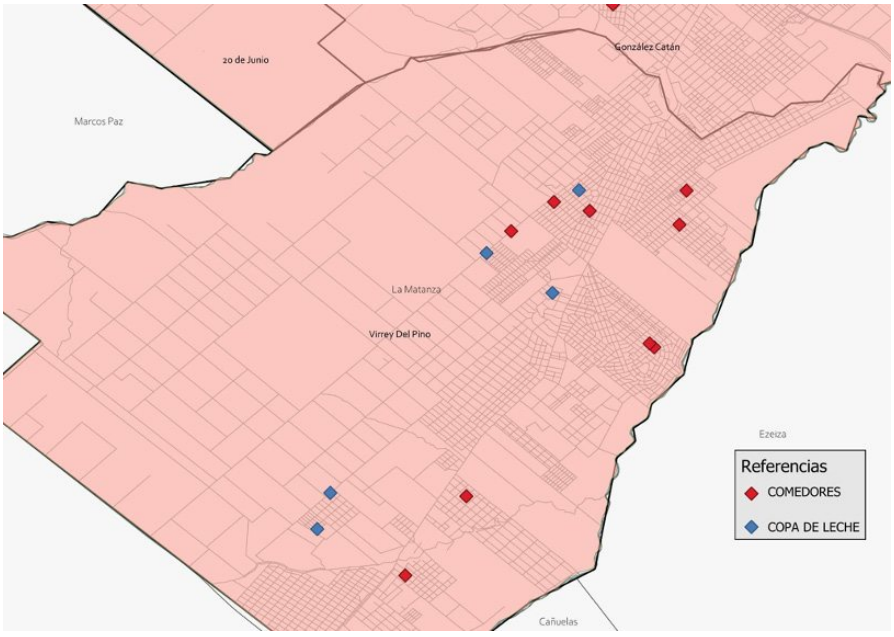


Mapa 4: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025)*

A partir del Mapa 4, se puede observar la localización de los comedores y las copas de leche en el segundo cordón del partido de La Matanza. En ese sentido, se visualizan 19 comedores y 6 copas de leche distribuidos en el segundo cordón. En este territorio, la mayor cantidad de espacios de comedores se distribuyen en las localidades de Isidro Casanova y Gregorio Laferrere, con 8 y 6 comedores respectivamente. Sin embargo, en lo que respecta a las copas de leche, la mayoría de esos espacios se ubican en la localidad de Rafael Castillo. Allí se ubican 4 copas de leche (una de ellas en el límite entre Rafael Castillo y Laferrere), mientras que en Isidro Casanova y Gregorio Laferrere, solo 1 espacio en cada uno.



Mapa 5: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025).*



Mapa 6: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025).*

Por la extensión del territorio, se han presentado dos mapas correspondientes al tercer cordón, para poder visualizarlo mejor. Allí se visualizan un total de 20 comedores y 15 copas de leche. Los primeros se distribuyen de la siguiente manera, 11 en la localidad de González Catán y 9 en Virrey del Pino, mientras que las copas de leche están ubicadas 10 en González Catán y 5 en Virrey del Pino.

Tal como se observa en los mapas de distribución geográfica, la cantidad de comedores y merenderos aumenta desde el primer hasta el tercer cordón, reflejando la profundización de la pobreza y las condiciones de vida más desfavorables que se configuran en este espacio territorial.

Vale aclarar que hay muchos espacios que funcionan como comedores y merenderos que no están registrados en esta Guía, pero que también actúan brindando alimento, una merienda o un plato de comida y se organizan de forma comunitaria. Por ejemplo, si consideramos el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (ReNaCoM)[4] al año 2023, se registraron 40.427 comedores y merenderos en la República Argentina, entre los que 16.054 de ellos se ubican en la provincia de Buenos Aires. Por su parte, en lo que refiere al partido de La Matanza, al año 2022, según el ReNaCoM, se contabilizaron 54 comedores y 31 merenderos, sumando un total de 85 lugares[5], 5 espacios más para la asistencia alimentaria que los que registra la Guía de Recursos del municipio.

Por otro lado, la Guía de Recursos también presenta la distribución de las "Mesas Territoriales" en el municipio. Estas son 21 y están ubicadas en las distintas localidades del municipio de La Matanza. Según la página web del municipio, las mesas territoriales constituyen lugares de reunión y trabajo colaborativo en las áreas que maximizan el efecto de las políticas públicas en el distrito, potencian la integración de la comunidad y la relación institucional con la comunidad. Además, la página sostiene que en las mesas participan áreas de la Secretaría de Desarrollo Social junto a áreas municipales, instituciones educativas, sanitarias y sociales de la zona, referentes barriales y organizaciones comunitarias.

4.https://reportes.secretarianaf.gob.ar/mapa/dashboard/alimentaria-mobile/cea867e7-2958-4273-b040-c708e4dc21c6?size=1366

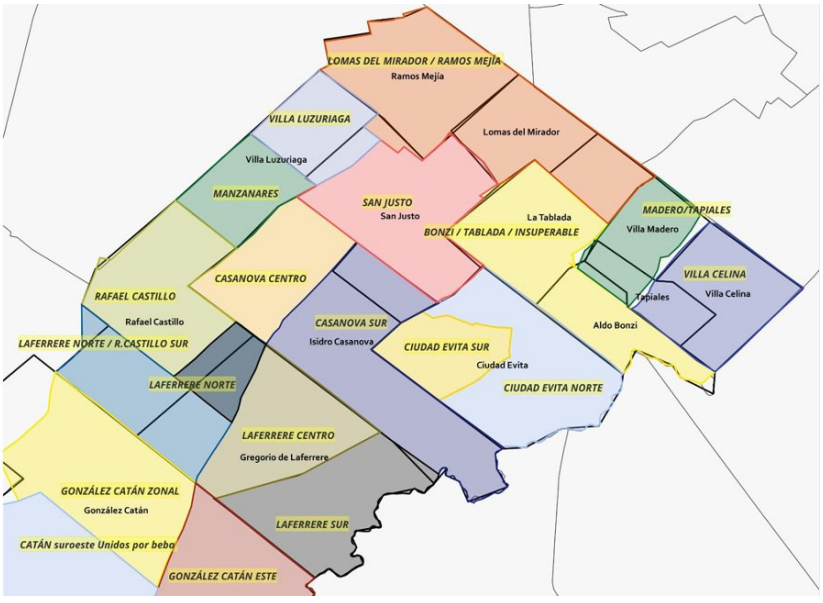
5. https://mapa.poblaciones.org/map/173801/#/@-34.773313,-58.61824,11z&r13847/l=390501!v0!w0,0,0

Respecto a las mesas territoriales encontramos una situación de distribución geográfica diferente. Por un lado, algunas localidades comparten mesas, otras localidades poseen varias mesas divididas en barrios (por ejemplo "Villa Insuperable" como barrio de Lomas del Mirador o "Manzanares" como barrio de Villa Luzuriaga) o según su localización (centro, norte, sur, este, oeste) y otras localidades poseen una única mesa correspondiente. Esto sucede a lo largo de los tres cordones, en el mapa 7 están ubicadas las mesas del primer y segundo cordón donde observamos tres situaciones:

-**Localidades que comparten mesas territoriales**: Lomas del Mirador y Ramos Mejía; Aldo Bonzi, La Tablada, Lomas del Mirador (b. Villa Insuperable); Villa Madero y Tapiales; Laferrere Norte y Rafael Castillo Sur.

-**Localidades que se encuentran divididas:** Villa Luzuriaga y barrio manzanares; Ciudad Evita Sur y Ciudad Evita Norte; Casanova Centro y Casanova Sur; Rafael Castillo y Laferrere Norte/Rafael Castillo Sur; Laferrere Sur, Laferrere Centro, Laferrere Norte y Laferrere Norte/Rafael Castillo Sur.

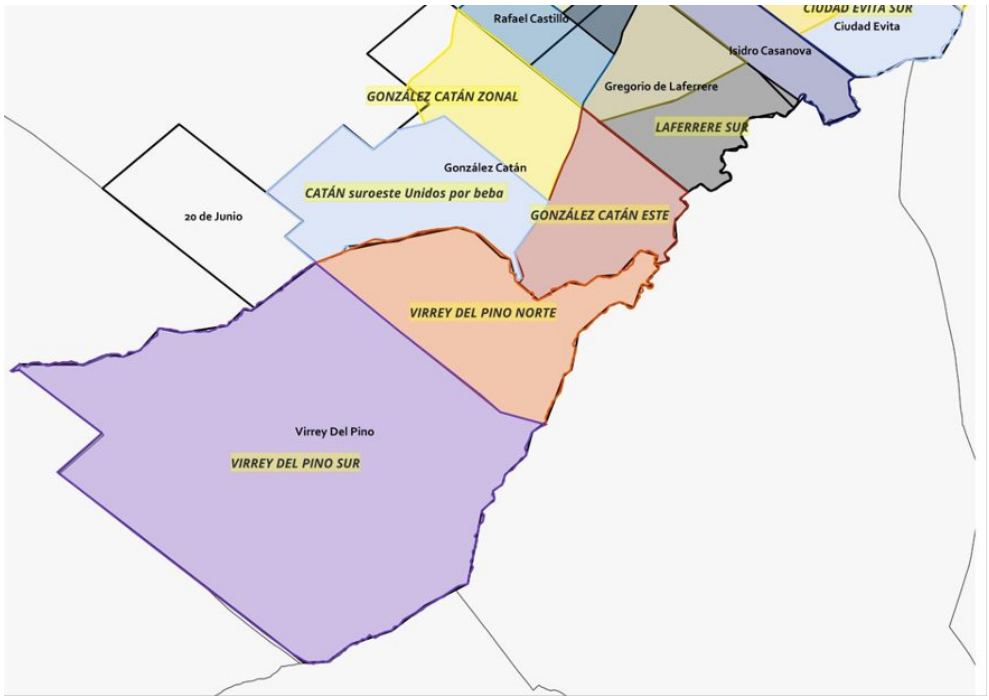
-Localidades que solo tienen una mesa: San Justo; Villa Celina.



Mapa 7: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025). Referencias:*

cada color del polígono divide la ubicación de la mesa territorial y las etiquetas amarillas tienen el nombre correspondiente.

En el caso del tercer cordón (mapa 8) sucede algo similar. La localidad de 20 de junio no tiene ninguna mesa territorial. Mientras que, González Catán está dividido en tres mesas: González Catán Zonal; González Catán Este; Catán Suroeste "Unidos por beba". Y en el caso de Virrey del Vino, esta posee dos mesas: Norte y Sur.



Mapa 8: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025). Referencias: cada color del polígono divide la ubicación de la mesa territorial y las etiquetas amarillas tienen el nombre correspondiente.*

En esta distribución podemos observar algunas segmentaciones al interior de los cordones donde algunas localidades se dividen y otras se juntan en una misma mesa territorial. Cabe destacar que la gran dimensión territorial de algunas localidades permite una fragmentación de hasta en tres partes y en otros casos, en territorios más chicos, que se comparta

el espacio. En tanto lugar de intercambio con la comunidad, esto permite interrogar sobre el lugar del habitante ligado a estas otras divisiones que se realizan en la misma localidad que habitan.

Además, a partir de este registro etnográfico, pudimos identificar que en una página web[6] , se brinda información sobre los días y horarios en los que se realizan reuniones mensuales de cada mesa territorial a modo de agenda. En un desplegable de esa página se proporciona información acerca del día, hora, lugar, dirección, referente, *flyer* de las mesas territoriales. En la mayoría de los casos se encuentra la información disponible, inclusive un *flyer* que es una imagen descargable que dice "Programa Mesas Territoriales", el nombre de la localidad y los datos sobre la reunión mensual (fecha, hora, lugar, dirección, localidad), acompañado por los logos del municipio. Los lugares donde se realizan las reuniones van desde espacios que funcionan como comedores, centros culturales/comunitarios y escuelas hasta asociaciones civiles, organizaciones sociales, sociedades de fomento y las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social.

Respecto a estas delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, también en la Guía de Recursos se brinda información que involucra la localización de las "Delegaciones". Estas funcionan como subsedes de la Secretaría de Desarrollo Social. Según la página se describen como:

La Secretaría cuenta con 18 Delegaciones distribuidas en todas las localidades de La Matanza.

Cada localidad cuenta con una o dos Delegaciones que atienden a los vecinos y vecinas de ese territorio para ofrecer una proximidad que facilite el acercamiento y garantice equidad en el acceso.

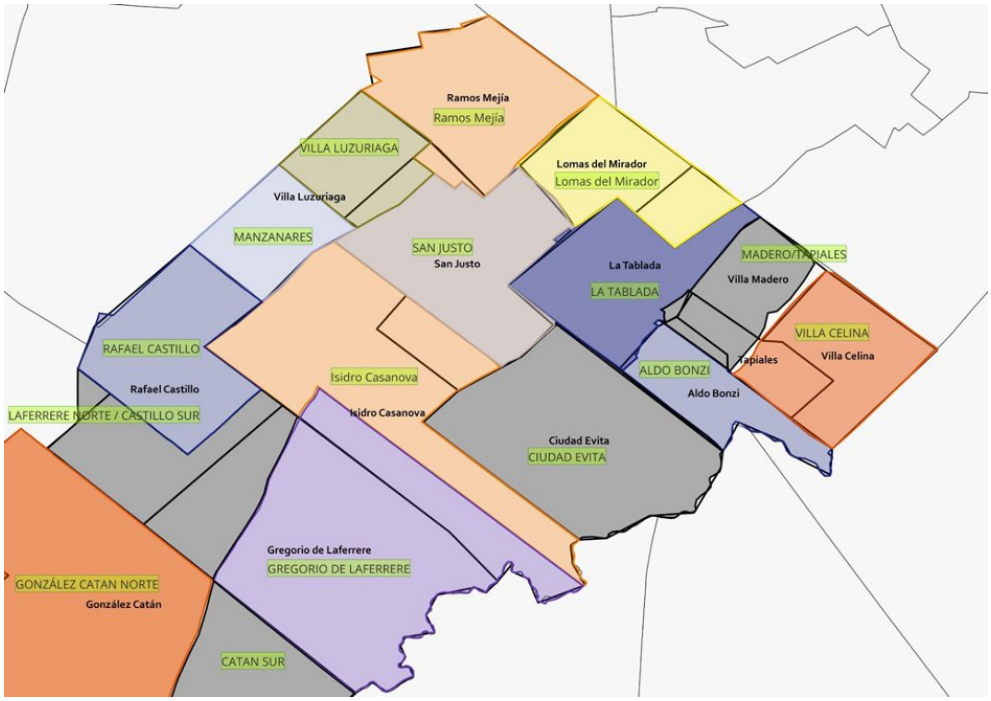
Las Delegaciones cuentan con equipos territoriales compuestos por coordinadoras, trabajadoras sociales y personal administrativo que ofrecen atención a los vecinos y vecinas del distrito que presentan problemáticas de índole socioeconómica.

Además de la localización, la página web también indica la dirección de mail de cada delegación. Si bien son 18 delegaciones y el total de las localidades del municipio son 16, la distribución geográfica es similar a lo que sucede con las mesas territoriales, pero de manera menos segmentada. En el caso del primer y segundo cordón (mapa 9) encontramos las

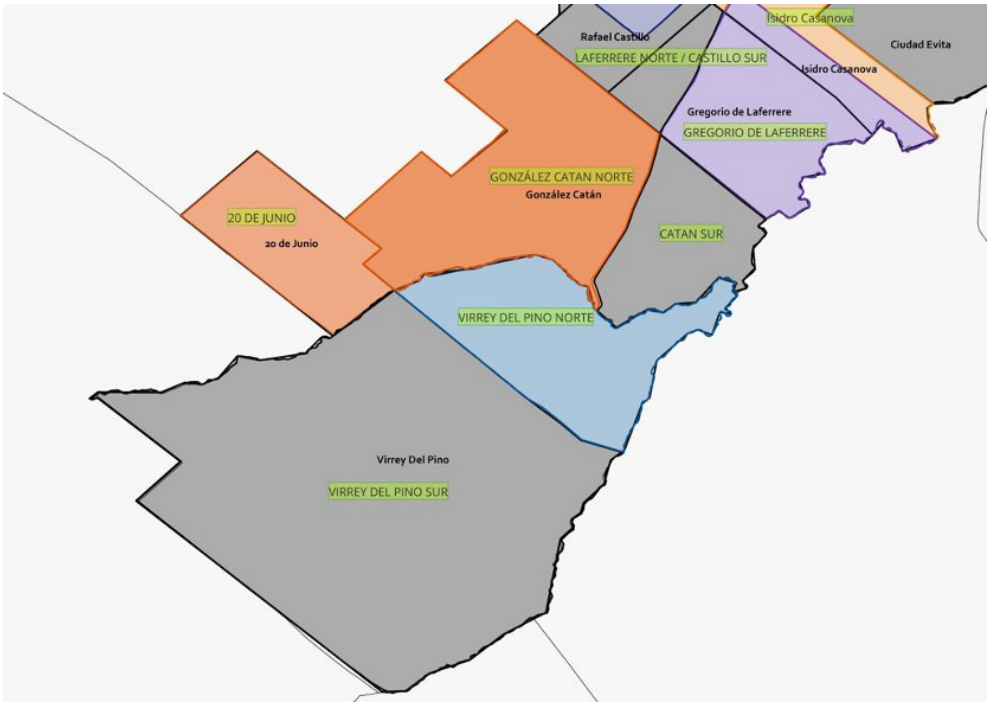
6.https://desarrollolamatanza.gob.ar/dsweb/agenda-mesas/

siguientes delegaciones que coinciden con la localidad dónde se ubican: Ramos Mejía, Lomas del Mirador, San Justo, La Tablada, Aldo Bonzi, Villa Celina, Ciudad Evita e Isidro Casanova. Mientras que, las delegaciones que comparten o dividen localidades son: Villa Madero y Tapiales; Villa Luzuriaga y barrio Manzanares; Rafael Castillo y Laferrere Norte/Castillo Sur y Gregorio de Laferrere.

En el caso del tercer cordón (mapa 10) las delegaciones se dividen en cinco, la que corresponde a 20 de Junio, González Catán Norte, González Catán Sur, Virrey del Pino Norte y Virrey del Pino Sur.



Mapa 9: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025). Referencias: cada color del polígono divide la ubicación de la delegación y las etiquetas verdes tienen el nombre correspondiente.*



Mapa 10: *elaboración propia en base a "Guía de Recursos Secretaría de Desarrollo Social y Espacios de Participación" (abril, 2025). Referencias: cada color del polígono divide la ubicación de la delegación y las etiquetas verdes tienen el nombre correspondiente.*

Cabe resaltar que, la ubicación de cada delegación acerca a la comunidad una serie de recursos. Según la página web, los "servicios" que se brindan son los siguientes:

– Atención de guardia a demanda espontánea.

– Información sobre los recursos sociales disponibles.

– Análisis de las situaciones particulares de los vecinos y vecinas de La Matanza.

– Orientación de servicio de sepelio gratuito.

– Apoyo alimentario y de recursos para refacción edilicia y construcción de núcleos habitacionales en casos excepcionales y de

vulnerabilidad social (sujeto a evaluación técnica de un o una Trabajadora Social)

– Asesoramiento sobre programas y políticas sociales para garantizar los derechos de las familias, según las necesidades: Articulación con Área de Promoción Infantil y Comunitaria (comedores y copas de leche), el Área de Seguridad y Soberanía Alimentaria (Más Vida-tarjeta verde y Programas Alimentarios Especiales destinados a personas con celiaquía y diagnóstico reservado).

En suma, la asistencia que se brinda desde la Secretaría de Desarrollo Social tiene que ver con ámbitos y problemáticas diversas tales como la cuestión habitacional, la problemática alimentaria, el acceso a servicios para la niñez y juventudes, el acceso a la salud y a la educación, entre otros servicios sociales. También se destaca que la Secretaría cuenta con programas de asistencia propios, así como se ocupa de la difusión de otras políticas y la articulación con otras áreas del Estado.

VII. Aperturas finales

Este capítulo se ha propuesto abordar las dos características que asume la pobreza en Argentina, en primer lugar, presentando la heterogeneidad de la misma hacía el interior del territorio, y, en segundo lugar, problematizando la multiplicidad de formas de ser abordada e intervenida en el municipio de La Matanza.

Hasta aquí se ha presentado un breve recorrido por el concepto de asistencia en la teoría social y se han descripto las particularidades del territorio de La Matanza como espacio donde se traman múltiples experiencias de asistencia a la pobreza. Así también se han abordado algunos antecedentes académicos que tensionan las dinámicas del territorio, la asistencia y la pobreza, y se han sistematizado y caracterizado las experiencias de asistencia en el territorio de La Matanza partir de una etnografía digital de la página web del municipio de La Matanza y la "Guía de Recursos de la Secretaría de Desarrollo Social" del municipio.

De este modo, se han podido mapear las diferentes urbanizaciones informales que se ubican a lo largo del territorio, tensionando con las características que asume cada cordón. Asimismo, se pudo observar la distribución de los comedores comunitarios y las copas de leche en el territorio, en tanto actividades que hacen a las formas de asistencia a la pobreza, así

como se han mapeado y caracterizado las mesas territoriales y las delegaciones que pone a disposición el municipio.

Como aporte a la clásica descripción del partido de La Matanza respecto a su segmentación y segregación socio-espacial en tres cordones (De Sena, 2019a; De Sena y Bareiro Gardenal, 2019) podemos dar cuenta de la profundización de una distribución geográfica que asume otras segmentaciones tanto al interior de los cordones como al interior de las localidades. Esto implica que la organización de la vida cotidiana, el acceso a servicios y las formas de asistir tomen colores diferentes al interior de cada territorio que compone la totalidad del municipio. Estas formas que asume la asistencia se vuelven pertinentes de seguir indagando, cada una desde su particularidades y características.

Bibliografia

Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino, en L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 17-80.

Aragon, J. A. (2019), *Políticas sociales en el territorio: asignación Universal por Hijo para Protección Social en las localidades de Virrey del Pino y González Catán del Partido de La Matanza*, Tesis de maestria. FLACSO, Sede Académica Argentina.

Arqueros Mejica, M. S.; Cosacov, N. y Rodríguez, M. (2022). Experiencias y trayectorias residenciales de beneficiarios y adjudicatarios del PRO.CRE.AR en el Municipio de la Matanza, Buenos Aires, Argentina (2012-2015), *Territorios* 46: 1-25.

Bareiro Gardenal, F. (2019), *Respuestas del ámbito público frente a la cuestión habitacional de La Matanza*, XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 26-30 de agosto 2019

Bareiro Gardenal, F. (2021), La calidad de vida en el partido de La Matanza, *Síntesis Clave* N°159.

Bareiro Gardenal, F. (2023), Entramado de actores en la problemática habitacional: Estado, organizaciones de la sociedad civil y la

comunidad del municipio de La Matanza*, Hábitat y Sociedad* 16(16): 267-285.

Bareiro Gardenal, F. (2024), Políticas habitacionales en La Matanza a nivel Nacional y Provincial en el periodo de 2020 a 2022, en De Sena, A. (dir.) *Algunos apuntes sobre la cuestión social en el partido de La Matanza en la (pos) Pandemia del Covid-19,* Vincular CyT, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de La Matanza, pp. 65-81

Bareiro Gardenal, F. (2025), Problemática habitacional en La Matanza: un análisis de las urbanizaciones informales desde las sensibilidades sociales, *Universitas* (42): 111-140.

Barreto, L. (2022), Políticas urbanas, violencias e injusticias espaciales. Cambios y persistencias en núcleos habitacionales transitorios (NHT) del Municipio de la Matanza, *Folia Histórica del Nordeste* (45): 253-278.

Connolly, P. (2005). Mapas y democracia, reflexiones críticas sobre la georeferenciación de carencias para la programación de políticas. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (1), 167-188.

Cravino, M. C., Moreno, V., & Mutuberría Lazarini, V. (2013), Cooperativas, construcción de viviendas y política habitacional: articulación entre organizaciones sociales y el estado en el área metropolitana de Buenos Aires, *Cuaderno urbano* 14(14): 0-0.

Dettano, A. (2021), Pandemia e intervenciones estatales: el Ingreso Familiar de Emergencia en La Matanza, en A. De Sena (Comps.), *COVID-19 y cuarentena en La Matanza: algunas aproximaciones desde la cuestión social*. Editorial de la Universidad Nacional de La Matanza, pp.109-130.

De Sena, A. (2019a), Dossier Trabajo. Principales rasgos de la "cuestión social" al comienzo del Siglo XXI. La Matanza 2017-2018, *Boletín Síntesis Clave* N° 144. https://observatoriosocial.unlam.edu.ar/index.php?seccion=6&idArticulo=19

De Sena, A. (2019b), Hogares receptores de programas sociales y emociones del Municipio de La Matanza, *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad* 11 (31): 48-63.

De Sena, A. y Bareiro Gardenal, F. (2019), Sobre habitabilidad en el partido de La Matanza, *Boletín Síntesis Clave* N° 145.

De Sena, A. y Dettano, A. (2020), Atención a la pobreza y consumo: Las intervenciones del "no alcanza", en A. Dettano (comps.), *Topografias del consumo* pp. 139-178 Estudios Sociológicos Editora.

De Sena, A.; Val, M. A.; Dettano, A.; Lazarte, M. B. y Bareiro Gardenal, F. (2020), *Aproximaciones a la cuestión social en La Matanza: algunas dimensiones para su análisis*, Colección VINCULAR CYT, Editorial de la Universidad Nacional de La Matanza.

D'Amico, V. (2015), De la pobreza a la desigualdad. Discursos internacionales, efectos nacionales, Latinoamérica. *Revista de estudios Latinoamericanos* 61: 237-263.

Faracce Macia, C. (2023), Prácticas alimentarias y emociones en comedores y merenderos comunitarios de La Matanza, *Revista Politikón* 6 (1): 9-29.

Ferrari Mango, C. G. (2020), Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" en el distrito de La Matanza, *Ciudadanías* 4: 203-232.

Ferraudi Curto, M. C. (2014), Construir un barrio organizado: Políticas habitacionales y categorías socioespaciales en una villa de Buenos Aires, *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana* 9(2): 141-162.

Forni, P., Nardone, M., & Castronuovo, L. (2010), *Organizaciones comunitarias, redes sociales y capital social en ámbitos de pobreza y exclusión. La relación con el Estado y la incidencia de las organizaciones sobre el desarrollo comunitario. El caso de Villa Palito-Barrio Almafuerte-La Matanza*, VI Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, 9-10 de diciembre 2010

Gutman, M; Nesprias J. y Puppo, X. (2021), Voces plebeyas en el espacio público digital: emergencia de conflictos territoriales en el sur de la RMBA, en M. Gutman (ed.), *Inclusión y tensiones en la cuenca Matanza Riachuelo. Los dilemas de la integración socio-espacial en Buenos Aires* pp.35-94, Editorial Café de las Ciudades,

Halperin Weisburd, L.; Labiaguerre, J. A.; Delpech, C.; González, M.; Berta, H.; Villadeamigo, J.; Siffredi, L. y Müller G. (2008), *Cuaderno Nº 10: políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo*. Universidad de Buenos Aires.

Hernández Tellez, G. y Macció, J. M. (2020), Condiciones de vida y pobreza multidimensional en las villas del Conurbano Bonaerense: el barrio Puerta de Hierro, *Ensayos de Política Económica* 3(2): 38-75.

Herzer, H., M.M. Di Virgilio, M.C. Rodríguez y Redondo, A. (2008), ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas, *Pampa* 4: 85-112

Hine, C. (2008), Ethnographies of Online Communities and Social Media: Modes, varieties, affordances, in Nigel G. Fielding; Raymond M. Lee & Grant Blank (Eds.), *The SAGE Handbook of Online Research Methods*. Sage Publishers, pp. 1-23.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2025, marzo 27). *Incidencia de la pobreza y la indigencia. Resultados del segundo semestre de 2024* (Vol. 9, n.º 222). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf

Lentini, E., Regueira, J. M., & Tobias, M. (2022), Los desafíos del acceso al agua y cloaca en áreas vulnerables del AMBA y el impacto en la salud, en Vecslir, L., Grinberg, S. y Carbajo, A. (eds.), *Urbanos*. Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias, Fundación UNSAM Innovación y Tecnología, pp. 290-314.

Logiudice, A. (2018), Pasado y presente de la asistencia argentina (1990-2015): claves para una relectura del neoliberalismo. *Revista de la Carrera de Sociología*, vol 8 (8): 90 - 124.

Mairano, M. V. (2023), Ayudas a comedores comunitarios y Extensiones universitarias, el caso del Partido de La Matanza, *Intersticios* 17 (1): 59-78.

Mairano, M. V. (2024), Problemática alimentaria y pobreza en el partido de La Matanza: una mirada desde las intervenciones sociales y los espacios del comer, *Boletin Sintesis Clave* 183.

Pérez, S. M. (2022). Enseñar en los márgenes: las representaciones sociales de profesoras que se desempeñan en contextos de pobreza en La Matanza - Buenos Aires, *Revista Peruana De Investigación Educativa* 14(16): 62-84. https://doi.org/10.34236/rpie.v14i16.356

Pink, S.; Host, H.; Postill, J.;Hjorth, L.;Lewis, T.; Tacchi, J. (2016), *Digital Ethnography. Principles and practices*. Sage publishing

Redondo, S. P. (2016), Movilidad femenina, transporte y accesibilidad a servicios educativos y sanitarios: una aproximación al análisis de las estrategias de vida de las mujeres-madres al sudoeste del partido de La Matanza, *Mobilitas II*: 76-86.

Tuñon, I. y Areces, G. S. (2021), La alimentación de los hogares vulnerables con niños/as y adolescentes del Partido de La Matanza en tiempos de COVID-19, *RIHUMSO* 20 (10): 41-60.

Varis, P. (2014), Digital Ethnography, *Tilburg Papers in Culture Studies* 104: 1-23.

CAPÍTULO 37

Biotecnología y articulación productiva en el conurbano bonaerense: el caso de la PSB de la UNQ

Sergio Paz*, Miguel Giudicatti, Andrea Ferrera

Departamento de Economía y Administración,
Universidad Nacional de Quilmes
* spaz@unq.edu.ar

Palabras clave: *biotecnología, innovación, desarrollo.*

Keywords: *biotechnology, innovation, development.*

Resumen ejecutivo

El presente trabajo brinda un diagnóstico sobre el estado actual de las potencialidades de la cadena de valor de biotecnología, a partir del análisis de la oferta, la demanda y de la articulación de servicios biotecnológicos de alto valor agregado en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Se destacan algunas evidencias a través de casos de relevancia, tanto a nivel de empresas como de instituciones y grupos de I+D, especialmente, a través de la experiencia de vinculación tecnológica de la Plataforma de Servicios Biotecnológicos (PSB) radicada en la Universidad Nacional de Quilmes.

Introducción

La biotecnología, motor del actual paradigma tecnoeconómico y estrategia de desarrollo, ha experimentado un fuerte crecimiento en la Argentina, y en particular en la provincia de Buenos Aires (PBA), superando a la mayoría de los países de la región. Este desarrollo, históricamente ligado a los recursos naturales, también exhibe avances significativos en

salud humana y animal, reproducción vegetal, aplicaciones industriales (enzimas y biopolímeros), biomateriales, biorremediación, bioinsumos y bioenergías.

En el marco de la revolución digital, la biotecnología se expande como un conjunto de actividades intensivas en conocimiento, configurando nuevos bienes finales y de uso transversal en casi todos los sectores económicos, actuando como una "industria de industrias" (Anlló et al., 2011). Su cadena de valor demanda innovaciones y respuestas de un sistema público de ciencia y tecnología de reconocida calidad, con recursos humanos formados y una red de instituciones capaces de promover actividades basadas en el conocimiento. La actividad científica y de transferencia tecnológica en biotecnología en universidades públicas y organismos de I+D se ha intensificado en las últimas décadas, aumentando la colaboración con el sector productivo.

El Estado nacional impulsó el sector con instrumentos tales como el Instituto de Biotecnología y Biología Molecular, y subsidios a proyectos de innovación tecnológica. Sin embargo, este impulso se ha visto desalentado por el cambio ideológico de la actual gestión de gobierno a nivel nacional (2023-2025), que desestima la capacidad de las agencias gubernamentales para fomentar el desarrollo biotecnológico asociado a las actividades productivas.

Este trabajo presenta un resumen actualizado de las potencialidades de la cadena de valor de la biotecnología en la PBA, considerando su rol crucial en la innovación y el desarrollo. Se realiza un análisis de la identificación de la demanda actual y futura en distintos sectores, la oferta de servicios biotecnológicos disponibles y se realiza una evaluación de la articulación entre los actores para la provisión de servicios de alto valor agregado en el ámbito regional.

Un componente central de esta investigación es la presentación de casos relevantes de empresas, instituciones y grupos de investigación radicados en centros tecnológicos y universidades p**úblicas, que ejemplifican el dinamismo del sector y su potencial para** dinamizar el desarrollo tecnológico, con un foco particular en la Plataforma de Servicios Biotecnológicos (PSB) de la Universidad Nacional de Quilmes. La PSB se presenta como un ejemplo destacado de vinculación universidad-empresa dentro del ecosistema de la PBA.

Para abordar el diagnóstico integral sobre el estado de la cadena de valor de la biotecnología en la PBA, se adoptó un enfoque de investigación mixto. Esta combinación de análisis cualitativo y cuantitativo es crucial para lograr una sólida triangulación de la información, permitiendo tanto la cuantificación del ecosistema como la comprensión de sus dinámicas internas.

El componente cuantitativo se basó en el procesamiento de información secundaria especializada y de carácter oficial. Esto incluyó el análisis de las bases de datos y los resultados del Censo Nacional de Biotecnología, que proporciona el stock de empresas y capacidades instaladas. Adicionalmente, se utilizaron documentos de trabajo y reportes sectoriales generados por el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la PBA (MPCIT-PBA), como los informes del Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica (ORBITA). Estos datos estadísticos fueron esenciales para establecer la base diagnóstica, cuantificando la oferta y la demanda, y mapeando la distribución geográfica y las áreas de especialización de la biotecnología bonaerense.

Por otro lado, el componente cualitativo fue fundamental para la comprensión de los mecanismos de articulación, la dinámica de transferencia tecnológica y para sustentar las afirmaciones sobre el ecosistema. Se recurrió a la obtención de información primaria a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores institucionales estratégicos. Estos informantes clave incluyeron directivos de la PSB y referentes de Empresas de Base Tecnológica (EBT) o bioempresas, seleccionados por su posición privilegiada en la interfaz universidad-empresa. El acceso a su experiencia garantiza una visión interna sobre las barreras y las oportunidades de vinculación.

Finalmente, la experiencia de la PSB de la Universidad Nacional de Quilmes fue abordada como un caso de estudio ilustrativo. Este enfoque cualitativo y acotado permitió profundizar la comprensión de la gestión de la vinculación tecnológica y los servicios de alto valor agregado en un entorno universitario, e hizo evidente los desafíos que enfrenta la transferencia de conocimiento y la generación de valor en el contexto regional que se discuten a lo largo del trabajo. La convergencia de los datos oficiales con el conocimiento generado por los actores institucionales dota al diagnóstico de la rigurosidad y la profundidad necesarias para evaluar las potencialidades y los límites reales del sector en la PBA.

I. La importancia de la cadena de valor de biotecnología a nivel nacional

La biotecnología ha realizado una contribución decisiva al mejoramiento de la producción en nuevas ramas y sectores tradicionales. Brinda enormes oportunidades para el área de la salud, desde la producción de nuevos insumos, medicamentos y vacunas, la obtención de medicamentos por técnicas biotecnológicas, la predicción y el diagnóstico temprano de enfermedades, mediante el reemplazo de análisis tradicionales por el desarrollo de sistemas de diagnóstico obtenidos por técnicas biotecnológicas, más rápidos y precisos, la asistencia a la reproducción humana, desde la salud materna, la salud fetal, la corrección de anomalías durante el embarazo y la reproducción asistida, el tránsito/avance hacia una medicina personalizada y regenerativa basada en el uso de las terapias génicas, la ingeniería de tejidos y la utilización de células madres, entre otros. El sector ha ganado gran importancia en los últimos años, fundamentalmente debido a la amplitud de sus aplicaciones en áreas como la agricultura, la salud y los procesos industriales.

En el contexto actual de ampliación de la demanda mundial de alimentos de calidad, de energía, de bienes de consumo y de servicios para la prevención y remediación de la salud y el ambiente, la biotecnología cobra una relevancia central. Las mayores demandas sobre los recursos ubican a la tecnología como un factor crítico para los desarrollos futuros. En este sentido, la biotecnología y otras tecnologías complementarias pueden contribuir de una manera eficiente a la producción sustentable de bienes y servicios de alta calidad y valor agregado en las distintas ramas de la economía, a partir de un nuevo sendero de crecimiento basado en el conocimiento aplicado a la producción de biomasa, a su transformación en productos agroindustriales y al procesamiento de los residuos con un enfoque de economía circular (Anlló, 2016).

Asimismo, es reconocido que la biotecnología es un campo en constante evolución, donde surgen nuevos conocimientos, técnicas y herramientas de manera frecuente. Según la encuesta sobre I+D del Sector Empresario argentino (MINCYT 2020): "la cantidad de recursos humanos en I+D que aporta el sector empresario a la I+D total del país es relativamente baja, manteniéndose en los últimos años en el orden del 16%. Históricamente, la mayor parte (78%) del personal en I+D en Argentina se desempeña en instituciones públicas: universidades y organismos de CyT. Esta es una característica estructural del desarrollo de la actividad de I+D en el país que, en términos de comparación internacional, está explicado por

la baja incidencia que ha tenido el sector empresario en el empleo de recursos humanos para la investigación" (MINCYT 2020: 7).

La información disponible en base a datos del 1er. Censo de Empresas de Biotecnología y Nanotecnología realizado en Argentina en 2023 (Censo), identificaron 340 empresas con capacidades para utilizar tecnologías biotecnológicas en actividades de I+D y en la producción de bienes y servicios, convirtiendo al país en líder en Latinoamérica en cantidad de firmas. El Censo también refleja el acelerado crecimiento del sector en los últimos 15 años, donde la cantidad de empresas se triplicó con respecto a una medición del año 2008, donde se contabilizaba 120 firmas (Stubrin, et al., 2024)

En este marco, el entramado de startups bio tiene una relevancia central, para el año 2022 alcanzó el 43% de las firmas biotecnológicas en el país. Son mayormente empresas con una antigüedad menor a siete años, altamente innovadoras que lograron desarrollar tecnologías en la frontera del conocimiento y con modelos de negocios atractivos para la captación de financiamiento internacional (con predominancia del capital de riesgo) que les permiten una rápida escalabilidad. Este fenómeno se encuentra en línea con lo que sucede a nivel regional, donde las empresas biotecnológicas representan el 61% de las startups de Deep Tech[1] en América Latina y el Caribe (Peña y Jenik, 2023).

En cuanto a la distribución territorial de las empresas, el Censo revela que las firmas se concentran principalmente en cuatro distritos geográficos: CABA con 90 firmas (representa el 26% del total), PBA con 87 firmas (25%), Santa Fe con 77 empresas (23%) y Córdoba con 52 firmas (15%). Otras provincias con presencia de empresas biotecnológicas son Mendoza (ocho firmas), Tucumán (cinco firmas), Misiones (cuatro firmas), Entre Ríos (cuatro firmas), Salta (dos firmas), Santiago del Estero (dos firmas), Chaco (dos firmas), Chubut (una firma), Formosa (una firma), Jujuy (una firma), La Rioja (una firma), San Luis (una firma) y Tierra del Fuego (una firma).

Otro dato que se desprende del Censo está relacionado al perfil de las empresas; en este aspecto, del total de las empresas relevadas, el 85% son independientes y en menor medida forman parte de grupos empresarios (el 10%) o de empresas públicas (5%). En cuanto al tamaño, se trata ma-

1. Las startups Deep Tech son empresas basadas en un descubrimiento científico o en una innovación de ingeniería importante. Estas startups implican un riesgo tecnológico y de investigación y desarrollo significativo.

yoritariamente de empresas pequeñas considerando la cantidad de empleados. Las microempresas (hasta 10 empleados) representan el 53,3% del total, las pequeñas (de 10 a 50 empleados) el 26,2%, las medianas (de 50 a 250 empleados) el 9,5% y las grandes (más de 250 empleados) el 11%. En el año 2022, las empresas bio analizadas en la Argentina poseían 15.124 empleados totales. De estos, el 20% (2.986 empleados) se dedicaban exclusivamente a actividades de biotecnología.

Resulta interesante mencionar que la creación de empresas a partir del conocimiento creado en el ámbito científico-tecnológico y privado, así como el peso de las aceleradoras en el país, han contribuido a una expansión muy importante del total de empresas relevadas creadas en los últimos años. En este sentido, en el período 1980-1999, las firmas surgidas a partir de algunos de estos procesos explican el 11% de las firmas bio creadas en ese tiempo, mientras que en las dos décadas siguientes (2000-2019) estas representan el 40% de las empresas creadas, y entre los años 2020 y 2023, el 65% de las nuevas empresas surgidas en ese lapso de tiempo.

Sobre las áreas de aplicación, en las cuales las empresas utilizan la biotecnología para desarrollar nuevos productos y procesos y tecnologías, se destacan principalmente la salud humana y la biotecnología agropecuaria, que representan el 55% de las empresas del sector. Sin embargo, el 37% de estas aplica su conocimiento en más de un área. En una proporción menor, las empresas desarrollan productos y servicios para procesamiento industrial (44 empresas), salud animal (37 empresas), ambiente, energía y recursos naturales (27 empresas) y aplicaciones no específicas (22 empresas).

Los productos y tecnologías desarrolladas van desde vacunas y técnicas de ADN recombinantes y otras terapias y diagnósticos para salud humana; procesamiento industrial; desarrollo de plantas, microorganismos y animales, bioinsumos y micropropagación vegetal en biotecnología agropecuaria; entre otros. Esto se da tanto en etapas de I+D, experimentación, escalado y empresas que ya se encuentran en la etapa de mercado.

Por último, un fenómeno reciente que refleja las enormes potencialidades del sector está relacionado con el proceso de internacionalización que se encuentran atravesando las empresas, a partir de subsidiarias en otros países. Unas 36 empresas poseen 77 subsidiarias en el extranjero, cerca de la mitad de estas se encuentran en América Latina (37 subsidiarias) y otro tercio en los Estado Unidos (28 subsidiarias). En países

de Europa, África y en China también se han radicado sucursales de empresas biotecnológicas argentinas. La mayoría de las subsidiarias son de tipo productivas y de I+D (55%), mientras que el restante es de tipo comercial (45%). Las subsidiarias productivas (21 en total) se encuentran fundamentalmente en los países de América Latina (62%), mientras que la mitad de las que llevan a cabo actividades de I+D se localizan en los Estados Unidos (Stubrin et al., 2024).

II. La demanda de biotecnología en la provincia de Buenos Aires

El alcance de la cadena de valor de la biotecnología ha estado creciendo de manera significativa en las últimas décadas, tanto a nivel nacional como en la PBA. Se trata de un área estratégica para la región, que genera muchas aplicaciones para impulsar el crecimiento industrial con todos los ingredientes para apalancar a la nueva revolución tecnológica. La PBA cuenta en la actualidad con empresas dedicadas a la producción de biotecnología que se concentran en distintos campos productivos, donde tanto por el número de firmas como su desempeño relativo, son similares a las registradas en otras economías de desarrollo intermedio. Constituyen una aceptable base productiva, y a partir de acciones de transferencia hacia pymes, puede convertirse en un vector conducente para el desarrollo territorial en la provincia (MPCIT-PBA, 2022).

Con base en los datos proporcionados por el Censo (Stubrin et al., 2024), se identificaron 51 empresas bonaerenses que respondieron positivamente a la encuesta nacional, lo que representa el 24,29% del total de respuestas a nivel país. Un rasgo distintivo de estas 51 empresas es su predominante naturaleza micro y pequeña (más del 80%), en su mayoría son firmas independientes y de capital privado.

En cuanto a su actividad principal, casi el 40% de estas empresas de biotecnología de PBA se enfoca en Proyectos de I+D, seguido por actividades manufactureras y de servicios. Sus principales áreas de actividad se concentran en la biotecnología agropecuaria, la salud humana, la salud animal y el procesamiento industrial. Es destacable la presencia de 29 startups bio identificadas para el año 2022 dentro de este grupo.

En el plano económico, estas 51 empresas generan un volumen de ventas bio que asciende a 989,5 millones de dólares, lo que constituye el 29,42% de las ventas bio a nivel nacional. Su contribución al comercio exterior también es significativa, alcanzando los 106,87 millones de dólares en

exportaciones bio, que representa el 28,64% del total nacional. Durante el año 2022, estas empresas invirtieron 9,9 millones de dólares en actividades de I+D, lo que equivale al 1% de sus ventas totales. En términos de innovación, el 67% de las firmas lograron introducir nuevos productos, mientras que 43% implementaron nuevos procesos. Su actividad inventiva se refleja en la solicitud de 31 patentes, de las cuales el 90% son para el mercado internacional.

Finalmente, en lo que respecta al empleo, estas 51 empresas dan trabajo a un total de 4.015 personas, lo que representa el 26,55% del empleo bio a nivel nacional. Dentro de este total, 788 profesionales se desempeñan directamente en actividades bio, constituyen el 26,39% del total nacional de profesionales en el sector. Del total de empleados, 684 son profesionales, de los cuales 295 poseen título de doctor y otros 418 cuentan con otros títulos de posgrado.

Cuadro 1: *Cuadro comparativo. Principales datos de empresas bio en LA PBA (2023)*

Característica principal	Provincia de Buenos Aires (51 empresas)
Tipo de empresas predominante	Micro y pequeñas (más del 80%)
Naturaleza del capital predominante	Independiente y privada
Principal actividad	Investigación y Desarrollo (casi 40%)
Principales áreas de actividad	Agropecuaria, salud humana, salud animal, procesamiento industrial
Ventas bio (USD millones)	989,5
Exportaciones bio (USD millones)	106,87
Inversión en I+D (USD millones)	9,9 (1% AI / Ventas)
Empleo total	4.015
Profesionales en actividades bio directas	788
Profesionales con doctorado	295
Profesionales con otros posgrados	418
Innovación en nuevos productos	67% de las firmas
Innovación en nuevos procesos	43% de las firmas
Patentes solicitadas (mercado internacional)	31 (90% mercado internacional)

Fuente: elaboración propia según datos Censo (Stubrin et al., 2024).

En referencia a los datos de empleo y recursos humanos calificados, se evidencia que la formación y capacitación de profesionales en el campo de la biotecnología resulta esencial para satisfacer las necesidades de la demanda de servicios, ya que permite mantenerse actualizado con los avances científicos y tecnológicos, adquirir competencias especializadas, desarrollar habilidades prácticas, fomentar la innovación y el espíritu emprendedor, y promover la colaboración y el trabajo en equipo. La demanda en el sector de servicios biotecnológico de este tipo de profesionales resulta de gran relevancia para impulsar el desarrollo y la aplicación de la biotecnología en diversos sectores y abordar los desafíos actuales y futuros de manera efectiva en virtud de aquello que actualmente requiere la PBA. Por ello resulta crucial el sostenimiento de una política pública formativa de profesionales en temáticas de biotecnología, a nivel de pregrado, grado, posgrado y con orientación técnica profesional.

III. Demanda de servicios biotecnológicos en la provincia de Buenos Aires

Dentro de la PBA existe un ecosistema biotecnológico dinámico, que se nutre de la sinergia entre instituciones de investigación de renombre, universidades con una sólida trayectoria y empresas innovadoras. Esta articulación constituye la base fundamental para el avance y la implementación de soluciones biotecnológicas en la región. La disponibilidad de científicos altamente capacitados, un marco regulatorio local que apoya el desarrollo y una robusta red de colaboraciones científicas facilitan el intercambio de conocimientos y la materialización de proyectos conjuntos. La identificación precisa de las necesidades de servicios biotecnológicos dentro de la provincia revela un amplio abanico de oportunidades para el sector.

Dada su demografía como la provincia más poblada de Argentina y su economía diversificada y en constante expansión, la PBA se posiciona como un centro estratégico para la demanda de soluciones biotecnológicas en diversos campos. Los grupos de investigación provinciales exploran una amplia gama de temas, ofreciendo un acervo de conocimiento que abarca múltiples disciplinas dentro de las ciencias biológicas y agronómicas, la salud y el medio ambiente. Entre los desarrollos más destacados se encuentran las investigaciones y aplicaciones de técnicas biotecnológicas de vanguardia, como la secuenciación de ADN y ARN, el estudio de proteínas y otras moléculas esenciales, el cultivo e ingeniería de tejidos

y células, y el desarrollo de vectores génicos, cuya utilización y difusión han experimentado un notable incremento entre los investigadores.

Los campos de aplicación potencial de estas investigaciones son diversos y prometedores, abarcando áreas cruciales como la nutrición animal, con el desarrollo de alimentos optimizados y estrategias para reducir las emisiones de metano; la sanidad animal, mediante la detección temprana de enfermedades y la mejora de vacunas; el mejoramiento genético animal, para obtener razas con características superiores; el desarrollo de nuevos fertilizantes (biofertilizantes) sostenibles para potenciar el crecimiento vegetal; la identificación de medicamentos a base de plantas medicinales mediante técnicas biotecnológicas para su producción masiva; el desarrollo de plantas y semillas genéticamente modificadas resistentes a diversas condiciones adversas; la micropropagación vegetal para la producción masiva y controlada de cultivos; técnicas para el control de malezas y plagas basadas en microorganismos; la microbiología de suelos para mejorar la sostenibilidad agrícola; y las biorremediaciones para la recuperación de suelos y aguas contaminadas y el tratamiento de residuos.

En cuanto a los sectores con un potencial de crecimiento significativo, se destaca la oferta de servicios biotecnológicos en salud humana, con el desarrollo de nuevos medicamentos y técnicas de diagnóstico temprano; en alimentación, con la creación de alimentos más saludables y sostenibles; en el desarrollo de biomasa, biomateriales y biocombustibles, aprovechando residuos y fuentes renovables; en la agricultura de precisión, mediante la aplicación de tecnologías de la información para optimizar la producción; y en la bioinformática, para el análisis de grandes volúmenes de datos biológicos.

Para traducir este conocimiento en beneficios tangibles para el ámbito socio productivo, resulta fundamental fortalecer la colaboración público-privada, creando lazos sólidos entre instituciones públicas, empresas privadas y centros de investigación. Esta interacción es esencial para impulsar el desarrollo de servicios biotecnológicos, promoviendo la transferencia de tecnología y conocimientos, y facilitando el acceso a financiamiento y recursos.

En primer lugar, porque permite la complementariedad de recursos y capacidades, donde el sector público aporta financiamiento e infraestructura, mientras que el privado ofrece experiencia en gestión y agilidad. En segundo lugar, porque fomenta la innovación, combinando el

conocimiento científico con la visión comercial. En tercer lugar, porque facilita la formulación de soluciones integrales y sostenibles a problemas sociales. En cuarto lugar, porque impulsa el crecimiento económico y la generación de empleo de calidad a través de la inversión conjunta. Y, por último, porque contribuye a mejorar la gobernanza y la toma de decisiones al involucrar a diversos actores y perspectivas.

Estudios recientes (MPCIT-PBA; 2022, 2023a, 2023b y 2024) han identificado numerosos ejemplos destacados dentro de PBA de casos pymes nacionales que han logrado una articulación virtuosa en la colaboración público-privada con instituciones y centros de investigación locales, demostrando el potencial de este modelo para impulsar el desarrollo biotecnológico regional.

Cuadro 2: *Resumen de casos destacados de empresas bio en la PBA (colaboración pública y privada)*

Categoría	Subsegmento	Algunos ejemplos destacados	Localidad / Área geográfica
Biomedicina	Diagnóstico in vitro	–ZEV Biotech (kits de diagnóstico molecular, incubada en UNSAM y FAN)– Chemtest (kits de diagnóstico para enfermedades infecciosas, incubada en UNSAM)	Villa Lynch, San Martín
Biomedicina	Dispositivos biomédicos inteligentes (DBI)	–ADOX (electroporador para electro quimioterapia oncológica, articulado con FCEyN, UBA) –Apexar Technologies (oxímetro de pulso Biotrend para neonatología y primera infancia) –View Mind (detección temprana de Alzheimer, spin-off UNS) –LabNIng-UNSAM (pulsera para progresión del Parkinson)	Ituzaingó, Victoria, Bahía Blanca, San Martín
Biomedicina	Bioinformática para la salud	–Biocódices –Bitgenia.	Área Metropolitana Buenos Aires
Biotecnología en alimentos y bebidas	Ingredientes alimentarios biotecnológicos	–Biochemical y GENEC (quimosina) –Biokeen (enzimas animales) –Biotec (ingredientes alimenticios) –Grisbill (aromatizantes y saborizantes) –Oilfox (biocombustibles y suplemento dietario)	Martínez, Luján, Pilar, Vicente López, Brandsen y San Nicolás

Categoría	Subsegmento	Algunos ejemplos destacados	Localidad / Área geográfica
Biotecnología en alimentos y bebidas	Productos finales basados en biotecnología	–Babasal (bebida Biba, quinua) –Mamá Mecha (leche enriquecida) –Algaebio+ (cultivo de microalgas, astaxantina) –TomorrowFoods (hamburguesa a base de plantas)	Luján, Chivilcoy, José León Suárez
Bioinsumos agrícolas		–Rizobacter (biofertilizantes, biopesticidas) –Nitrap (fertilizantes) –Cergen SRL (biofungicidas) –Laboratorios Arbo –Agroinvest y Biovita Sudamericana (bioestimulantes) –Agro AdvanceTechnology SA (biofungicidas) –Agri Star SA (bioinsecticidas) –Brometan/Biobest Argentina (fitosanitarios)	Pergamino, Ameghino, Hurlingham, Junín, Florencio Varela, Pilar, Lavallol, Burzaco
Mejoramiento genético vegetal (OGM)		–CortevaAgriscience (semillas) –Don Mario (semillas) –Satus Ager (semillas) –Produsem (forrajes) –Tecnoplant SA (papa transgénica)	Vicente López, Chacabuco, Beccar, Pergamino, Martínez
Bioenergía y biocombustibles		–ArreBeef SA (biogás) –Oilfox SA (biocombustibles)	Ramallo, San Nicolás

Fuente: elaboración propia con datos de MPCeIT, PBA, ORBITA (2022, 2023 y 2024).

IV. La oferta de servicios biotecnológicos en la Provincia de Buenos Aires

El crecimiento de la oferta de servicios biotecnológicos tiene por objetivo fortalecer las capacidades del sistema científico y tecnológico de la PBA, y en el conurbano bonaerense en particular, a partir de una política que tienda a potenciar las capacidades de I+D que se realizan en el territorio, y de una mayor articulación entre las instituciones públicas (universidades, centros de investigación asociados a la Comisión de Investigaciones Científicas, CIC, y el CONICET) y las empresas o emprendimientos productivos que permitan aportar conocimiento e innovación para la mejora de la competitividad.

A nivel nacional, el sistema científico y tecnológico nacional está conformado por una numerosa cantidad de grupos de I+D que se distribuyen a lo largo del país. Según datos provistos por el MINCYT (2023a), hay más

de 123.000 investigadoras e investigadores en nuestro país, radicados mayormente en universidades públicas. A su vez, el 33% de la inversión en biotecnología se concentra en la PBA y el 32% en CABA. Otro dato relevante es que el 59% de la inversión es realizada por el sector público, y 23% por el sector privado.

Si bien el sistema es sólido y robusto en términos de experiencia y capacidades de los recursos humanos, la articulación entre las instituciones públicas que desarrollan actividades de I+D y el sector productivo es aún limitada. Las dificultades en la vinculación entre los grupos de I+D y el sector privado responden a distancias entre las prioridades de las agendas de I+D de los investigadores y las necesidades del sector productivo, a la falta de recursos para escalar industrialmente los desarrollos científicos, y en menor medida, a trabas de tipo burocrático-administrativo para establecer convenios de transferencia con terceros.

La investigación pública en biotecnología de la PBA se realiza principalmente en las universidades nacionales, exhibiendo además que la vinculación universidad-empresa para el desarrollo de la biotecnología en la provincia es muy importante. Siguiendo a Lozano et al. (2013), existe un buen intercambio de conocimiento en la PBA, pero no funciona sostenidamente como una red. Para lo cual es muy importante que exista una estrategia o política articulada con el objetivo de generar un tejido dinámico que permita conectar a los grupos de investigación ampliando las redes de vinculación y, con ellas, consolidar potenciales trabajos articulados entre las universidades y los centros de investigación con el medio productivo regional.

V. Grupos de investigación y proyectos de biotecnología en la PBA

La preocupación por el desarrollo de la biotecnología en la PBA lleva a identificar que la oferta de servicios biotecnológicos se encuentra en manos de universidades nacionales –al menos 11 Instituciones– y de grupos de investigación (al menos 600 proyectos) que participan en estas universidades, sumados en conjunto con el CONICET y el MINCYT /Agencia I+D+i, y a los que se agregan algunos grupos adicionales en INTA, IMBICE (Instituto Multidisciplinario de Biología Molecular) y en el Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas Dr. Julio Maiztegui (ANLIS, Ministerio de Salud). Todos estos centros y grupos operan con sede en la PBA. Las otras plazas donde también se observa fuerte presencia de

equipos y grupos de trabajo en temas de biotecnologías son las provincias de Córdoba (259 proyectos) y Santa Fe (192 proyectos).

Se evidencia la presencia de estos grupos de investigación en amplios lugares de la PBA (GBA, AMBA y otros conurbanos), aunque con una fuerte concentración en instituciones tales como INTA, UNLP, UNS y UNMDP. En el caso del INTA, hay una fuerte presencia de grupos e investigación en biotecnología en las estaciones experimentales de Pergamino, Castelar, Balcarce y San Pedro. En el caso de las universidades nacionales de la PBA, se trata de las instituciones UNLP, UNS, UNMDP, UNQ, UNNOBA, UNSAM, UNLU, UNICEN, UNLZ, UN de Moreno y UN de Hurlingham, donde además de desarrollar sus investigaciones los grupos y proyectos de I+D en biotecnología, en los últimos 30 años se han fortalecido sus capacidades y su oferta de formación en temáticas de biotecnología tanto a nivel de pregrado, grado como de posgrado.

En general, el financiamiento que reciben estos grupos de investigación es a través de instrumentos públicos. Ya sea por alguna línea presupuestaria de su propia entidad o universidad, o bien, como en la mayoría de los casos, por postulaciones a instrumentos públicos de financiamiento, como las convocatorias del MINCYT /Agencia I+D+i y del CONICET, y algunas pocas de la CIC-PBA (estos financiamientos superan el 80-85% de los recursos disponibles para los grupos de investigación). En menor medida, aparecen los financiamientos a través de convocatorias internacionales, y menor aún, como resultado de la transferencia de sus servicios de oferta biotecnológica hacia el sector productivo.

En cuanto a las infraestructuras y equipamientos disponibles, se evidencian algunas deficiencias tanto en los metros cuadrados de mesadas a disposición para realizar las labores de investigación en laboratorio (deficiencias en espacios, acondicionamientos, servicios básicos, laboratorios especiales, bioterios) como así también en la actualización e incorporación de equipamientos de mediana y gran envergadura y complejidad. Obviamente, aquí se manifiestan las dificultades de financiamiento para avanzar en materia de obras y de equipamientos, especialmente en un escenario de coyuntura macro que no es facilitador para la incorporación de fuertes gastos de capital (en obras y en equipos importados).

Algunas de las deficiencias mencionadas en materia de equipos aparecen en torno a la microscopía especializada, a la secuenciación de ADN, separación de biomoléculas, centrífugas, real time PCR, etc. Una posible solución sería la de realizar esfuerzos conjuntos entre los distintos grupos de

investigación (y las distintas entidades) para realizar la compra conjunta y la utilización coordinada y compartida de infraestructuras y de equipamientos (escenario de co-working, para equipos y proyectos nacionales y también internacionales, con reglas claras de utilización, preservación y confidencialidad).

También, en materia de estos esfuerzos y aprovechamientos, se podría potenciar aún más la red de vínculos y agendas de trabajo conjunto entre estos grupos de investigación a nivel intrainstitución, entre las universidades nacionales, y también con otros grupos de distintas universidades del país y centros de investigación del exterior (se mencionan como lugares de contacto e intercambio de informaciones, experiencias y formaciones a Estados Unidos, España, Brasil y Francia).

A modo de resumen, estudios recientes (MPCIT-PBA, 2022, 2023a, 2023b y 2024) mencionan algunos casos destacados de grupos y agrupamientos de I+D y CyT que ofrecen avanzados desarrollos en materia de aplicaciones biotecnológicas para diversos tipos de campos de aplicación a nivel de la PBA. Esos ejemplos, de numerosos otros casos, se resumen en el Cuadro 3.

Cuadro 3: *Casos destacados de grupos y agrupamientos de I+D y CyT en bio a nivel PBA*

Categoría	Subsegmento	Organismos Destacados	Localidad/Área geográfica
Ingeniería de tejidos y medicina regenerativa	Desarrollo de andamios para tejidos	–División de Polímeros Biomédicos (CONICET, UNMDP) –Lab3Bio (CONICET, UNSAM) –Laboratorio de Ingeniería Tisular y Medicina Regenerativa (CUCAIBA) –LabBiomit (CONICET, UNLP)	Mar del Plata, San Martín, La Plata
Biotecnología en alimentos y bebidas	Control de procesos y calidad	–Instituto de Investigación en Tecnología de Alimentos (ITA, INTA Castelar) –Áreas de Protección de Alimentos y de Bioquímica y Nutrición (Laboratorio de Genómica Funcional) –Unidad de Análisis de Alimentos (UNQ)	Castelar, Quilmes

Categoría	Subsegmento	Organismos Destacados	Localidad/Área geográfica
Bioinsumos agrícolas	Biofertilizantes y biopesticidas	–Instituto de Microbiología y Zoología Agrícola (IMYZA, INRA) –CEPAVE (CONICET, UNLP) –INTECH (CONICET, UNSAM) –Laboratorio de Bioinsumos (UNAHUR) –Laboratorio de Bioquímica y Microbiología en el Suelo (UNQ)	Castelar, La Plata, Chascomús, Hurlingham, Quilmes
OGM (Organismos genéticamente modificados)	Investigación genética y transformación	–Instituto de Investigación Genética "Ewald A. Favret" (INTA) –Laboratorio de Agrobiotecnología (Unidad Integrada Balcarce) –Instituto de Investigación en Biotecnología (Castelar)	Castelar, Balcarce
Bioenergía y biocombustibles	Desarrollo de tecnologías de bioenergía	–Instituto de Investigación en Biotecnología (INTA) –Laboratorio de Biomasa y Bioenergía (Unidad Integrada Balcarce) –Centro I+D Ciencias Aplicadas Dr. Jorge Ronco (UNLP) –Grupo de Bioenergía (INTA Pergamino)	Castelar, Balcarce, La Plata, Pergamino

Fuente: elaboración propia con datos de MPCeIT, PBA, ORBITA (2022, 2023 y 2024).

VI. Centralidad de las EBT, dispositivos institucionales para biotecnología

En este marco de articulaciones, la generación de empresas de base tecnológica (EBT) asociadas a la biotecnología presenta enormes desafíos para la sustentabilidad del proceso de innovación ya que se caracterizan por ser de capital intensivo, demandando grandes inversiones asociadas al requerimiento de equipos complejos, infraestructura de trabajo con tecnologías avanzadas con exigencias normativas, servicios de mantenimiento costosos, estándares alto de calidad e insumos sofisticados.

Las EBT surgen luego de alcanzar cierto grado de sostenibilidad, y esto requiere atravesar un proceso de desarrollo que conlleva inversiones económicas altas, tiempos de maduración extensos y constantes interacciones con el ámbito académico y el mercado. La innovación exitosa requiere la conversión de una idea en un producto fabricado y adoptado

por los usuarios, es decir, que requiere la generación de un nuevo negocio tecnológico, proceso que se define con el término "startup".

En este escenario, adquiere una relevancia estratégica canalizar esfuerzos e inversiones públicas realizadas en I+D en procesos de desarrollo de startups, a través de diversos procesos de validación técnica y comercial que den espacio a nuevos negocios bio y nanotecnológicos que impactarían en la tasa de generación de nuevas EBT. Facilitar los procesos de desarrollo de startups, y con ello la generación de nuevas EBT, posibilita la variabilización del riesgo de los procesos de innovación, por la diversificación de los procesos de validación tecnológicas y de negocios, lo cual disminuye el riesgo total de realizar inversiones en trayectorias fallidas con alto nivel de irreversibilidad (Anlló, 2016).

En la actualidad, existen distintas iniciativas tendientes a la creación de centros o plataformas para potenciar y financiar startups de base tecnológica como la Plataforma de Servicios Biotecnológicos (PSB) de la Universidad Nacional de Quilmes. En el país funcionan varios dispositivos: plataformas, incubadoras, centros, fondos y aceleradoras públicas y privadas, que impulsan emprendimientos de base tecnológica en ejes relacionados a ciencias de la vida, informática, agro, finanzas y educación, entre otros.

Las plataformas, aceleradoras, incubadoras, los centros de innovación, los centros de emprendimientos y otras instituciones similares se han convertido en herramientas cada vez más solicitadas para la promoción de las iniciativas y talentos empresariales. Detrás de estas iniciativas está siempre la generación de nuevas empresas como factor determinante para el aumento de la producción y la creación de empleo y, por lo tanto, la introducción de innovaciones y desarrollo tecnológicos que faciliten la aparición de nuevos productos y la de otras empresas.

VII. El caso de la Plataforma de Servicios Biotecnológicos de la UNQ

La Plataforma de Servicios Biotecnológicos (PSB) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) se erige como una unidad descentralizada, dependiente del Departamento de Ciencia y Tecnología, con la misión de profesionalizar y facilitar la prestación de servicios biotecnológicos y la transferencia de tecnología a terceros, tanto del ámbito público como del privado. Su funcionamiento se sustenta en un reglamento operativo es-

tablecido en mayo de 2013, que define su estructura de gobernanza, los protocolos de operación, los mecanismos de evaluación y las modalidades de oferta de sus servicios, todo ello en coherencia con la política de transferencias tecnológicas de la UNQ.

La gestión de la PSB recae en un directorio compuesto por los directores de las diversas unidades de servicio que la integran, un representante de la Secretaría de Innovación y Transferencia Tecnológica (SITTEC) de la UNQ, y el/la director/a del Departamento de Ciencia y Tecnología. Este directorio tiene la responsabilidad de proponer al director/a de la PSB, quien a su vez gestiona integralmente la plataforma y elabora el plan anual de actividades. Además, el directorio eleva propuestas de modificaciones al reglamento y a los protocolos de servicio, que requieren la aprobación del Consejo Departamental de Ciencia y Tecnología para su implementación.

Otra de sus funciones cruciales es la decisión sobre la incorporación o baja de unidades de servicio, según criterios de desempeño y relevancia. Para asegurar la calidad y pertinencia de los servicios, el directorio establece mecanismos de evaluación y recibe asesoramiento de un Consejo de demandas industriales externo, compuesto por expertos del sector. Los directores de las unidades de servicio mantienen una comunicación fluida con la dirección y el directorio, informando regularmente sobre sus actividades y presentando las evaluaciones correspondientes. La prestación de servicios a terceros se formaliza a través de protocolos específicos y contratos, generando los ingresos que sustentan la operación de la PSB y la remuneración de su personal, dada la ausencia de una línea de financiamiento propia asignada por la UNQ, lo que exige la búsqueda activa de fondos externos.

En la actualidad, la PSB se distingue por contar con un equipo multidisciplinario de más de 120 profesionales altamente capacitados, que ofrecen servicios especializados en una amplia gama de áreas: biotecnología, alimentos, control biológico, preclínica, biocatálisis, agrobiotecnología, inmunología, virología, oncología, diagnóstico y microscopía confocal. Ocho unidades de servicio operan activamente dentro de la plataforma, dirigiendo sus capacidades y conocimientos a sectores tan diversos como la salud, la agroindustria, la farmacéutica y la alimentaria. Estas unidades son: ABIOS (Aplicaciones Biotecnológicas para la Salud), LBS (Laboratorio de Biología de Suelos), LENOP (Laboratorio de Enemigos Naturales de Organismos Plaga), EDDA (Evaluación y Desarrollo de Drogas Antitumorales), UMABA (Unidad de Microbiología Aplicada, Biocatálisis

y Alimentos), UCPSB-UNQ (Unidad Conjunta de la Plataforma de Servicios Biotecnológicos-UNQ), UTB (Unidad de Tecnología en Bioprocesos) y LIVA (Laboratorio de Inmunología y Virología Aplicada).

En su proceso de consolidación y expansión, la PSB creó en 2019 la Unidad Conjunta de la PSB con el objetivo de fortalecer la transferencia tecnológica, orientándose inicialmente en la microscopía confocal a través de la incorporación de equipamiento de alta tecnología. Un hito significativo en su desarrollo reciente fue la respuesta a la pandemia de COVID-19, con la creación de la Unidad de Emergencias COVID-19 para la detección y diagnóstico del virus. Esta iniciativa llevó a la UNQ a aprobar un reglamento especial para agilizar las adquisiciones necesarias en situaciones de emergencia epidemiológica, consolidando a la PSB como un referente regional en este ámbito.

Paralelamente, la PSB ha robustecido su infraestructura, contando con más de mil metros cuadrados de laboratorios dedicados exclusivamente a la prestación de servicios y la transferencia, separados de los espacios destinados a la investigación y la docencia, y equipados bajo estrictas normas de seguridad y confidencialidad.

Un aspecto fundamental en la trayectoria de la PSB ha sido la implementación y el mantenimiento de la norma de gestión de calidad ISO 9001:2015, cuya última revisión se completó en 2021. Este proceso integral involucró a todo el personal de la plataforma y abarcó la totalidad de sus operaciones. La Unidad de Análisis de Alimentos (UMABA) se convirtió en la primera en obtener la certificación ISO 9001 en febrero de 2021, validando la calidad de su trabajo desde 2018 y posicionándola como uno de los centros certificados para el análisis de alimentos libres de gluten en la provincia de Buenos Aires. La exitosa superación de la auditoría externa de IRAM en febrero de 2022 reafirmó el compromiso de la PSB con la mejora continua y la excelencia en sus servicios, impactando positivamente en su cartera de clientes y la cantidad de certificaciones emitidas.

El camino hacia la certificación implicó una inversión inicial considerable, la implementación de mejoras sugeridas por consultores externos, la capacitación exhaustiva del personal y la instauración de un sistema de seguimiento y control permanente. A pesar de estos desafíos iniciales, la PSB ha demostrado su firme compromiso con la calidad a través de la superación de múltiples auditorías externas a lo largo de su historia, incluyendo la aprobación de la Norma IRAM en 2022.

Más allá de la prestación de servicios técnicos especializados, la PSB de la UNQ desempeña un rol crucial en el fomento del emprendimiento biotecnológico, ofreciendo un proceso de maduración estructurado y una amplia gama de servicios de apoyo no financiero, que incluyen mentoría, formación en gestión, acompañamiento experto y asistencia en trámites empresariales. Si bien actualmente no se enfoca en la provisión directa de servicios financieros, la PSB explora activamente la posibilidad de integrar el desarrollo empresarial con el acceso a financiamiento, mediante la colaboración con entidades públicas y privadas.

Un ejemplo destacado de su impacto es la Unidad de Evaluación y Desarrollo de Drogas Antitumorales (EDDA), que se dedica a la traslación de la investigación oncológica básica hacia el desarrollo de terapias innovadoras contra el cáncer, ofreciendo servicios de criopreservación y manteniendo un valioso banco de líneas celulares tumorales. Esta labor se conecta directamente con la pujante industria farmacéutica de la provincia, que demanda servicios biotecnológicos avanzados en ingeniería genética, diagnóstico molecular y producción de biofármacos, así como con el creciente sector de dispositivos médicos avanzados, que requiere experiencia en biomateriales, ingeniería de tejidos y bioinformática.

La Unidad de Transferencia Tecnológica en Inmunología, Procesos y Producción de Biológicos (UTTIPP) complementa estas áreas con la producción de reactivos biológicos a escala piloto y el desarrollo de procesos de producción para proteínas recombinantes y anticuerpos.

En el sector agropecuario, de vital importancia para la provincia, la PSB, el Laboratorio de Biología de Suelos (LBS) aborda la creciente demanda de biotecnología para mejorar la productividad y la sostenibilidad de los cultivos, ofreciendo análisis detallados de la salud del suelo y la actividad microbiana. Esto responde a la necesidad de desarrollar cultivos más resistentes, optimizar el uso de recursos y aplicar técnicas de mejoramiento genético. El Laboratorio de Enemigos Naturales de Organismos Plaga (LENOP), por su parte, se dedica a proporcionar soluciones tecnológicas sustentables para la sanidad vegetal y el control de plagas.

La PSB también extiende su impacto al sector industrial, respondiendo a la creciente demanda de servicios biotecnológicos en áreas como la ingeniería genética, la producción de biofármacos, el desarrollo de enzimas y la bioremediación, con un enfoque en la eficiencia y la sostenibilidad de los procesos. Además, la plataforma aborda la creciente importancia de la

sostenibilidad ambiental, ofreciendo servicios especializados en biorremediación, tratamiento de aguas residuales y producción de bioenergía.

En la industria alimentaria, la biotecnología desempeña un papel cada vez más crucial en la mejora de procesos y productos. El Laboratorio de Estudios Físico-químicos y Funcionales de Alimentos (LEFFAL) de la PSB ofrece asesoramiento y análisis en funcionalidad de ingredientes y desarrollo de nuevos alimentos. Adicionalmente, la Unidad de Análisis de Alimentos (UAA) de la PSB, gracias a su certificación ISO 9001:2015, se posiciona como un actor clave en el mercado de alimentos libres de gluten, proporcionando servicios de certificación precisos y rigurosos, esenciales para las empresas productoras que buscan ingresar a este creciente mercado regulado por el Código Alimentario Argentino y supervisado por ANMAT e INAL. La certificación emitida por la UAA facilita la identificación de productos seguros para los consumidores y se ha convertido en un factor de decisión central para las empresas del sector.

VIII. En la búsqueda del trabajo en colaboración entre las universidades públicas del conurbano

La cadena de valor de ciencia y tecnología y biotecnología en la PBA y a nivel nacional enfrenta algunas dificultades de vinculación y complementariedad entre equipos de investigación, tanto inter como intrainstitucionalmente. Se evidencia una necesidad de conexión más directa con las demandas del sector socio productivo, requiriéndose mecanismos que promuevan la coordinación y articulación de esfuerzos para optimizar el uso de infraestructura, equipamiento y personal altamente calificado de las universidades públicas y centros de investigación del área metropolitana.

Aunque la colaboración no es un tema novedoso, como lo demuestra la creación en julio de 2021 de la Bioempresa SA por varias universidades nacionales (San Martín, Quilmes, Moreno, Hurlingham, Arturo Jauretche y la de Entre Ríos) para impulsar el desarrollo y la transferencia tecnológica en biotecnología, aún es menester avanzar en la creación y consolidación de una red de vinculación efectiva. Esta red debería facilitar la apropiación del conocimiento generado por los equipos y laboratorios de I+D, estableciendo un canal de comunicación directo con las posibilidades concretas de aplicación en el AMBA. El objetivo es resolver problemáticas del mundo de la producción agroindustrial, la salud humana y animal, y las demandas socioambientales, traduciéndose en transferen-

cias concretas al medio socioproductivo en áreas vinculadas a la bio y nanotecnología.

Ante esta realidad, y la necesidad de profundizar la articulación entre las universidades y centros de investigación del conurbano bonaerense, se busca identificar la magnitud y potencialidad de la demanda de biotecnología a nivel nacional, así como las capacidades internas de provisión de dichos servicios en estas instituciones científico-tecnológicas. Asimismo, se busca abrir una línea de desarrollo de complementariedades entre ellas.

En conjunto, estas instituciones, con actividades en diversos campos de la biotecnología, tienen el potencial de constituir una plataforma innovativa que contribuya a una trama productiva con los tres niveles de gobierno y las restantes instituciones del sistema nacional de innovación. Esto permitiría potenciar las capacidades del sector público y las pymes para consolidar un sector económico, productivo y de innovación altamente competitivo a nivel local y regional, con amplias posibilidades de crecimiento internacional. La creación de una red en biotecnología busca impulsar un espacio de trabajo colaborativo dentro del conurbano bonaerense, explorando incluso la viabilidad de negocios tecnológicos para abordar las necesidades del entramado productivo local.

Desde sus inicios, la biotecnología, en el ámbito de la investigación y la transferencia, ha generado grandes expectativas en torno a la creación de nuevos productos y servicios tecnológicos, así como en la satisfacción de diversas demandas productivas y sociales en la región metropolitana. No obstante, las capacidades de articulación y vinculación aún se encuentran en una etapa incipiente, reflejándose en el bajo número de trabajos conjuntos en investigación. A pesar de este carácter embrionario, la región metropolitana concentra una parte significativa de los desarrollos realizados en ciencia, tecnología e innovación productiva a nivel nacional.

La existencia de universidades, centros, institutos o laboratorios de investigación que cubren diversas líneas de investigación en biotecnología (salud humana y animal, alimentos, medio ambiente y energía) es un activo importante del área metropolitana. Sin embargo, es necesario entrelazar y profundizar las acciones entre estas instituciones y, fundamentalmente, con el sector productivo de la PBA. Para desarrollar este vínculo, es crucial explorar las distintas potencialidades que se abren en todos los eslabones de la cadena de valor de la biotecnología, incluyendo no solo los productos finales, sino también los bienes intermedios e insumos.

Si bien estos sectores se orientan mayoritariamente hacia la salud, y en particular, aunque no exclusivamente, hacia la industria farmacéutica, la provincia cuenta con sectores industriales que facilitan la incorporación de bienes biotecnológicos en otros campos y sectores productivos, como se ha detallado previamente en este documento.

Conclusiones

Las transformaciones que se producen en medio de la revolución digital actual tiene como efecto directo a la obsolescencia de los modelos productivos tradicionales, y resalta a la biotecnología como un sector emergente crucial para transformarlos y revitalizarlos, así como la generación de nuevas ideas y negocios.

Para las universidades públicas de la PBA es muy importante apostar por proyectos que sirvan tanto a pequeñas empresas y profesionales del tejido empresarial local como a la investigación básica y aplicada, que aumenta su presencia y visibilidad en el mundo académico.

Sin dudas, el desarrollo de servicios biotecnológicos en la PBA genera un impacto económico y social significativo. Impulsa la economía local y regional, mejora la calidad de vida mediante la creación de empleos de alta calidad, atrae inversiones vinculadas a sectores estratégicos, aumenta la competitividad industrial y la aparición de servicios especializados y ofrece soluciones concretas a los principales desafíos socioeconómicos en materia de empleo, pobreza y desigualdad.

Las oportunidades territoriales se basan en vincular producción industrial y la innovación tecnológica, insertándose en áreas avanzadas como biotecnología, nanotecnología, nuevos materiales, software y análisis de datos.

La provincia de Buenos Aires, como centro económico y científico de la Argentina, posee un gran potencial para el crecimiento de los servicios biotecnológicos con una profunda conexión con las necesidades del país. Ante la creciente demanda global, cuenta con capacidades científicas, tecnológicas y empresariales, junto a recursos humanos y naturales para capitalizar dicha oportunidad en los mercados locales e internacionales. El panorama actual subraya a los impulsores de la demanda creciente, así como los desafíos, retos y encrucijadas que enfrenta.

Para aprovechar este potencial, es crucial fortalecer y diseñar programas educativos y de capacitación que se ajusten a la demanda del sector, asegurando que se gesten usinas que provean personal calificado. La formación continua de profesionales es esencial para aplicar las mejores prácticas y herramientas de vanguardia.

Planificar líneas de formación diversificadas, con competencias especializadas y habilidades prácticas, es vital para satisfacer las necesidades específicas de los servicios biotecnológicos a nivel local, nacional y regional. La formación en biotecnología va más allá del conocimiento científico y técnico, exigiendo fomentar la creatividad, la innovación y el desarrollo emprendedor. Capacitar a los profesionales para desarrollar nuevas soluciones, productos y servicios, así como para emprender proyectos y crear empresas biotecnológicas, se contribuye al crecimiento de la actividad y la necesaria generación de nuevas ideas y negocios.

La colaboración y el trabajo en equipo son centrales en la biotecnología, un campo interdisciplinario que requiere profesionales con diversas habilidades. La sinergia entre actores productivos, instituciones educativas, organismos públicos y privados, y empresas del sector, guarda la virtud de potenciar al desarrollo territorial.

El Estado tiene un rol fundamental en promover la expansión del sector biotecnológico mediante políticas públicas, incentivos, financiamiento para I+D, centros de excelencia, parques tecnológicos y EBT, además de establecer regulaciones éticas y seguras para la comunidad.

La PBA tiene un gran potencial para el desarrollo de servicios biotecnológicos, basado en un conocimiento de vanguardia y atendiendo a las necesidades de los sectores productivos radicados en su territorio, que pueden utilizar esta amplia gama de servicios de alto valor agregado. Fomentar la colaboración público-privada, apostar por la formación de capital humano, ayudar con los incentivos económicos y profundizar la internacionalización de las empresas biotecnológicas puede consolidar a la PBA como un referente claro en la región, que genere verdaderos beneficios económicos y sociales a largo plazo.

De esta forma, es fundamental que se coloquen los esfuerzos de las políticas públicas en fomentar e impulsar la articulación público-privada, la inversión en I+D+i, la creación de empresas tecnológicas, la infraestructura especializada, la formación de capital humano, un marco regulatorio favorable, la vinculación tecnológica, la identificación de áreas estraté-

gicas, la internacionalización de las empresas y la concientización social sobre los beneficios de la biotecnología, de modo de colocar al país en la senda de un desarrollo inclusivo, soberano y sostenible.

Bibliografía

Anlló, G. (2016). *Biotecnología argentina al año 2030: llave estratégica para un modelo de desarrollo tecno-productivo*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/est_bio_biotecnologia-argentina-al-2030-sintesis.pdf

Anlló, G., Bisang, R. y Stubrin, L. (2011). Las empresas de biotecnología en Argentina. Documento de Proyecto Nº 51, CEPAL Oficina de Buenos Aires. Disponible en https://repositorio.cepal.org/entities/publication/b5409227-7fbe-4a2d-9d5b-99802a179161

Bisang, R. et al. (2009). *Biotecnología y desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6e70c7b3-90b1-4bb8-944b-26e47e4bd00d/content

Lozano, M. et al. (2013). *Relevamiento de la infraestructura biotecnológica en la provincia de Buenos Aires*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en https://ediciones.unq.edu.ar/372-relevamiento-de-la-infraestructura-biotecnologica-en-la-provincia-de-buenos-aires.html

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2023a). Sistema Integrado de Indicadores. Información por Provincia. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/ciencia/indicadorescti

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2023b). ENDEI III Encuesta Nacional de Dinámica del Empleo y la Innovación (ENDEI). Buenos Aires. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/ciencia/indicadorescti/endei-iii-2019-2021

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2020). Encuesta sobre I+D del Sector Empresario Argentino. Informe 2020. Buenos Aires. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/informe_final_de_resultados_empresas_2020.pdf

Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica (MPCIT-PBA) (2024). Biotecnología aplicada a la industria de alimentos y bebidas en la provincia de Buenos Aires. Capacidades del Sistema Científico-Tecnológico y oportunidades para su desarrollo. Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica (ORBITA). Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Documento de Trabajo. Buenos Aires, septiembre. Disponible en: https://nube.mcti.gba.gov.ar/index.php/s/kKmp2OiYdNSIrOL#pdfviewer

Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica (MPCIT PBA) (2023a). Bioinsumos agrícolas, genética vegetal y bioenergía en la provincia de Buenos Aires. Oportunidades para el desarrollo biotecnológico en el sector agropecuario. Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica (ORBITA). Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Documento de Trabajo. Buenos Aires, mayo. Disponible en: https://nube.mcti.gba.gov.ar/index.php/s/Jnz6C0s5H7uwTVk#pdfviewer

Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica (MPCIT-PBA) (2023b). Biomedicina en la provincia de Buenos Aires. Oportunidades de desarrollo tecnológico y desafíos del sector. Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica (ORBITA). Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Documento de Trabajo. Buenos Aires, junio. Disponible en https://nube.mcti.gba.gov.ar/index.php/s/d7BeyjvUcsLm6W9#pdfviewer

Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica (MPCIT-PBA) (2022); "Biotecnología en la provincia de Buenos Aires. Capacidades del sistema científico-tecnológico, aportes al desarrollo socio-productivo, potencialidades y desafíos futuros". Observatorio Regional Bonaerense de Innovación Tecnológica (ORBITA). Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación. Documento de Trabajo. Buenos Aires, octubre 2022. ISBN 978-987-47970-5-6. Disponible en https://nube.mcti.gba.gov.ar/index.php/s/UGZDmcRQKHjvotX#pdfviewer

Peña, I. y Jenik, M. (2023). *Deep tech: la nueva ola*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://doi.org/10.18235/0004947.

Stubrin, L. (2022). Un análisis del crecimiento de la actividad biotecnológica en la Argentina en clave sistémica (1982-2022).

Desarrollo Económico, (62) 236: 50-78. Disponible en https://www.jstor.org/stable/48695945

Stubrin, L., Drucaroff, S., Bortz, G., Piccolo, M. (2024). Empresas de biotecnología en Argentina: indicadores clave de una actividad en crecimiento. Documento de Trabajo CENIT-EEyN-UNSAM. Febrero. Disponible en https://cenit.unsam.edu.ar/empresas-de-biotecnologia-en-argentina-indicadores-clave-de-una-actividad-en-crecimiento/

CUARTA PARTE:
Territorio

CAPÍTULO 38

Encrucijadas del Habitar en Claypole. Una lectura crítica del habitar urbano en los márgenes del Conurbano Sur

Alejandro Abaca*, Ariana Moro, Gerónimo Núñez, Catalina Precona

Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV).
* alejandro.abaca@gmail.com

Palabras clave: *Arquitectura, Habitar, Morfología urbana, Conurbano bonaerense.*

Keywords: *Architecture, To inhabit, urban morphology, Conurbano bonaerense.*

Resumen ejecutivo

El proyecto plantea al Habitar como eje central de las acciones humanas, entendiendo que las personas no solo utilizan el espacio, sino que lo transforman y dotan de sentido. Apoyado en la Teoría del Habitar de Roberto Doberti, el enfoque adopta una perspectiva interdisciplinaria para analizar la complejidad del habitar contemporáneo. Esta visión se aplica al caso de Claypole, una localidad del conurbano sur bonaerense donde se expresan con fuerza las tensiones entre lo planificado y lo emergente, lo urbano y lo periférico.

En Claypole, el espacio público no es un mero soporte físico, sino un entramado vivo donde se manifiestan prácticas formales, populares y resilientes. Su trazado urbano laberíntico, sus fragmentos históricos y la infraestructura dispersa convierten a esta localidad en un laboratorio donde se puede observar cómo el habitar moldea el territorio, y cómo ese mismo territorio condiciona o potencia las prácticas cotidianas.

Uno de los factores críticos es la fragmentación generada por el ferrocarril, que divide la ciudad en un norte más consolidado y un sur mucho más extenso y vulnerable, con dificultades en el acceso a servicios básicos. A esto se le suman las crisis ambientales ligadas al arroyo San Francisco, cuyas formas entubadas y abiertas reflejan la tensión entre lo natural y lo urbano.

El estudio recupera la idea original de Claypole como barrio jardín, proponiéndola como alternativa viable frente al modelo de los barrios cerrados.

Entonces, surge una pregunta clave:

¿qué tipo de conurbano queremos construir?

Desde una lectura crítica del habitar como acto político y cotidiano, el proyecto impulsa una transformación urbana centrada en las personas, promoviendo una ciudad caminable, accesible y más justa, donde el derecho a habitar no dependa del automóvil, sino del diseño inclusivo del espacio urbano.

> "La ciudad se me antojaba como una vasta colmena donde los hombres laboraban en la fabricación del caos."
>
> *Adán Buenosayres* de Leopoldo Marechal

Encrucijadas del Habitar en Claypole

El proyecto propone al Habitar como eje central y articulador de las diversas formas de acción humana. Estas acciones no solo se construyen en el espacio, sino que también configuran y otorgan identidad a las distintas espacialidades. Dada la complejidad inherente a esta temática, su abordaje exige un sustento teórico riguroso que oriente tanto los procesos de búsqueda y análisis de información como la elaboración de propuestas.

En este sentido, el marco conceptual se apoyará, en primera instancia, en la Teoría del Habitar formulada por Roberto Doberti (1992), la cual convoca necesariamente a múltiples disciplinas, permitiendo abordar la densidad y riqueza conceptual del habitar contemporáneo.

Este enfoque se materializa en el estudio del caso de Claypole, una localidad del conurbano bonaerense donde los modos de habitar expresan, con especial intensidad, las tensiones entre lo urbano y lo periférico, lo planificado y lo emergente. Allí, el espacio público y social no se presenta como un mero soporte, sino como un entramado tridimensional, vivo, en el que las prácticas sociales cotidianas formales, populares o resilientes dan forma a encrucijadas urbanas singulares. Claypole, entonces, se convierte en un laboratorio donde es posible rastrear cómo el Habitar configura el territorio, y cómo, a su vez, ese territorio condiciona, estimula o resiste las prácticas de quienes lo construyen y lo transitan día a día.



Imagen 1: *Acme Mapper. (2025). Mapa de Claypole, Buenos Aires, Argentina [Mapa].* https://mapper.acme.com/

En particular, nos resulta relevante examinar el trazado urbano de Claypole que se configura como un laberinto con un potencial poético en sus recorridos, que, sumado a su infraestructura junto con su tejido de casas consolidado, constituyen huellas materiales de pequeños fragmentos de historicidad que condicionan las dinámicas urbanas actuales, de Claypole insertada en la masa construida en el contexto del Conurbano Sur.

Comprender el origen de esta localidad es indispensable para interpretar las tensiones sociales y culturales que la atraviesan: la fragmentación espacial generada por las vías de ferrocarril, la desigualdad en el acceso a

servicios públicos y la crisis ambiental fruto del arroyo San Francisco que por momentos está entubado y por momentos al aire libre.

Esto constituye una encrucijada que nos proporciona una oportunidad para pensar esta localidad, casi como un barrio jardín con su Plaza octogonal y el amanzanamiento trapezoidal a su alrededor, la intención inicial de sus fundadores de generar un barrio jardín, hoy se convierte en una excelente alternativa a los barrios cerrados y countries (que dicho sea de paso deberían estar prohibidos en toda la Argentina).

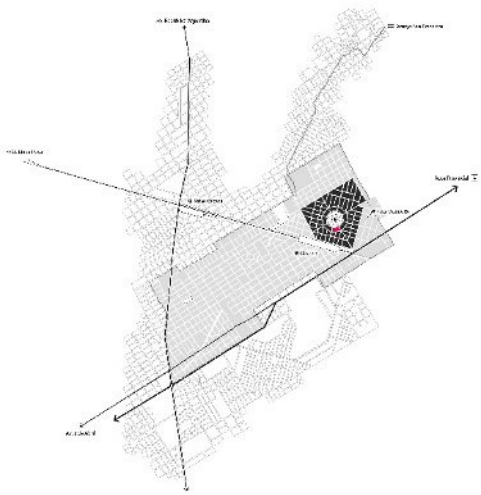


Imagen 2: *Claypole y las redes ferroviarias y rutas, realizado en la materia Morfología Urbana, Cátedra Abaca.*

Partir del análisis histórico del territorio de Claypole nos permite situar las encrucijadas que configuran su presente: fragmentación espacial, desigualdad en el acceso a servicios, crisis ambientales y tensiones en la movilidad cotidiana.

Frente a este panorama, emerge una pregunta crucial que guía este trabajo:

¿Estamos dispuestos a seguir construyendo una ciudad centrada en el automóvil, donde el habitante y en particular el peatón deba ceder siempre su lugar?

Este interrogante no solo interpela los modelos urbanos heredados, sino también las lógicas que aún hoy los reproducen.

¿Es posible imaginar y proyectar una ciudad caminable, equitativa y profundamente humana?

A partir del caso de Claypole, este artículo propone una lectura crítica del habitar urbano como práctica cotidiana y como forma de resistencia, abriendo el campo para pensar transformaciones concretas en el modo en que habitamos el Conurbano.

Primera encrucijada

Entre el trazado y el ferrocarril

"Trenes orquestales entraban en la ciudad, o salían rumbo a las florestas del norte, a los viñedos del oeste, a las geórgicas del centro y a las pastorales del sur."

Adán Buenosayres de Leopoldo Marechal

La fragmentación espacial en Claypole se manifiesta en la convivencia de tejidos residenciales formales, viviendas autoconstruidas, vacíos urbanos y sectores con servicios incompletos, fragmentados por barreras físicas como las vías del ferrocarril y los márgenes del arroyo San Francisco. Por ejemplo, el área alrededor de la Plaza Re funciona como un núcleo comunitario consolidado, pero a pocos metros el espacio se vuelve más fragmentado y vulnerable, especialmente en las proximidades del cementerio local y la estación de ferrocarril, donde la conectividad de los que caminan se ve limitada. Asimismo, los bordes del arroyo San Francisco presentan zonas con escasa infraestructura y riesgo ambiental, que actúan como una frontera física y simbólica dentro del tejido urbano.

Esta realidad territorial coloca a Claypole en una verdadera encrucijada del habitar: no solo una fractura física, sino también un dilema político y social. Como señala Edward Soja: *"la espacialidad urbana contemporánea*

es el producto de relaciones sociales intensamente conflictivas que se expresan y sedimentan en el territorio" (Soja, 2008, p. 54).

Frente a estas fracturas, surgen interrogantes sobre el modelo de ciudad que queremos proyectar:

¿seguir reproduciendo esta segmentación espacial, o avanzar hacia un urbanismo integrado, que priorice la dignidad de sus habitantes?

En Claypole, la desigualdad en el acceso a servicios cotidianos como Internet de calidad, espacios de encuentro social como bares o restaurantes, es un reflejo más de la fragmentación espacial y social que atraviesa el Conurbano bonaerense. Mientras que algunas zonas presentan conexiones digitales precarias o inexistentes, lo que limita oportunidades educativas, laborales y culturales, la oferta de espacios públicos y comerciales orientados a la sociabilidad urbana es escasa y dispersa. Esta falta de servicios también restringe las posibilidades de participación y apropiación del espacio urbano por parte de sus habitantes.

Desde la perspectiva de Edward Soja, esta desigualdad forma parte de una producción espacial que reproduce y acentúa las brechas sociales existentes, generando territorios de exclusión y limitando la experiencia de un Habitar digno y pleno.

Pensar así a Claypole implica también abordar estas carencias como parte integral de las encrucijadas que definen su presente y que condicionan el futuro urbano deseado. Abordar la desigualdad en el acceso a servicios requiere una intervención urbana integral que priorice la equidad y la inclusión social.

Esto implica, por un lado, mejorar la infraestructura digital para garantizar acceso a internet de calidad en todos los barrios y por otro lado, es fundamental promover la creación y fortalecimiento de espacios públicos y equipamientos como plazas, bares, centros culturales y espacios comunitarios que se manifiestan como nodos de encuentro y sociabilidad, vitales para mejorar el sentido de pertenencia.

Estas intervenciones deben entender al espacio no solo como un escenario, sino como un campo activo de disputas sociales y construcción colectiva.

La estación Claypole, parte del ramal metropolitano eléctrico de la Línea General Roca, constituye un nodo estructurante en la lógica de expansión urbana del sur del conurbano bonaerense.

Su instalación responde a una genealogía moderna de urbanización radial, que consolidó la extensión de la ciudad hacia la periferia a través de la infraestructura ferroviaria. Lo que en sus orígenes prometía integración metropolitana y desarrollo, hoy revela una paradoja: el tren que conectaba, ahora segmenta.

La traza ferroviaria atraviesa longitudinalmente la ciudad y actúa como una línea divisoria que produce una fragmentación territorial profunda. Las vías separan dos mitades urbanas con características morfológicas, sociales y económicas divergentes, generando una discontinuidad que excede lo físico para convertirse en una fractura simbólica y funcional. Esta división genera una encrucijada urbana en la que el trazado lineal de la infraestructura choca con la necesidad de continuidad barrial.

Dos mitades desiguales: el norte y el sur de Claypole.

Al norte de las vías, la ciudad presenta un tejido relativamente consolidado. Se trata de un sector con mayor acceso a infraestructura urbana, mejor conectividad vial y presencia de equipamientos comunitarios. La existencia de la Plaza Vicente Re, la cercanía con avenidas importantes como Lacaze y Monteverde (Ruta Provincial 4), y la disposición de algunas instituciones educativas y espacios de uso público generan una cierta centralidad barrial.

Este norte urbano, aunque no exento de problemáticas, ofrece una mayor regularidad en su traza, mejor infraestructura vial y una red de transporte que favorece la accesibilidad.

Los espacios públicos, si bien fragmentarios, son visibles y utilizables, las calles presentan mejores condiciones de iluminación, pavimentación y seguridad relativa.

En cambio, al sur de las vías, el panorama es sustancialmente más crítico. Este sector no solo presenta mayores niveles de precariedad, informalidad y exclusión, sino que además es considerablemente más extenso que el norte, tanto en términos de superficie como en densidad poblacional.

Esta mayor extensión territorial no ha sido acompañada por una planificación urbana de infraestructura y equipamientos, ni tampoco espacios públicos. El sur de Claypole se despliega como un territorio complejo, disperso y heterogéneo, que acoge gran parte del crecimiento residencial de las últimas décadas, muchas veces a través de procesos de urbanización popular o semi-formal, en parcelas subdivididas sin control estatal ni provisión de servicios adecuados. Se trata de un territorio con una enorme carga habitacional con muchas calles de tierra, falta de iluminación, problemas de drenaje, y un acceso fragmentario a servicios como agua corriente, cloacas o transporte, caracterizan la experiencia diaria de sus habitantes.

Este desequilibrio se agudiza por la escasa cantidad de cruces ferroviarios. Las vías operan como un límite físico que se vuelve casi infranqueable en muchos puntos. Los pasos a nivel existentes son pocos, inseguros y pensados más para el tránsito vehicular que para la circulación peatonal o ciclista.

Esta falta de permeabilidad refuerza la lógica de aislamiento del sur respecto del norte, en términos simbólicos, quienes habitan al sur experimentan su propio territorio como un borde, incluso estando en el centro geográfico del área urbana.

Desde una perspectiva morfológica, la traza ferroviaria impone una lógica de velocidad que erosiona las escalas barriales. Paul Virilio (1996) advertía que "cada nuevo vector de transporte produce una nueva forma de exclusión territorial, a medida que reorganiza las distancias y los tiempos de acceso".

En Claypole, la línea Roca acorta los tiempos hacia el centro metropolitano, pero al mismo tiempo fractura lo próximo: interrumpe recorridos cotidianos, disuelve la continuidad del tejido y desarticula las lógicas de apropiación del espacio público.

Por su parte, Abaca (2021) propone leer el territorio desde sus multiplicidades urbanas y rururbanas. En Claypole, estas dimensiones no sólo coexisten, sino que se superponen. El sur expresa con mayor intensidad esta superposición de estratos: conviven allí lo formal y lo informal, lo urbano y lo natural, lo técnico y lo sensible.

Las formas del habitar se adaptan a la precariedad, construyendo tramas alternativas de movilidad, sociabilidad y subsistencia.

En esta tensión entre lo heredado y lo emergente, el sur aparece como un laboratorio involuntario de urbanización, pero para nosotros se constituye como un laboratorio de Investigación urbano, donde su paisaje está marcado por bordes, discontinuidades y líneas de fuga que desafían la noción de ciudad tradicional, exigiendo una lectura crítica y situada.

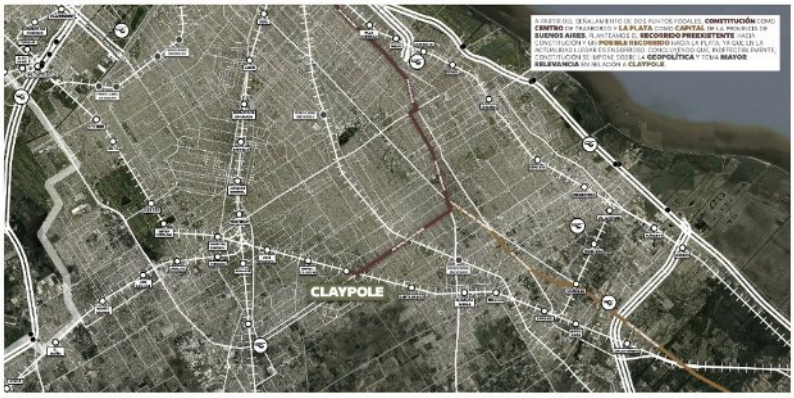


Imagen 3: *Claypole y las redes ferroviarias, realizado en la materia Morfología Urbana, Cátedra Abaca, por Ariana Moro y Catalina Precona de la Universidad Nacional de Avellaneda.*

Recomponer el vínculo, unir una visión proyectual y territorial con un diagnóstico crítico que, como constructo de investigación, tiene muchas salidas creativas.

La encrucijada que atraviesa Claypole no es solo física: es política y simbólica. Requiere imaginar modos de transformación que no nieguen la infraestructura actual, sino que la resignifiquen.

Proponemos algunas estrategias posibles para una reconfiguración proyectual urbana:

a) Realizar y ampliar cruces seguros y accesibles: pasos bajo nivel peatonales y ciclovías que garanticen la conectividad transversal. Especialmente en el sur, donde la extensión territorial exige múltiples puntos de acceso para evitar el aislamiento interno.

b) Corredores verdes y movilidad blanda: bicisendas, senderos peatonales, y parques lineales que recuperen los bordes ferroviarios y el paisaje del arroyo San Francisco. Estos espacios podrían funcionar como articuladores ecológicos y sociales, con equipamiento urbano de bajo impacto.

c) Reactivación del espacio público en el sur: plazas, centros culturales, ferias y equipamientos comunitarios como dispositivos de centralidad. Pensar el sur como un sistema de centralidades barriales interconectadas que reconozcan su diversidad interna.

d) Infraestructura sostenible incorporando servicios urbanos de cercanía, como Palacios del Reciclaje, Composteras, Estaciones solares que promuevan una ecología urbana inclusiva.

e) Articulación urbano-ambiental: estrategias de manejo del riesgo hídrico, saneamiento del arroyo, y diseño de paisajes resilientes. Recuperar el San Francisco como un eje de regeneración ambiental y no como un pasivo degradado.

f) Procesos participativos: incluir a los vecinos del sur en los procesos de planificación, reconociendo saberes locales, prácticas cotidianas y demandas específicas.

Estas acciones deben apuntar a recomponer el vínculo entre ambas mitades de la ciudad y reequilibrar las relaciones de poder territorial. El ferrocarril puede dejar de ser una barrera para convertirse en un eje articulador de un proyecto urbano más justo. Se trata, en última instancia, de reconstruir el tejido urbano desde lo común, lo cotidiano y lo sensible: rehacer la ciudad como un territorio compartido.

Claypole, al estar atravesada por múltiples tensiones —entre centro y periferia, entre movilidad y arraigo, entre conectividad y fragmentación— ofrece un campo fértil para repensar el habitar metropolitano desde una escala humana, una serie de nuevas lógicas de integración territorial y justicia espacial.

Segunda encrucijada, entre el arroyo y la ciudad

"Allá, en Maipú, había concebido el Tiempo como un arroyo que corría sobre la casa: un arroyo invisible cuyas aguas traían a los recién nacidos y se llevaban a los muertos, hacían mover las ruedas de los relojes, descascaraban las paredes y roían los semblantes que uno amaba."

Adán Buenosayres de Leopoldo Marechal

La crisis ambiental en Claypole constituye una dimensión fundamental que entrelaza problemáticas sociales y espaciales propias del territorio. El cruce entre el trazado de calles y el arroyo San Francisco afectado por procesos de canalización y contaminación expone a sectores vulnerables a riesgos crecientes como inundaciones, erosión y degradación ambiental. Esta vulnerabilidad no es fortuita, sino consecuencia de una histórica y desigual producción del espacio, donde los sectores más desfavorecidos concentran los impactos negativos, perpetuando un ciclo de exclusión socio ambiental (Soja, 2010).

La memoria hídrica del arroyo San Francisco se ha ido desdibujando en su paso por Claypole, especialmente en el tramo medio, donde permanece entubado o marginado. Su presencia fue progresivamente borrada del paisaje tras décadas de rectificación y relleno. Ocultar el arroyo bajo el asfalto fue una decisión técnica que sacrificó la diversidad ecológica en favor de un supuesto progreso vinculado al transporte automotor.

Pensar la crisis ambiental en Claypole implica situarla dentro de una de las encrucijadas del habitar urbano, tal como plantea Diez (2011) a partir del concepto de "algunas constantes urbanas", donde la tensión entre permanencia y transformación adquiere centralidad. En este caso, la ciudad jardín consolidada convive con la urgencia de reconocer y reivindicar los derechos ambientales, desafiando formas urbanas establecidas y proyectando un futuro que articule justicia social y sostenibilidad ecológica.

Frente a este diagnóstico, se vuelve necesario proyectar e implementar acciones concretas y comunitarias que fomenten la resiliencia y la sustentabilidad en el contexto rural-urbano. La plantación de árboles nativos, por ejemplo, no solo mejora la calidad del aire y promueve la biodiversidad, sino que también funciona como barrera natural frente a inundaciones y contribuye a mitigar el efecto de las altas temperaturas (Diez, 2011). Del mismo modo, rediseñar las veredas respetando los retiros de frente permite imaginar corredores verdes para peatones y ciclis-

tas, que favorecen la movilidad activa y el confort térmico, promoviendo así un habitar más saludable y equitativo.

La instalación de espacios para el compostaje comunitario de residuos orgánicos y puntos específicos de reciclaje como los denominados "Palacios del Reciclaje" fomenta una gestión más responsable de los residuos. Estas iniciativas, además de su impacto ambiental positivo, fortalecen la participación ciudadana, generando sentido de pertenencia y cuidado colectivo del territorio.

El enfoque de justicia espacial, ampliado hoy hacia una justicia ambiental, se vuelve clave en un momento de reconstrucción de los vínculos sociales y territoriales profundamente afectados por la pandemia del COVID-19. Así, Claypole puede transitar hacia un modelo urbano que reconozca y valore la interdependencia entre espacio, cultura y medio ambiente, proyectando una ciudad más justa, resiliente y consciente de su ecología.



Imagen 4: *Mapeo de Claypole realizado en la materia Morfología Urbana, Cátedra Abaca, por Ariana Moro y Catalina Precona de la Universidad Nacional de Avellaneda, que identifica dos puntos claves y estratégicos del lugar: la Plaza Vicente Re y el arroyo San Francisco.*

Por ejemplo, el arroyo también representa una oportunidad: es un punto de encuentro entre el paisaje y la vida urbana, un corredor natural que, si

se integra adecuadamente al tejido de la ciudad, puede convertirse en un espacio público vital, accesible, restaurado y lleno de significado.

Pensar en la recuperación de sus bordes implica más que una obra de saneamiento: es una apuesta por resignificar el vínculo entre la naturaleza y el habitar cotidiano.

La restauración de sus márgenes, la creación de senderos peatonales, de espacios verdes comunitarios y de iniciativas de educación ambiental, pueden activar procesos de transformación urbana más amplios. Procesos donde la comunidad tenga un rol central, y donde las universidades, como actores con responsabilidad territorial, puedan aportar saberes, metodologías participativas y propuestas de planificación desde el compromiso ético. Reconocer el valor del arroyo San Francisco es dar un paso hacia una ciudad más justa y equitativa, donde el ambiente y la comunidad no sean pensados como elementos separados, sino como dimensiones que se fortalecen mutuamente y que, integradas, pueden proyectar un futuro más digno y sostenible para todos.

Lo rururbano intenta incrustar en lo urbano sitios que mejoren la calidad de habitar de todos y todas, no importa su lugar de nacimiento, sino que están en este momento en la ciudad, forman parte de la identidad de la ciudad.

En los dibujos vemos como una arteria verde atraviesa la urbanidad y donde corren otros sentidos que completan generando igualdad, donde pueden experimentar y compartir el sentido de una idea, exponerse a una incertidumbre, pero como una práctica de la resistencia.

Según Pilar Flores y Roberto Vega, entre las fuerzas que atraviesan al ser humano, que mueven su vida y que están en constante tensión y conflicto, hay dos: por un lado, su necesidad de seguridad, estabilidad y control y por otro la incertidumbre, la inseguridad y la ausencia de perspectivas.

El mantenernos estáticos a largo término o estar siempre en riesgo sería causa de desintegración, la experiencia rururbana nos da una oportunidad que genera esta tensión, para generar aprendizajes en la convivencia, en el habitar, aceptando la potencialidad las ambivalencias y las contradicciones.



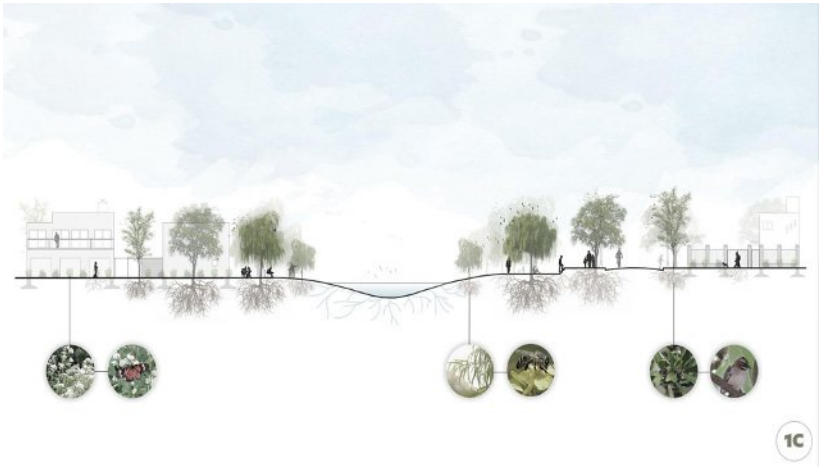


Imagen 5 y 6: *"Proyecto hacia una Utopía Nativa en Claypole". Propuesta realizada en la materia Morfología Urbana, Cátedra Abaca, por Ariana Moro y Catalina Precona de la Universidad Nacional de Avellaneda. El arroyo San Francisco deja de ser olvidado y se convierte en una oportunidad de nuevos recorridos y encuentros sociales.*

El arroyo, la ciudad y la electro-dependencia.

La urbanización actual no puede pensarse sin su dependencia creciente de flujos a veces invisibles pero fundamentales: el agua, la electricidad, la conectividad.

En Claypole, esta dependencia se vuelve especialmente crítica entre las formas naturales y las infraestructuras técnicas, donde el arroyo San Francisco y la red eléctrica definen, al mismo tiempo, los límites ecológi-

cos y sociales del habitar. En este paisaje popular tensionado, la exclusión territorial se redefine bajo una nueva variable: la electro-dependencia.

Como advierte Paul Virilio (1996), la técnica no sólo acorta distancias, sino que también produce nuevas formas de dislocación y desigualdad: "cada nuevo vector de velocidad genera un accidente, una forma de exclusión o de riesgo." En este sentido, el acceso desigual a la energía eléctrica genera una segmentación urbana que no está delimitada sólo por muros o calles, sino por flujos: hay quienes acceden a servicios constantes y quienes viven bajo la amenaza permanente del apagón.

La situación se agrava en barrios como Claypole, donde la infraestructura eléctrica es inestable, obsoleta, incluso insuficiente para cubrir las necesidades básicas de una población cada vez más electrificada.

La energía no es solo un recurso técnico, sino un derecho urbano (¿un derecho humano?) que atraviesa todos los estratos de la vida cotidiana: conservar alimentos, usar dispositivos médicos, conectarse al trabajo remoto, acceder a la educación virtual, calefaccionarse o cargar un teléfono móvil.

En este contexto, cada corte de luz no es solo una interrupción funcional, sino una manifestación concreta de exclusión territorial.

Tal como plantea Soja (2010), la justicia espacial implica reconocer cómo las decisiones infraestructurales afectan de manera diferenciada a los sujetos urbanos: "el espacio no es sólo un contenedor neutral, sino una construcción social activa que puede habilitar o restringir derechos."

La electro-dependencia expone entonces una fractura estructural: mientras unos territorios gozan de redundancias energéticas, otros viven al borde del colapso ante el más mínimo fallo.

La infraestructura urbana ya no puede planificarse como un conjunto de redes invisibles que operan al margen de la forma urbana. En cambio, como advierte Abaca (2021), debe comprenderse desde "una lógica de *multiplicidades espaciales* donde lo urbano y lo *rururbano* se interpenetran y generan nuevas formas de habitar, atravesadas por prácticas de consumo, derroche y desvinculación con lo natural".

En esta trama, el arroyo San Francisco aparece como otro elemento clave: canalizado, oculto, reducido a desagüe, su curso encarna el olvido de los

ciclos naturales, al mismo tiempo que revela los límites de una ciudad que no ha sabido articular naturaleza e infraestructura.

La encrucijada se vuelve, entonces, una figura crítica: allí donde se cruzan el arroyo y la ciudad, lo ecológico y lo técnico, lo visible y lo enterrado, emerge la necesidad de repensar el proyecto urbano desde la justicia energética.

¿Cómo se construye un territorio que no sólo distribuya espacio, sino también flujos vitales como la electricidad y el agua?

¿Qué políticas pueden revertir la vulnerabilidad acumulada de los fragmentos de barrios más afectados por los cortes de luz?

¿Cómo articular el paisaje fluvial con una infraestructura energética resiliente, descentralizada y democrática?

Avanzar hacia una planificación urbana más justa exige recuperar el vínculo con lo territorial, considerar sistemas híbridos de energía solar o eólica a escala barrial, promover refugios comunitarios energéticamente autónomos y reconocer la electricidad no como un lujo, sino como condición de posibilidad del habitar contemporáneo. Claypole, en esta encrucijada entre la naturaleza y la técnica, entre la exclusión y el derecho, puede devenir laboratorio de nuevas formas de coexistencia infraestructural, donde la energía y el agua no dividan, sino que reúnan.

Tercera encrucijada entre el trazado urbano y el transporte público

> "Y así, entre tranvías que chirriaban en las esquinas y automóviles que rugían por las avenidas, Adán y sus amigos recorrían las calles de Villa Crespo, inmersos en sus discusiones metafísicas y poéticas."
>
> Adán Buenosayres de Leopoldo Marechal

El sistema de transporte público en Claypole se presenta más como un mecanismo de traslado funcional que como una infraestructura urbana capaz de garantizar derechos.

Las paradas de colectivo, en su mayoría desprovistas de refugio climático, señalización adecuada, bancos o iluminación, reflejan una lógica de precariedad sostenida que vulnera la dignidad del usuario.

Esta situación desnuda un modelo de planificación urbana que históricamente ha priorizado la circulación motorizada sobre la experiencia humana del desplazamiento.

En esta trama desigual, el habitante viajero y peatón —figura esencial de la movilidad cotidiana— se convierte en el eslabón más frágil del sistema.

¿Dónde se sitúa la empatía urbana cuando una madre con su hijo espera un colectivo bajo la lluvia, sin cobijo, a un colectivo que no tiene horario fijo ni certidumbre de paso?

¿Por qué un automóvil estacionado merece más espacio, diseño y atención que una parada de transporte público?

Esta escena, lejos de ser anecdótica, da cuenta de un urbanismo que responde a intereses y jerarquías que marginan a quien camina, espera o pedalea.

La movilidad ha sido abordada como un problema técnico —de tiempos, flujos y distancias— y no como una dimensión fundamental del derecho a la ciudad. Tal como plantea Edward Soja (2010), la justicia espacial no se limita a la distribución de infraestructura o equipamientos, sino que exige preguntarnos por la calidad con la que las personas acceden al espacio urbano.

No se trata solo de llegar, sino de cómo se llega: con qué dignidad, con qué seguridad, en qué condiciones de espera, de tránsito y de descanso.

Esta lógica urbana responde a una dromología impuesta, como advierte Paul Virilio (1997), donde la velocidad ha reorganizado la percepción del espacio y del tiempo, subordinando la experiencia del habitar a la lógica de lo inmediato.

En Claypole, caminar es muchas veces un acto aventurado. Calles asfaltadas sin cordón cuneta, veredas interrumpidas o inexistentes, cruces de calles sin demarcación peatonal, todo ello evidencia una jerarquía espacial en la que el automóvil siempre se impone, incluso cuando invade las veredas.

La lógica de lo motorizado, aún en su estado más inerte —el auto detenido— tiene más presencia urbana que un cuerpo en movimiento.

En este marco, la bicicleta aparece como una alternativa resiliente, silenciosa y sostenible, pero aún relegada. No hay ciclovías en Claypole, no hay bicisendas, tampoco una red pensada para motivar y proteger a los ciclistas. Las condiciones mínimas para una movilidad activa están ausentes. La violencia simbólica de un modelo de movilidad centrado en la velocidad y en el consumo de combustibles fósiles expulsa a quien elige desplazarse a otro ritmo, más humano y más ecológico.

Esta desigualdad en la movilidad no es casual, sino que responde a décadas de decisiones políticas y urbanas que han reforzado la hegemonía del vehículo privado, asociándolo con el progreso, la eficiencia y la libertad individual. Como contrapartida, el transporte público y, aún más, la movilidad activa, han sido tratadas como opciones de segundo orden, subsidiarias, marginales, destinadas a quienes no pueden acceder a "lo mejor".

"Cada tecnología del transporte lleva consigo su accidente específico" (Virilio, 1998, p. 21) y el accidente aquí es social: una ciudad donde moverse sin vehículo es peligroso, incómodo o humillante. En este sentido, el transporte público no se vive como un derecho sino como un castigo.

La emergencia de nuevas formas de movilidad urbana —como los servicios de transporte por aplicación tipo *Uber, Cabify o DiDi*— han reconfigurado la escena local. En Claypole, estos servicios han proliferado como una alternativa de transporte más cómoda, rápida y accesible en comparación con los colectivos, pero también como una solución fragmentaria y excluyente. Su acceso se vincula estrechamente con la tenencia de dispositivos móviles, conectividad constante y la posibilidad de pago con tarjeta o billeteras virtuales, reproduciendo así nuevas capas de desigualdad tecnológica y económica.

Estos servicios, además, fomentan una circulación invisible pero constante de automóviles privados en busca de pasajeros, lo que recarga el tránsito local y profundiza la dependencia del automóvil.

Aunque podrían entenderse como un complemento, su crecimiento sin regulación ni integración al sistema de transporte público termina reforzando la fragmentación.

La ciudad se convierte en un territorio donde los que pueden pagar, acceden a una movilidad confortable; los que no, deben esperar sin refugio, sin certeza y sin dignidad.

Resulta urgente imaginar una movilidad urbana centrada en las personas. Dignificar la espera de un colectivo o un tren implica mucho más que colocar un banco: supone diseñar un entorno urbano que comprenda la espera como parte legítima de la experiencia ciudadana. Refugios climáticos, señalética clara, iluminación solar, bancos accesibles y frecuencias confiables son apenas los elementos básicos de un transporte humano.

Incorporar ciclovías, corredores peatonales integrados, señalización para bicicletas y estacionamientos seguros para bicis no es una moda: es una estrategia de justicia espacial.

El rediseño del espacio urbano desde el caminar y el pedalear —no desde el andar motorizado— exige una relectura de la morfología urbana orientada y situada en realidades emergentes que podemos verificar en las visitas que hemos realizado en Claypole de manera presencial.

Esto no implica eliminar el automóvil, sino redistribuir el protagonismo del espacio público.

La encrucijada no es solo técnica, es política.



Imagen 7: *"Proyecto hacia una Utopía Nativa en Claypole". Propuesta realizada en la materia Morfología Urbana, Cátedra Abaca, por Ariana Moro y Catalina Precona de la Universidad Nacional de Avellaneda. Área peatonal, arbolada con vegetación nativa.*

Revertir la actual hegemonía del automóvil —incluido el automóvil de alquiler digital— requiere redefinir las escalas de valor y las prioridades en la planificación urbana. Como advierte Virilio (1998), "la aceleración produce una forma de desaparición del presente".

Recuperar la lentitud es otro acto político: volver a habitar el espacio sin prisa, reconociendo el cuerpo, el encuentro, la espera como dimensiones legítimas de la ciudad.

Claypole, entonces, puede ser una ciudad caminable y pedaleable, más sostenible, más democrática, más humana y más segura.

Además, es necesario integrar el transporte público formal (colectivos y trenes) con el informal (autos por aplicación, remises y taxis), repensando una lógica de complementariedad y no de competencia desigual.

Esto podría realizarse mediante la articulación de nodos intermodales, donde las personas puedan cambiar de medio de transporte de manera fluida, con información unificada y tiempos de espera coherentes.

No hay una estación multimodal en Claypole, no hay planificación que articule el tren con los colectivos, ni estos con los nuevos modos de transporte.

La movilidad se vuelve un rompecabezas que el usuario debe resolver diariamente, sin ayuda del sistema.

La bicicleta, por su parte, permanece fuera de toda lógica de planificación. No existen puntos de alquiler o préstamo, ni estaciones de reparación comunitaria, ni campañas de fomento o educación vial. Su presencia es casi inexistente, aunque en la práctica muchas personas —sobre todo jóvenes— la utilicen para moverse entre barrios, hacia la estación o entre escuelas. Es urgente reconocer esta práctica como legítima y diseñar para ella.

Asimismo, la mayor parte de la población de Claypole habita al sur de las vías, donde el transporte público es más escaso, los recorridos de colectivo son menos frecuentes, y los caminos muchas veces intransitables en épocas de lluvia.

El sur de Claypole es una trama barrial densa, con grandes sectores de urbanización informal o reciente, donde la movilidad activa se convierte en una necesidad cotidiana y no en una elección.

Caminan quienes no tienen otra opción.

Sin embargo, en vez de proteger a estos cuerpos en tránsito, el espacio urbano los expone: no hay veredas, no hay sombra, no hay amparo.

Cruzar las vías se vuelve una aventura riesgosa, porque los pasos a nivel son pocos, inseguros y mal mantenidos.

A esto se suma una problemática específica: muchas veces, los servicios de transporte por aplicación se niegan a ingresar en ciertos sectores del sur de Claypole, por considerarlos inseguros o inaccesibles. Así, quienes más necesitan de opciones de movilidad se ven directamente excluidos de ellas, reforzando un mapa de desigualdades territoriales que se inscriben en los cuerpos.

La construcción de una movilidad centrada en las personas en Claypole exige, con urgencia, el desarrollo de una red integral de ciclovías y bicisendas que articule los puntos clave del territorio. Esta red debe ser continua, segura, visible y bien conectada con el resto del sistema de transporte público y con los servicios urbanos esenciales. No se trata solamente de "pintar una línea" sobre el asfalto, sino de construir una verdadera infraestructura para el transporte activo, que reconozca a la bicicleta como un vehículo legítimo y prioritario en la movilidad barrial y metropolitana.

En un distrito donde gran parte de la población se mueve a pie o en bicicleta por necesidad más que por elección, la infraestructura debe priorizar la protección del ciclista y su dignidad urbana. La red de ciclovías debe cumplir, al menos, con las siguientes características:

Esquema General Propuesto de Red de Ciclovías

Una buena red de ciclovías para Claypole debería contemplar tres niveles de conectividad:

a) Red troncal (ciclovías segregadas, de doble mano): Estas serían las arterias principales de conexión este-oeste y norte-sur, con carriles protegidos (cordón físico, pintura distintiva,

señalización vertical) que garanticen seguridad y visibilidad. Se propone:

Avenida Lacaze y Avenida Monteverde: conexión hacia Burzaco, San José y Avellaneda.

Avenida 17 de octubre (ex República Argentina): como eje estructurante del sur, donde la distancia entre barrios es más extensa.

Calle Salaberry / Humberto Primo: desde el Cementerio hacia el centro comercial y la estación.

Calle San Luis: conector entre los barrios periféricos del suroeste y la estación Claypole.

b) Red secundaria (bicisendas compartidas en calles barriales): Callejas con bajo tránsito vehicular donde pueda convivir el uso de bicicleta, peatón y vehículos a baja velocidad:

Barrio Don Orione (trama interna).

Calle Nazca y Sempere en Villa París.

Calle Alfonsina Storni y Mitre en los alrededores de la Plaza Re y escuelas.

c) Rutas de intermodalidad:
Conexión directa y segura entre nodos de transporte público (paradas de colectivo, estación de tren Claypole) y puntos estratégicos:

Estación Claypole – Plaza Re – Cementerio Municipal – arroyo San Francisco.

Estación – escuelas públicas y centros de salud.

Estación – zona comercial de Humberto Primo.

Este tipo de red permitiría articular los flujos de movilidad cotidiana —trabajo, estudio, compras, visitas familiares— y, además, activar corredores verdes que acompañen el paisaje del arroyo San Francisco.

Servicios Complementarios para el Uso Seguro y Sustentable de la Bicicleta.

No basta con construir ciclovías: es necesario acompañarlas con una infraestructura blanda y de servicios que fomente el uso continuo, cuidado y apropiado de las bicicletas como medio de transporte:

a) Estaciones de estacionamiento seguro

Bicicleteros cubiertos, vigilados y con posibilidad de anclaje individual, ubicados en:

Estación de tren Claypole

Escuelas y jardines públicos

Plaza Re

Cementerio

Polideportivos y clubes

Centros de salud y comisarías

b) Talleres de reparación comunitaria y estaciones de inflado

Pequeñas postas con herramientas básicas para arreglos menores e inflado, ubicadas cada 2-3 km.

Gestionadas en colaboración con escuelas técnicas o cooperativas barriales.

c) Sistema de bicicletas públicas o compartidas

Red de estaciones de préstamo gratuito o bajo costo (modelo BiciUBA o Ecobici).

Integrado al sistema SUBE o a una app comunitaria.

Bicicletas con GPS y estaciones móviles que respondan a la demanda territorial variable.

d) Iluminación solar en ciclovías

Para garantizar seguridad nocturna y sustentabilidad energética.

Instalación de luminarias LED con paneles solares en corredores troncales y puntos oscuros detectados por la comunidad.

e) Campañas de concientización y educación vial

Charlas en escuelas, centros de jubilados y asociaciones vecinales.

Señalización clara que indique la prioridad del ciclista y peatón.

Creación de jornadas de "Domingo sin auto" en las zonas centrales para fomentar el uso de la bicicleta en comunidad.

f) Accesibilidad universal

Ciclovías que respeten pendientes suaves, espacios de cruce para sillas de ruedas, personas mayores o con movilidad reducida.

Inclusión de bicicletas adaptadas dentro del sistema público (triciclos, bicis tándem, etc.).

Integración paisajística y ecológica. La red de ciclovías debe también funcionar como una infraestructura ecológica que conecte con el paisaje natural del arroyo San Francisco y los espacios verdes del sur. Incorporar vegetación nativa a lo largo de las vías, zonas de descanso con sombra, bebederos, y puntos de reciclaje móvil, permite transformar la movilidad en una experiencia ambientalmente consciente.

Ciclovías como estrategia de justicia espacial. Más allá del plano técnico, el diseño de una red ciclista es también una política de equidad territorial. En una ciudad donde el sur es más grande, más poblado y más precarizado que el norte, es vital que la red no se limite al casco céntrico o a las zonas con mayor consolidación urbana. La bicicleta debe ser una herramienta de integración, no de segmentación.

Promover ciclovías que lleguen hasta los bordes del distrito, a los márgenes de las urbanizaciones informales y a las periferias donde el transporte público no llega o no pasa, es una forma concreta de redistribuir el derecho a moverse. Significa democratizar el acceso al espacio urbano a través de una movilidad económica, accesible y autónoma.

Recuperar el espacio público para las personas implica más que infraestructura. Supone una pedagogía urbana que resignifique las prácticas cotidianas de movilidad. Significa, por ejemplo, acompañar las políticas de ciclovías con campañas de concientización, establecer redes de bici-escuelas comunitarias, promover sistemas de reparación gratuitos, incorporar estaciones de hidratación o sombra para caminantes y ciclistas, y repensar los espacios de espera como ámbitos dignos, cuidados y visibles.

La transformación de Claypole hacia una ciudad caminable, pedaleable y equitativa no requiere grandes inversiones, sino voluntad política, planificación inclusiva y una mirada integral del derecho a moverse.

Se trata de hacer visible a quien hoy es invisible, de valorar al cuerpo que camina, que espera, que pedalea, de devolverle al espacio público su carácter de bien común.

Solo así la ciudad dejará de ser un territorio de tránsito y circulación desigual, para comenzar a ser un espacio público de convivencia, justicia y encuentro.

La encrucijada es ahora.

Bibliografía

Abaca, A. (2021). Multiplicidades urbanas y rururbanas. Revista Digital Corazonada, Subjetividades de la Forma. Decimonoveno latido, ISSN 2362-4159 Buenos Aires. Argentina. Disponible en: https://revistacorazonada.wordpress.com/2021/03/13/corazonada-subjetividades-de-la-forma-decimonoveno-latido/

Bernard, M. C. (2009). Historia del Partido de Almirante Brown. Proyecto de investigación realizado para la Biblioteca Municipal entre 2007 y 2009 (inédito).

Deleuze, G., & Guattari, F. (1980). Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia. Ed. Pre-Textos.

Doberti, R. (2011). Habitar. Editorial Nobuko. ISBN: 9789875843547. Buenos Aires.

Lefebvre, H. (2009). La producción del espacio. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Virilio, P. (1996). El cibermundo, la política de lo peor. Ediciones Cátedra. Madrid, España

CAPÍTULO 39

El verde como infraestructura metropolitana: trayectorias históricas y una agenda para el Área Metropolitana de Buenos Aires

Leonardo Fernández*

Investigador-docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, profesor de la Universidad Nacional de Luján (UNLU), docente de las asignaturas Ecología urbana (UNGS) y Geografía urbana (UNLU, UNGS), Director de la Licenciatura en Ecología (UNGS); Provincia de Buenos Aires, Argentina.

* lfernand@campus.ungs.edu.ar

Palabras clave: *Ecología – infraestructura verde y azul – AMBA – urbanismo – cambio climático.*

Keywords: *Ecology – green and blue infrastructure – AMBA – urban planning – climate change.*

Resumen ejecutivo

El artículo propone una relectura histórica y estratégica del verde en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En primer lugar, reconstruye ideas, planes y proyectos que han configurado los grandes espacios verdes de la región desde el higienismo decimonónico hasta el cinturón ecológico impulsado a fines de 1970 durante la última dictadura, destacando el papel del Estado en la producción, apropiación y regulación de estos territorios. En segundo lugar, introduce el concepto de infraestructura ecológica como un enfoque integrador de funciones ambientales, sociales y urbanas, orientado a superar la fragmentación institucional y la mirada sectorial predominante. Finalmente, plantea una agenda estratégica para resignificar el verde como derecho colectivo y componente del

hábitat metropolitano en el contexto del cambio climático, enfatizando su valor ecosistémico y su función social.

Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), con aproximadamente 16,4 millones de habitantes y una superficie cercana a los 13.900 km^2, es una de las regiones urbanas más extensas y densamente pobladas de América Latina (INDEC, 2024).[1] No obstante, enfrenta un marcado déficit de espacios verdes públicos: el promedio por habitante es inferior a 2 m^2, lejos del estándar internacional de 10 m^2. Esta carencia no solo expresa una insuficiencia cuantitativa, sino también profundas desigualdades en la calidad ambiental, la accesibilidad y la seguridad de estos espacios, en particular en las zonas más vulnerables. A su vez, limita la capacidad del territorio para adaptarse a fenómenos extremos —olas de calor, inundaciones, pérdida de biodiversidad— cuyo impacto se intensifica con el cambio climático.

Frente a este panorama, no se trata solo de ampliar la superficie verde, sino de repensar su significado y función dentro de la estructura urbana y regional. En este sentido, el "verde metropolitano" es un objeto tan lábil como fundamental, cuya comprensión exige abordar simultáneamente sus dimensiones ecológicas, urbanas y políticas. Parques públicos, reservas, tierras bajas, corredores fluviales, márgenes de autopistas y ferrocarriles, cementerios, áreas rurales, bordes de cuenca, tierras fiscales e incluso terrenos en disputa conforman un mosaico de espacios abiertos, atravesados por conflictos y relaciones de poder.

Este texto propone una lectura del verde no solo como elemento ecológico, sino como infraestructura metropolitana. Lejos de una visión meramente esteticista, el verde debiera entenderse como un componente

1. A lo largo del tiempo, la conurbación de Buenos Aires ha recibido distintas denominaciones —Gran Buenos Aires, AMBA, RMBA, Aglomerado Gran Buenos Aires, entre otras—. Estas nociones difieren tanto por los criterios técnicos que las sustentan (estadísticos, funcionales o espaciales) como por el alcance jurisdiccional que la delimitan. El INDEC (2024), por ejemplo, define la RMBA como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires más 39 partidos bonaerenses. La noción de AMBA, en cambio, utilizada por CEAMSE, AySA y diversos programas y organismos internacionales, nacionales y subnacionales, suele responder a criterios sectoriales de funcionalidad y conectividad más que a límites administrativos fijos. En esa línea, la Red SUBE considera un AMBA de 40 partidos, tomando como referencia operativa la Ruta 6.

estratégico de la vida urbana-regional: aporta regulación hídrica, soporte para la biodiversidad, funciones recreativas, identidad colectiva y capacidad de mitigación frente al cambio climático. Sin embargo, su configuración en el AMBA ha sido históricamente fragmentada, desigual y subordinada a otras lógicas —la expansión inmobiliaria, la especulación del suelo, la política de residuos, el trazado vial— que han obstaculizado su integración como un sistema de áreas verdes.

A lo largo del siglo XX, distintas concepciones del verde urbano se ensayaron en la región metropolitana: desde la matriz higienista de fines del siglo XIX, que asociaba salud y paisaje, pasando por los proyectos del urbanismo académico en los años treinta, hasta las propuestas de planificación regional y los "cinturones verdes" promovidos tanto por el peronismo clásico como por la última dictadura. En todos los casos, el verde fue objeto de intervención técnica, dispositivo simbólico y de disputa política. Más recientemente, eventos como la pandemia de COVID-19 reactivaron el debate público en torno al acceso al espacio abierto bajo el imperativo de la distancia social (Fernández, 2021), aunque el problema de fondo es estructural y remite a la ausencia de una política integral situada a escala regional.

En los últimos años, diversas iniciativas técnicas, sociales y académicas han comenzado a pensar el verde como infraestructura estratégica, articulando lo ecológico con lo social y lo urbano con lo fluvial. Esta perspectiva se inscribe en los enfoques contemporáneos sobre la denominada infraestructura verde y azul (Kozack et al., 2021), y abre una agenda de transformación para el AMBA. El presente artículo recupera antecedentes institucionales y experiencias locales para proponer una lectura histórica, cultural y política del verde metropolitano como una infraestructura socioecológica metropolitana clave, que debe ser protegida, conectada y gobernada en el territorio.

1. La construcción del verde metropolitano: ideas, planes y proyectos

Pensar el verde en el AMBA como objeto ecológico implica desmontar su aparente neutralidad paisajística y cuestionar las lecturas que naturalizan su existencia o lo conciben como espacio pasivo, disponible o decorativo. El verde es una construcción histórica cargada de sentidos, apropiaciones y disputas. Lejos de ser homogéneo o equitativamente distribuido, ha sido producido a lo largo del tiempo mediante intervenciones técnicas,

políticas públicas, operaciones urbanísticas y representaciones culturales que lo han configurado como símbolo de civilización, instrumento de salud pública, pilar de la justicia social, dispositivo de control social o recurso del mercado. Esta sección propone una aproximación histórica de esas operaciones en el territorio metropolitano, desde el higienismo decimonónico hasta el cinturón verde de fines de la década de 1970, con el objetivo de mostrar cómo el verde ha sido —y continúa siendo— una pieza estratégica en la planificación metropolitana y regional.

El higienismo como racionalidad urbana del verde

Acaso la primera gran intervención en la producción de verde metropolitano en Buenos Aires estuvo asociada a las ideas higienistas y modernizadoras del siglo XIX, materializadas en la creación del Parque Tres de Febrero (figura 1). Su principal impulsor fue Domingo Faustino Sarmiento, quien promovió su inauguración en 1875 sobre los terrenos que habían pertenecido a Juan Manuel de Rosas. Esa zona, situada en la interfase entre la pampa y el Río de la Plata, era un espacio marginal, pantanoso y cargado de sentido político. Sarmiento lo resignificó mediante un acto urbano y simbólico: transformar la finca del "tirano" en un gran paseo público, inspirado en los modelos paisajísticos de Europa y Estados Unidos, especialmente el Central Park de Nueva York, que había conocido durante su misión diplomática.

Tras las epidemias de fiebre amarilla y cólera, el higienismo se consolidó como paradigma rector del urbanismo emergente. Rellenar tierras bajas con escombros, forestar, drenar y construir paseos eran prácticas que articulaban salud pública, moral ciudadana y civilización. Ubicado en una geografía excéntrica, el parque funcionaba como una operación territorial y cultural que materializaba el proyecto reformista de "civilizar" espacios considerados "bárbaros", mediante la instalación de lagos, áreas verdes y también edificios educativos (Gorelik, 2004). Pero, al mismo tiempo, era un dispositivo de orden: regulaba comportamientos, establecía normas de uso del espacio público e inscribía jerarquías sociales en la apropiación del paisaje urbano.

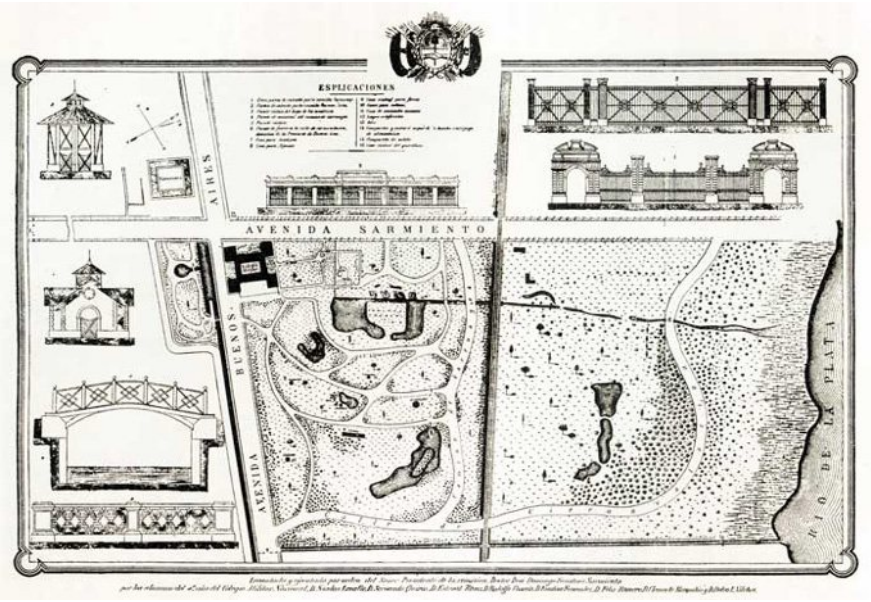


Figura 1: *El Parque 3 de Febrero fue creado por la Ley Nacional 658 durante la presidencia de Sarmiento en 1874. Su nombre recuerda la victoria del Ejército Grande en Caseros. En su inauguración, Sarmiento lo definió como "patrimonio del pueblo" y "tratamiento higiénico" destinado a fortalecer el cuerpo, elevar el ánimo y cultivar el buen gusto a través de la conjunción de naturaleza y arte. Fuente: Museo Sarmiento*

El urbanismo académico y el organicismo del verde

Hacia las décadas de 1920 y 1930, el urbanismo como disciplina se institucionaliza en la Argentina con figuras como Carlos María Della Paolera, quien introduce en el país las ideas del urbanismo organicista francés, vinculadas a la tradición paisajística del *embellissement*. Su diagnóstico era categórico: "Buenos Aires no tiene noción del espacio libre", decía, condenando que la ciudad había crecido sin conciencia de sus espacios libres y reclamaba una concepción integral del "organismo urbano", articulando funciones higiénicas, estéticas y sociales del verde a escala metropolitana.

En sus planteos regionales, Della Paolera formula un "símbolo del urbanismo": una bandera con tres franjas —azul, verde y un sol en el centro— que representaban el aire, la vegetación y la luz como principios de "regeneración" social (figura 2). Esta propuesta condensaba una visión

donde las consecuencias físicas y sociales de la industrialización y la urbanización se expresaban a través de símbolos elementales, orientadas a organizar el medio físico. Si bien su ideal de ciudad era organicista, no era ajeno a rasgos del pensamiento eugenésico propios de la época: la higiene ambiental se entendía como correlato de una higiene moral y biológica. Ya que vivir en condiciones degradadas, sostenía, implicaba producir generaciones enfermas e improductivas (Della Paolera, 1934).

La materialización parcial de sus ideas puede verse en proyectos como la avenida 9 de Julio —una intervención urbana monumental que demolió manzanas enteras del "asfixiante" centro de Buenos Aires, dando paso con el tiempo a una avenida-parque para el "Gran Buenos Aires", es decir, a escala regional (Novick, 2011).

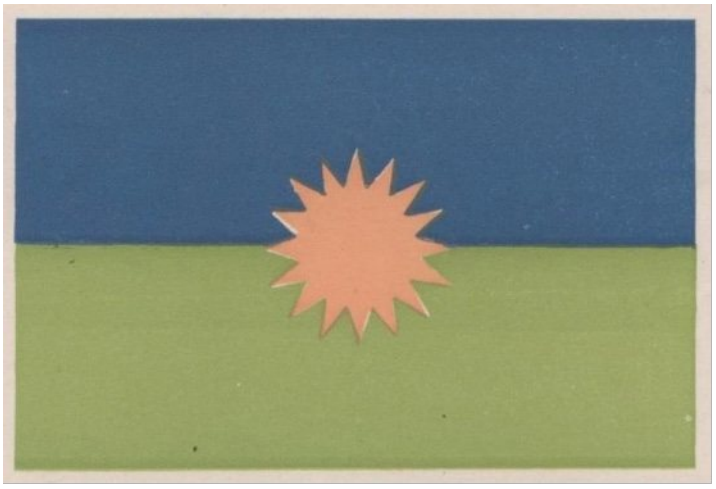


Figura 2: *El símbolo del urbanismo. La bandera, que consta de dos franjas horizontales, la superior de color azul profundo representa el "aire", el verde la "vegetación" y en el centro el "sol", realizada para enarbolar como un símbolo del urbanismo el día 8 de noviembre de cada año. Fuente: Carlos María Della Paolera. Reproducción del manifiesto original del símbolo del urbanismo. Noviembre de (Della Paolera, 1934).*

El funcionalismo corbusierano y la estética de la máquina

En contrapartida al organicismo de Della Paolera, hacia fines de los años veinte desembarcó en Buenos Aires la figura de Le Corbusier. Su pro-

puesta, que adelanta el urbanismo funcionalista de la Carta de Atenas (1933), planteaba una ciudad moderna organizada en base al *zoning* y la circulación: habitar, trabajar, recrear y circular eran funciones separadas espacialmente, como analogía a la cadena de montaje de una fábrica.

Con la "estética de la máquina" y una lógica de tábula rasa, aunque con adopciones puntuales de elementos regionalistas, Le Corbusier defendía la altura como solución a la congestión urbana, liberando suelo para el verde y el esparcimiento. Su visión no se limitaba a la escala edilicia: proponía una reorganización integral de la metrópolis moderna, estructurada por grandes ejes viales, áreas abiertas, un aeropuerto fluvial sobre el Río de la Plata y rascacielos interconectados, entre otras consideraciones.

Su visión no prosperó en su totalidad, pero dejó una huella en ciertos proyectos modernizadores y geografías urbanas de mediados del siglo XX. En sus palabras, "el sol y la topografía son los elementos más importantes para hallar la profunda línea de cada civilización". Su plan para Buenos Aires —la "Cité des affaires"— intentaba resolver la encrucijada pampeana y rioplatense mediante infraestructura monumental y orden geométrico, ya no como una ciudad industrial sino financiera, reposando en la tecnología de la arquitectura moderna de ese momento.

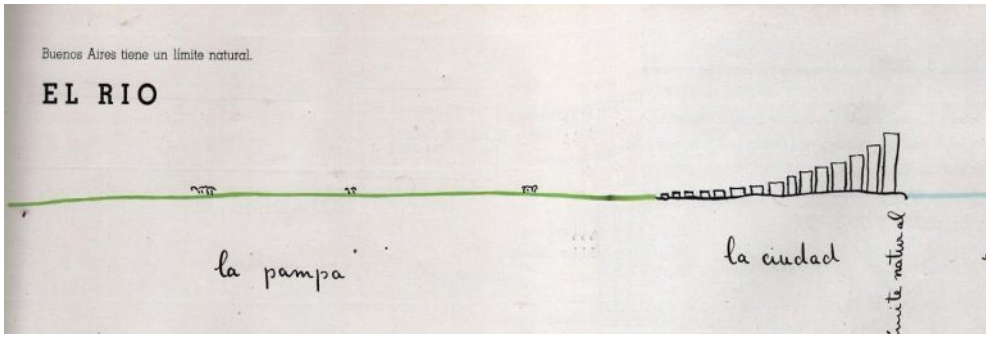


Figura 3. *Buenos Aires tiene un límite natural. "Proyecto de un aeropuerto en el río" de Amancio Williams puesta en diálogo con la Cité des Affaires de Buenos Aires sobre el límite rioplatense y la infinitud de la Pampa resumida en el dibujo de los rascacielos en el encuentro del Río de la Plata. Fuente: Le Corbusier et al. (1947).*

El peronismo y la planificación territorial con justicia social

Durante el primer peronismo, el verde metropolitano fue integrado a una estrategia más amplia de reformas sociales situadas en el territorio. La denominada "Operación Ezeiza" (figura 4), que implicó la expropiación de más de seis mil hectáreas al suroeste del AMBA —una zona suburbana de bañados y usos ganaderos—, tuvo como objetivo principal la construcción del aeropuerto internacional, concebido como la nueva "puerta de entrada al país" en la llanura pampeana, próxima a la ciudad capital. En paralelo, se proyectó una red de equipamientos recreativos, forestales y habitacionales: parques, balnearios, reservas y el emblemático barrio jardín Ciudad Evita, que combinaba principios del urbanismo moderno con una fuerte carga simbólica, al trazar la imagen de Evita en la propia trama urbana y materializar el ideal de vivienda digna para la clase trabajadora (Ballent, 2005).

La forestación masiva en el entorno de Ezeiza respondió también a una lógica sanitaria y de regulación ambiental propia de la época, orientada a controlar anegamientos, mejorar las condiciones higiénicas del paisaje periurbano y ordenar territorialmente el crecimiento en la cuenca media-alta del Matanza-Riachuelo, aprovechando además la rápida implantación de una masa arbórea densa mediante especies exóticas de crecimiento veloz, como el eucalipto, pese a su escaso aporte a la biodiversidad nativa.

Los Bosques de Ezeiza y el Parque Pereyra Iraola, este último declarado reserva forestal, fueron concebidos como bienes públicos al servicio del esparcimiento obrero. En estas intervenciones, el acceso al verde se integraba a una política más amplia de inclusión social y dignificación del trabajo. Interrumpida abruptamente tras el golpe de 1955, dicha iniciativa dejó huellas territoriales persistentes —infraestructuras, equipamientos, trazas— que aún configuran el paisaje. La política de hábitat impulsada durante el período constituye uno de los antecedentes más sólidos de una planificación del verde con orientación redistributiva y anclaje en la justicia social.



Figura 4. *La imagen del plano de la Operación Ezeiza presenta la ubicación relativa de tres proyectos de valor histórico y metropolitano. Lo hace a través de contrastes entre la Capital Federal y el Conurbano bonaerense, y mediante elementos de paisaje forestado —el barrio-parque Ciudad Evita, la Autopista Riccheri y el aeropuerto internacional—. Fuente: Presidencia de la Nación (1950).*

El cinturón ecológico como dispositivo militar, metropolitano y ambiental

Hacia fines de la década de 1970, durante la dictadura cívico-militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional, se impulsó el ambicioso proyecto del CEAMSE[2] (Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado), concebido como un *green belt* metropolitano con tres funciones principales: contener la expansión urbana mediante una "muralla verde" a través de una reserva pública, articular corredores re-

2. Acrónimo del actual Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, en virtud del cambio de objeto social con la vuelta a la democracia en 1984. Si bien el ex cinturón ecológico no llegó a completarse de forma integral, sí logró plasmar durante el régimen militar y con la vuelta a la democracia, una parte de la formulación prevista como una obra-suma compuesta de rellenos sanitarios para el tratamiento de la basura, grandes parques recreativos y un tramo de autopista de conexión metropolitana.

creativos y viales (como el Camino del Buen Ayre), y centralizar la gestión de residuos sólidos a través de rellenos sanitarios regionales. Se preveía integrar ambientalmente unas 30.000 hectáreas de espacios verdes en el conurbano, vinculando áreas como el Delta, el Parque Pereyra Iraola, los Bosques de Ezeiza, Campo de Mayo y el río Reconquista.

Los rellenos sanitarios proyectados se ubicaron en ambientes particularmente sensibles —humedales, valles fluviales o zonas de cavas— que dificultan una gestión sanitaria. Entre ellos destacan Bancalari (valle del Reconquista), Punta Lara y Villa Domínico (ribera del Río de la Plata), González Catán (conurbano suroeste) y el relleno Norte 3, en la pampa ondulada. La clausura del sitio de Villa Domínico en 2004 visibilizó los conflictos socioambientales generados por esta infraestructura, exacerbados por el rechazo vecinal —conocido como efecto NIMBY, acrónimo de la expresión en inglés *Not In My Back Yard* ("No en mi patio trasero")— debido a sus impactos sobre la atmósfera y las napas subterráneas. El relleno Norte 3, el basural más grande activo, constituye hoy una colina artificial de desechos que supera los 35 metros de altura, y se proyecta como un accidente topográfico que se destaca en el paisaje bonaerense (Fernández, 2020).

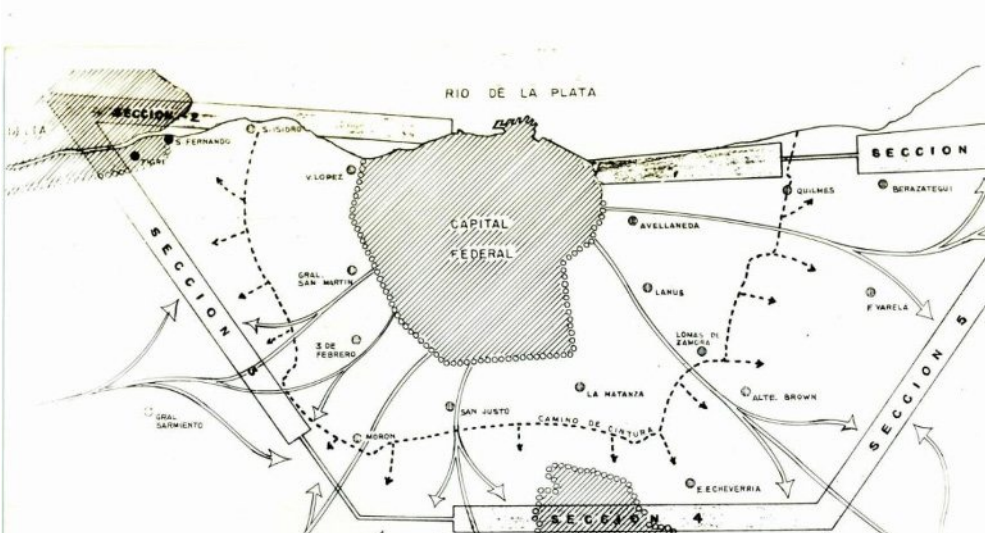


Figura 5. *Un cinturón ecológico en el área metropolitana. Tres dimensiones del cinturón ecológico (1978), una cintura física en la metrópolis (green belt), un anillo vial metropolitano (park-way) y rellenos sanitarios (landfill) como proyecto de metrópolis a escala regional. Fuente: Archivo histórico de la Biblioteca del CEAMSE.*

El CEAMSE encarnó una racionalidad metropolitana que combinó criterios sanitarios, militares y urbanísticos. Su implementación se articuló con el Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que estableció un marco normativo para organizar la expansión urbana en la provincia de Buenos Aires bajo criterios de zonificación preventiva, regulación del crecimiento y separación de funciones. Con el tiempo, algunos componentes del CEAMSE han sido resignificados: varios municipios del oeste del AMBA han creado reservas naturales en torno al Reconquista, mientras que el Ministerio de Defensa impulsa la Reserva Ambiental de Campo de Mayo, con más de 1300 hectáreas protegidas. Estas transformaciones expresan nuevas formas de apropiación y uso del territorio, donde antiguos espacios de control social y ordenamiento ambiental adquieren un valor renovado como soporte ecosistémico y patrimonio colectivo.

Fragmentación, privatización y desigualdad verde

La etapa neoliberal, en la década de 1990, colocó visiblemente verde en una mercancía: desde los barrios cerrados hasta los parques temáticos, el espacio abierto se valorizó como "amenidad" privada. El crecimiento urbano sobre vastas franjas del periurbano productivo expandió aún más el tejido urbano con amplias zonas verdes, generando enclaves arbolados en medio de un paisaje periurbano fragmentado.

Mientras algunos sectores acceden a espacios verdes amplios, accesibles y bien mantenidos, vastas zonas populares carecen de plazas, arbolado o acceso a la ribera. En muchos municipios del conurbano bonaerense, la dotación de espacios verdes públicos es inferior a los 2 m^2 por habitante, muy por debajo de los estándares internacionales recomendados. Esta desigualdad urbano ambiental del verde en el AMBA es estructural: no se trata solo de metros cuadrados por habitante, sino también de calidad, accesibilidad, condiciones de uso y apropiación del verde.

La historia del verde metropolitano en Buenos Aires revela así un entramado complejo de proyectos, sentidos y disputas que acompañaron los procesos de urbanización, industrialización y expansión metropolitana. El recorrido planteado fue desde los parques higienistas del siglo XIX hasta el cinturón ecológico del siglo XX, pasando por las experiencias de planificación regional y las huellas de la fragmentación neoliberal, el verde ha sido construido y reconstruido como símbolo, como instrumento y como frontera.

Sin embargo, en el contexto actual —atravesado por el cambio climático, la crisis ambiental, la creciente desigualdad urbana y los nuevos paradigmas de sostenibilidad— se hace necesario revisar esas herencias históricas para repensar el verde en clave contemporánea. Ya no alcanza con considerar el espacio abierto como simple "vacío" o como reserva pasiva: hoy el desafío es concebirlo como una red estratégica que articule funciones ambientales, sociales y territoriales, integrada a la estructura urbano-regional.

En este sentido, el siguiente apartado se propone explorar la noción de infraestructura verde y azul o infraestructura ecológica como una categoría clave para interpretar, proyectar y gobernar el verde metropolitano en el siglo XXI.

2. El verde como infraestructura metropolitana: un enfoque ecosistémico

En las últimas décadas, las políticas urbanas, ambientales y territoriales han comenzado a incorporar el concepto de infraestructura verde, a menudo asociado a su par complementario, la infraestructura azul. Esta perspectiva —con arraigo en la planificación urbana, la ecología del paisaje y la ingeniería ambiental— permite superar la noción del verde como "vacío urbano" o mera superficie medible, para pensarlo como un sistema funcional que articula elementos naturales y seminaturales en relación con la estructura urbana.

En particular, el enfoque ecosistémico promueve una comprensión del verde como parte de una matriz ambiental más amplia, donde interactúan componentes verdes (plazas, parques, reservas), azules (cuerpos de agua, humedales, riberas) y grises (infraestructura vial, edilicia o de transporte) en relación entre sí con todo el entorno metropolitano.

Aplicar esta mirada al AMBA implica un giro ideológico-territorial significativo. En un contexto marcado por la fragmentación institucional y la planificación sectorial, reconocer el verde como infraestructura supone restituir continuidad, jerarquía e integralidad a escala metropolitana. Ello requiere no solo incrementar plazas o plantar árboles —acciones necesarias pero parciales—, sino construir redes de espacios interconectados que operen en distintas escalas. En esta línea, Diego Garay (2013) propone avanzar hacia una política de captura de suelo que articule espacios libres internos con áreas naturales y rurales periféricas —hume-

dales, bosques, costas, riberas, tierras productivas— mediante nodos, corredores y envolventes urbanas. Esta lógica permitiría sostener funciones ecosistémicas clave, reducir riesgos ambientales, mejorar la calidad urbana y fortalecer la adaptación al cambio climático.

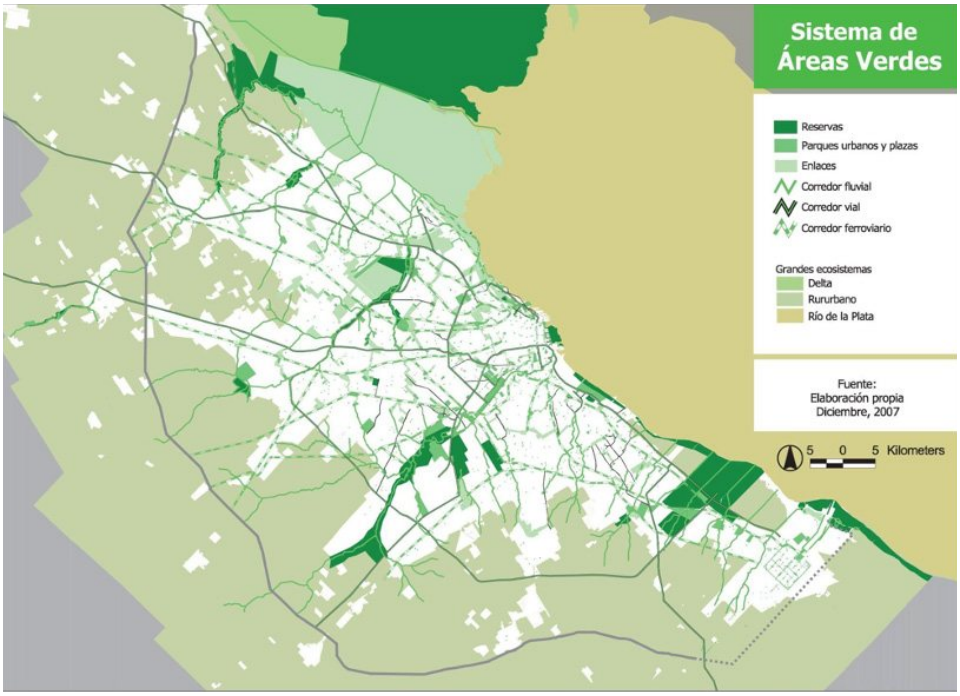


Figura 6*: Sistema de Áreas Verdes en el Área Metropolitana de Buenos Aires El mapa representa una aproximación a la configuración actual y potencial del sistema de áreas verdes en el AMBA, integrando reservas naturales, parques urbanos, corredores fluviales, viales y ferroviarios, así como grandes ecosistemas estratégicos como el Delta, el rurbano y el frente costero del Río de la Plata. Elaborado en 2007, este esquema busca superar la visión fragmentaria del verde metropolitano y propone una lectura ecológica e integrada del territorio. Forma parte de un enfoque que concibe los espacios verdes como infraestructura metropolitana esencial, enmarcada en nociones de sistema complejo, biodiversidad y desarrollo sostenible, y que orienta líneas de acción hacia una estrategia metropolitana de áreas verdes.* **Fuente:** *Elaboración propia, diciembre de 2007. Imagen incluida en el libro Biodiversidad urbana (2011).*

Hacia una infraestructura ecológica del AMBA

La noción de "infraestructura ecológica" remite a un entramado territorial que articula componentes verdes, azules y grises, superando la visión fragmentada de los espacios urbanos. Desde este enfoque, lo construido y lo natural dejan de pensarse como opuestos, y se reconocen como sistemas interdependientes que, en su interacción, permiten reducir riesgos, mejorar la calidad ambiental y fortalecer la adaptación frente al cambio climático.

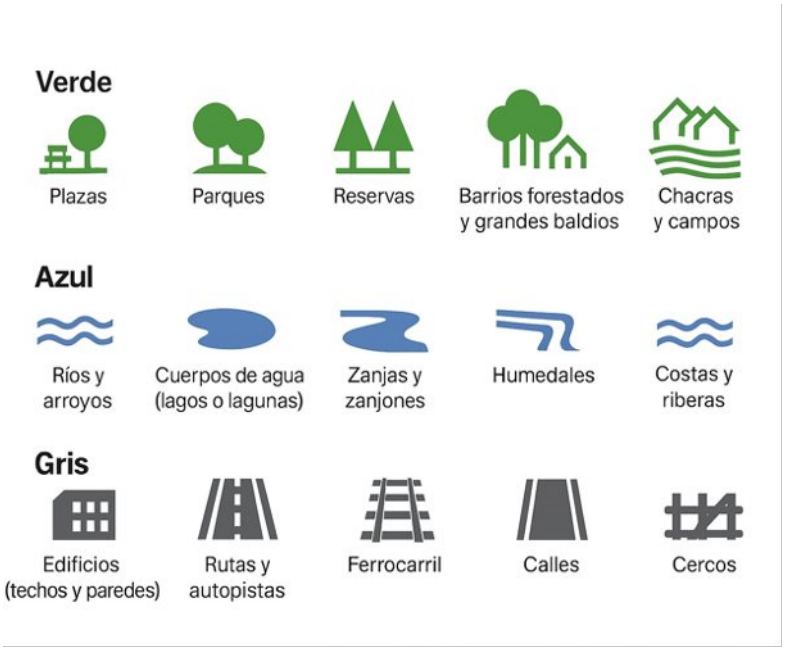


Figura 7. *Componentes de la infraestructura ecológica en el AMBA, clasificados en tres sistemas funcionales: verde (vegetación y suelo abierto), azul (agua superficial y zonas húmedas) y gris (infraestructura construida). Fuente: adaptación propia sobre Boada y Capdevilla (2000).*

Abordar esta infraestructura requiere considerar distintas escalas de intervención:

- **A escala regional**, comprende corredores de grandes valles inundables, como las cuencas del Matanza-Riachuelo y del Reconquista,

las márgenes del Río de la Plata, los bosques periurbanos (Ezeiza, Pereyra Iraola) y el Delta del Paraná.

- **A escala local**, se integran parques metropolitanos, bordes de autopistas, reservas urbanas, redes de arbolado vial y grandes predios abiertos (clubes, cementerios, áreas ferroviarias).

- **A escala barrial**, abarca plazas, patios escolares, huertas urbanas, jardines comunitarios, calles arboladas y espacios abiertos de uso informal.

Beneficios y desafíos de la infraestructura verde en el contexto contemporáneo

La pandemia de COVID-19 evidenció la importancia crítica de los espacios abiertos en la vida urbana. Los espacios verdes funcionan como soportes para la recreación, la salud mental, la actividad física y la socialización segura, especialmente en contextos densamente urbanizados. Estudios recientes destacan además los beneficios inmunológicos del contacto con la naturaleza, la exposición solar (vitamina D) y el contacto con el suelo (grounded-earthing) (WHO, 2016; Groenewegen et al., 2006).

Sin embargo, el acceso equitativo al verde en el AMBA es profundamente desigual. Mientras algunos municipios cuentan con reservas, parques y arbolado consolidado, otros enfrentan déficits críticos que afectan directamente la calidad de vida, en particular de los sectores más vulnerables.

En este contexto, implementar una infraestructura ecológica eficaz supone:

- Liberar suelo en áreas densamente construidas para generar parques y corredores.

- Proteger reservas, cuerpos de agua y territorios estratégicos frente a la urbanización dispersa.

- Conectar espacios verdes mediante corredores lineales (por ejemplo, en trazas ferroviarias).

- Fomentar la agricultura urbana como estrategia de seguridad alimentaria y cohesión social.

- Restaurar ecosistemas nativos, recreando hábitats del espinal, el pastizal pampeano y la selva marginal.

La biodiversidad urbana —promovida a través de jardines con especies nativas, corredores verdes y reservas— aporta múltiples beneficios: captura de material particulado (PM10), regulación térmica, mitigación de inundaciones y hábitats para fauna urbana.

Infraestructura verde, movilidad sostenible y justicia territorial

Un aspecto clave es integrar la infraestructura verde y azul a la red de movilidad urbana sostenible. El aprovechamiento de corredores ferroviarios en desuso, márgenes de autopistas y avenidas anchas para crear ciclovías, sendas peatonales y corredores aeróbicos promueve formas de movilidad activa, reduce la dependencia del transporte motorizado y sus impactos ambientales.

Los parques lineales en antiguas trazas ferroviarias, por ejemplo, permiten:

- Conectar barrios segregados o de baja accesibilidad.
- Restituir la continuidad ecológica del paisaje.
- Incorporar equipamientos sociales descentralizados (áreas recreativas, huertas, espacios deportivos).
- Crear bordes verdes como dispositivos de amortiguación urbana.

El AMBA cuenta con cerca de 800 km lineales de trazas ferroviarias, lo que representa un potencial formidable para consolidar una red de corredores verdes de escala metropolitana (ver figura 8).



Figura 8. *Reservas naturales urbanas. Una experiencia de investigación-acción elaborada por un equipo de trabajo del Instituto del Conurbano, el Centro de Servicios de la UNGS, y la Fundación de la Universidad Nacional de General Sarmiento articulando con el Municipio de San Miguel y la comunidad durante 2011-12. Fuente: Fernández, Piaggio y Bardelás, 2011.*

Servicios ecosistémicos y estrategias de adaptación climática

El verde como infraestructura metropolitana puede sustentar servicios ecosistémicos[3] esenciales: regulación hídrica, mitigación del cambio climático, conectividad biológica, producción alimentaria, salud física y emocional, recreación y cohesión social.

Frente a escenarios de mayor temperatura, lluvias intensas o sequías prolongadas, esta infraestructura se convierte en una herramienta clave de adaptación. Corredores verdes, periurbano productivos, humedales urbanos, cinturones forestales y áreas naturales:

3. Este concepto, dentro de una amplia literatura sobre el tema (Costanza et al., 1997), relaciona aquellos beneficios para la sociedad derivados de recursos naturales, funciones ecosistémicas y atributos paisajísticos. Expresa los mecanismos de valoración que regulan y mantienen la estabilidad del paisaje a través de procesos fundamentales de la naturaleza: la depuración de las aguas, el balance de la bioproductividad, el valor escénico, entre otras.

- Mantienen la fertilidad de los suelos para la producción de alimentos, al conservar la materia orgánica, la estructura edáfica y los ciclos de nutrientes.

- Amortiguan inundaciones al actuar como reservorios temporales de agua y favorecer la infiltración.

- Funcionan como sumideros de carbono, almacenándolo en la biomasa y en los suelos.

- Regulan los microclimas, atenuando el efecto de isla de calor urbano.

- Sustentan servicios vitales para la vida urbana, contribuyendo a la calidad del aire, la provisión hídrica y el hábitat de biodiversidad, entre otros.

Además, frente a eventos extremos —como sequías o epidemias—, los espacios verdes amplían las capacidades locales de resiliencia urbana y reducen vulnerabilidades sociales.

Pensar la infraestructura verde y azul en el AMBA, por tanto, no puede quedar circunscrito a un enfoque sectorial. Supone una planificación ecosistémica integral, capaz de articular escalas, integrar funciones múltiples y promover una gobernanza ambiental metropolitana, aún incipiente pero primordial.

Además, hay que tener presente la calidad productiva de la tierra suburbana y las condiciones climáticas a nivel regional ya que son formidables, sobre todo, si se piensa en la protección de tierra no edificable para el despliegue de agricultura urbana, destacando no sólo la valoración del periurbano por los flujos de energía y materiales que sustenta la producción de alimentos para la ciudad, sino también en la producción y abastecimiento de alimento con huertos hogareñas y comunitarias en áreas densamente pobladas (Morello et al, 2000; Barsky, 2005). Existen programas públicos con valiosas prácticas en la producción de huertas agroecológicas para la producción de alimentos saludables.

3. Una agenda estratégica para el verde metropolitano

Esta sección propone una serie de lineamientos para construir una política pública que reconozca al verde como infraestructura ecológica metropolitana. La agenda se estructura en torno a tres dimensiones interrelacionadas: el diagnóstico del déficit verde, la valorización de sus funciones ecosistémicas y los desafíos institucionales vinculados a su gobernanza.

Fragmentación territorial y déficit verde

Pese a su creciente visibilidad en las agendas urbanas y ambientales, el verde en el AMBA continúa configurándose como una dotación fragmentada, desigualmente distribuida y débilmente integrada en la planificación regional. Existen grandes áreas abiertas —algunas formalizadas como parques o reservas, otras informales, en disputa o directamente invisibilizadas—, pero la región carece de una política sostenida que las articule jurisdicciones como parte de una infraestructura verde común, con valor estratégico y funciones ecosistémicas reconocidas.

El análisis de imágenes satelitales mediante indicadores como el NDVI (Índice de Vegetación de Diferencia Normalizada)[4] permite identificar una matriz verde con vínculos aún visibles, sobre todo a lo largo de ciertas riberas y corredores fluviales (Figura 9). Aunque, este entramado presenta cierta discontinuidad funcional, resultado de procesos de urbanización que han fragmentado progresivamente el paisaje.

Los principales corredores ecológicos del AMBA —las riberas del Río de la Plata, las cuencas del Matanza-Riachuelo y del Reconquista, los bordes ferroviarios, los relictos rurales y, en especial, los humedales del Delta y del periurbano sur— aparecen como grandes manchas verdes con algunas franjas disgregadas. En paralelo, vastas zonas del conurbano profundo evidencia un "déficit verde" alarmante: escasa cobertura vegetal, baja disponibilidad de infraestructura recreativa y alta exposición a fenómenos como el efecto de isla de calor y los anegamientos por lluvias intensas o incluso sudestadas.

4. El Índice Diferencial de Vegetación Normalizado (NDVI) pondera la actividad fotosintética de la vegetación, diferenciando áreas con cobertura vegetal sana (verde intenso) de aquellas degradadas o con escasa vegetación (verde claro). En el análisis para el AMBA, este índice se superpone con capas vectoriales del IGN que incorporan redes viales, cursos y cuerpos de agua, permitiendo visualizar los relictos de humedales y espacios verdes con alta precisión en relación con el avance urbano.

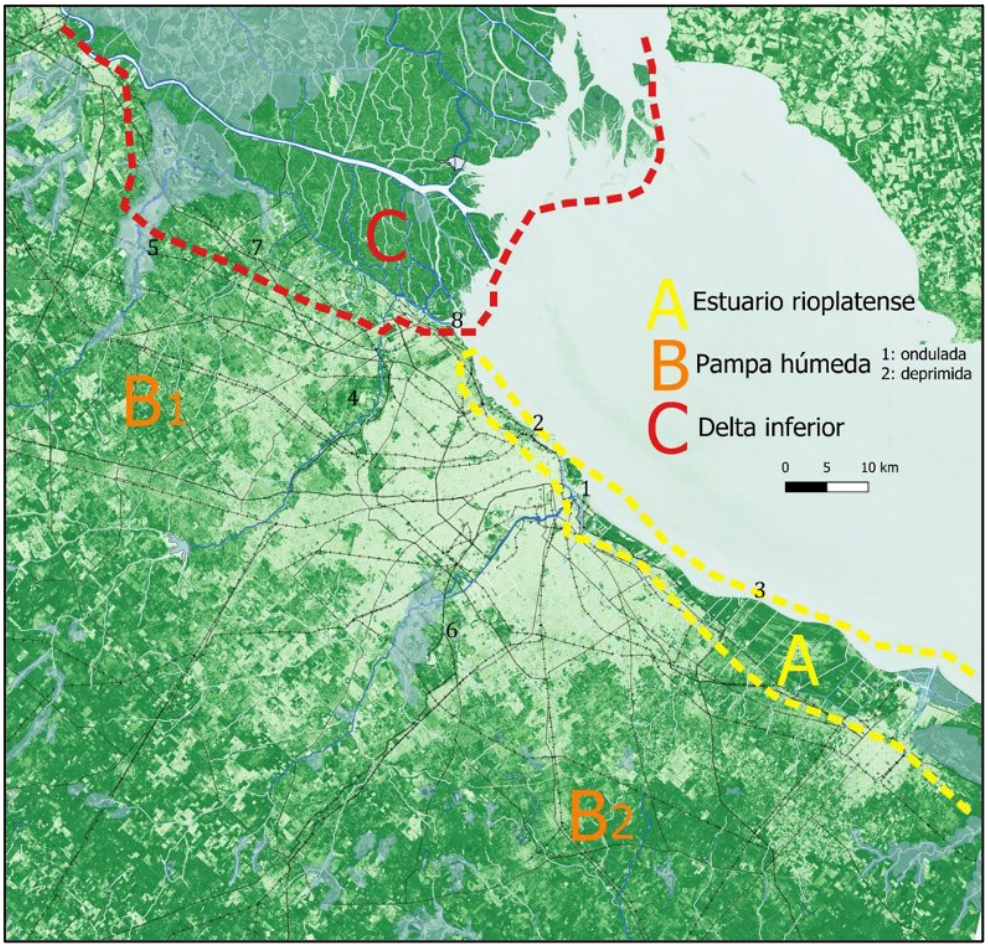


Figura 9. *NDVI y regiones ecológicas en el AMBA. 1: Ex Ciudad Deportiva, 2: Costa Salguero-Punta Carrasco, 3: Hudson, 4: Campo de Mayo, 5: San Sebastián, 6: Laguna Rocha, 7: Puertos del Lago, 8: Delta en formación (Primera sección). Fuente: Imagen satelital: CONAE, 9-05-2020. Plataforma: Satélites Aqua & Terra Instrumento: MODIS Sensor: MODIS Proveedor: NASA - EOSDIS. Capa vectorial: IGN Proyecto SIG-250 (capas shapefile: cursos de agua, cuerpos de agua, ferrocarriles y rutas). El procesamiento y análisis de imágenes se realizaron con el software QGIS 3.6.*

Esta configuración se asienta en una interfase ecológica amplia, conformada por tres unidades biogeográficas —el estuario rioplatense, la pampa húmeda y el delta inferior— que conservan relictos de formaciones originarias como el pastizal pampeano, los talares y la selva marginal (Burgueño y Nardini, 2009; Garay y Fernández, 2013; Haene, 2020). Es-

tos ambientes funcionan como corredores biológicos metropolitanos y sostienen una red de reservas y espacios abiertos de diverso grado de formalización.

Funciones ecosistémicas y adaptación al cambio climático

El escenario climático proyectado sitúa a los humedales del AMBA como verdaderas "defensas naturales" de alto valor estratégico. Las proyecciones de aumento del nivel del mar[5] destacan la importancia de los ambientes costeros —el Bajo Delta, el estuario rioplatense y las planicies aluviales de los principales tributarios que atraviesan el AMBA— como zonas clave para las estrategias de adaptación y mitigación (Figura 10). Ambientes como el Delta inferior, las riberas del Río de la Plata, los valles del Reconquista y Matanza-Riachuelo, los humedales como la Laguna Rocha o los pastizales de Santa Catalina ofrecen funciones ecosistémicas críticas: absorción de excedentes hídricos, captura de carbono, regulación térmica, amortiguación de eventos extremos, refugio de biodiversidad y sostén de valores paisajísticos y culturales.

Comprender la función ecológica del verde metropolitano exige situarlo en toda su base biofísica. El AMBA se despliega sobre un mosaico de unidades ecológicas que condicionan la provisión de servicios ecosistémicos y configuran vulnerabilidades sociales diferenciadas frente al cambio climático. En la pampa húmeda, por ejemplo, el avance urbano sobre antiguos valles de inundación ha reducido la capacidad de infiltración, aumentando la escorrentía y agravando el riesgo hídrico. En el estuario rioplatense, los rellenos costeros y las defensas hidráulicas han desplazado ambientes húmedos que amortiguaban crecidas, al tiempo que restringieron el acceso público a grandes franjas ribereñas. En el Delta del Paraná, los humedales —formados por bañados, pastizales, bosques ribereños y cuerpos de agua interconectados— operan como una inmensa "esponja" natural, con capacidad de regulación hídrica y climática, pero enfrentan presiones crecientes por obras de infraestructura, proyectos inmobiliarios y transformaciones hidráulicas.

5. El estudio de Strauss et al. (2021) muestra, a escala global, cómo distintos escenarios de emisiones determinan el aumento del nivel del mar a largo plazo. Las diferencias más significativas se observan entre un calentamiento limitado a 1,5–2 ºC y escenarios que superan los 3 ºC, con impactos que podrían manifestarse durante siglos. Mientras un mayor calentamiento implicaría defensas costeras sin precedentes o el abandono de ciudades, el cumplimiento del Acuerdo de París reduciría drásticamente la cantidad de zonas urbanas afectadas.

En suma, pensar el verde como infraestructura metropolitana permite articular una política pública orientada al derecho colectivo al hábitat en contextos de creciente variabilidad climática. Esta perspectiva exige una planificación multiescalar, una gobernanza ambiental a escala regional y una redistribución territorial que reconozca al verde como bien común y condición ecológica de la vida metropolitana.

Estos espacios no deben ser concebidos como simples "amenidades" urbanas, sino como una gran infraestructura verde y azul esencial para sostener la vida en condiciones socio-urbanas críticas. En lugar de recurrir exclusivamente a soluciones basadas en ingeniería pesada, se impone el enfoque denominado como Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN), que prioriza la protección, restauración y valorización de ambientes naturales como estrategia de mitigación climática.[6]

6. Las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) son acciones que se apoyan en procesos ecológicos para proteger, gestionar o restaurar ecosistemas, reconociendo su capacidad de generar múltiples beneficios —los llamados servicios ecosistémicos— esenciales para el bienestar humano. La Infraestructura Azul y Verde (IAV), entendida como una forma específica de SbN, destaca el valor funcional del verde urbano y el agua en tanto soporte ecológico y proveedor clave de estos servicios (Kozak et al., 2021).

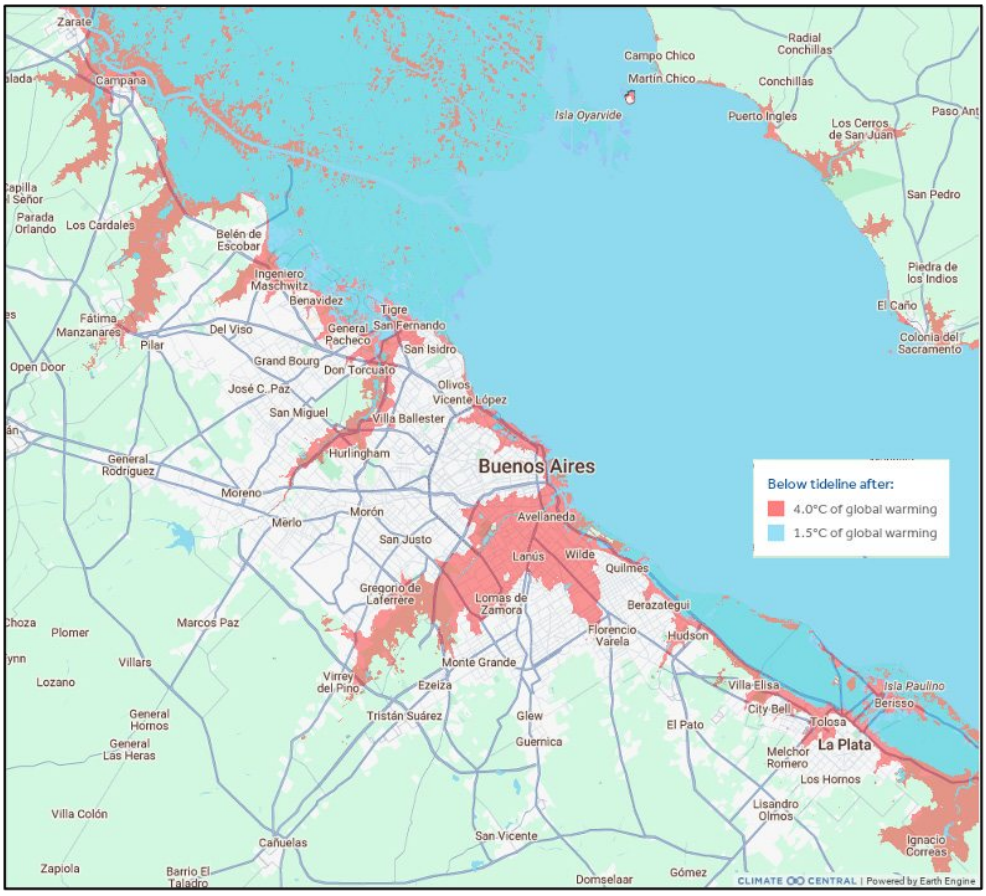


Figura 10. *Áreas del AMBA con alta exposición al ascenso del nivel del mar y vulnerabilidad climática. Mapa de elevación y zonas de riesgo en el frente costero del Río de la Plata, el Delta y planicies aluviales del conurbano. Fuente: Climate Central (2024), adaptado por el autor.*

Hacia una agenda estratégica de infraestructura ecológica para el AMBA

Llevar adelante esta agenda requiere coordinación interjurisdiccional, voluntad política sostenida, instrumentos de gobernanza ambiental metropolitana y marcos normativos capaces de reconocer el valor estratégico del verde y su función ecosistémica. Las recientes revisiones del

ordenamiento territorial[7] en la provincia de Buenos Aires ofrecen una ventana de oportunidad para incorporar estos principios, en particular en lo relativo a la protección de humedales.

En este marco, se propone una agenda integrada que articule tres ejes estratégicos:

- **Reconocimiento**: Identificar y valorar los distintos componentes del verde metropolitano —formales e informales, urbanos y periurbanos— como soporte de servicios ecosistémicos, valores culturales y derechos colectivos. Esta tarea implica mapear y proteger tanto grandes corredores como pequeños espacios intersticiales, reconociendo su diversidad funcional y escalas múltiples.

- **Conectividad**: Integrar estos elementos en redes ecológicas interconectadas, que vinculen reservas, riberas, márgenes de infraestructura, cuencas, baldíos y áreas institucionales, permitiendo el flujo de agua, energía, biodiversidad y personas. La conectividad es clave para el funcionamiento del sistema socioecológico metropolitano.

- **Justicia territorial**: Asegurar una distribución más equitativa del verde, priorizando zonas con déficit crítico, alta vulnerabilidad social o mayor exposición al riesgo climático. La planificación debe incorporar criterios redistributivos y participativos, reconociendo el verde como derecho colectivo y no como una amenidad inmobiliaria.

Superar la visión del verde como recurso ornamental implica situarlo en el centro de una estrategia territorial de adaptación climática y mejora urbana. Ello supone avanzar en la creación de nuevas reservas naturales urbanas y periurbanas, en la restauración de cuencas degradadas, en la revalorización de paisajes vernáculos y productivos y en la apertura al uso público de espacios actualmente inaccesibles o privatizados. Sobre la base de una visión integral —que articule estructura ecológica, justicia

7. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha iniciado un proceso de debate abierto y participativo para modificar la normativa vigente en materia de ordenamiento territorial y urbano (Decreto Ley 8912/1977). El marco normativo actual no responde acabadamente a las necesidades del crecimiento poblacional ni a los desafíos ambientales futuros. En esa discusión resulta imperioso aportar elementos sobre los requerimientos de un marco de ordenamiento territorial que integre la protección de humedales y regulen las actividades como los desarrollos inmobiliarios a gran escala, protegiendo los servicios ecosistémicos que estos espacios proporcionan.

territorial y acción pública— será posible reconfigurar la relación entre sociedad y naturaleza en la metrópolis del siglo XXI.

Conclusión

Este texto se propuso una lectura del verde metropolitano como objeto ecológico, político y territorial, abordando su configuración histórica, sus funciones actuales y su potencial como componente estratégico de la planificación regional para el AMBA. En la primera sección, se reconstruyeron las concepciones que moldearon el verde urbano a lo largo del siglo XX, desde los parques higienistas y los cinturones verdes hasta los rellenos sanitarios y las reservas más recientes, mostrando cómo estas formas respondieron epocalmente a lógicas técnicas, sanitarias o de control territorial.

En la segunda parte, se planteó que el verde no debe ser entendido como espacio libre o decorativo, sino como infraestructura con funciones vitales: regulación hídrica, soporte de biodiversidad, mitigación de olas de calor, absorción de excedentes pluviales y provisión de espacios recreativos y de pertenencia. En ese sentido, el texto identificó ambientes estratégicos del AMBA —como el Delta inferior, las planicies aluviales del Reconquista, la ribera rioplatense o los humedales de Laguna Rocha y Santa Catalina— que ofrecen funciones ecosistémicas fundamentales y pueden actuar como verdaderas defensas naturales frente a los efectos del cambio climático. A su vez, se señaló que el déficit verde y la exposición a riesgos se distribuyen de manera profundamente desigual, afectando con mayor intensidad a los sectores más vulnerables del conurbano.

En la tercera sección, se propuso una agenda para articular el verde en clave de infraestructura verde y azul, orientada por tres principios: reconocimiento, conectividad y justicia territorial. Este enfoque exige políticas que superen la fragmentación institucional y que se basen en herramientas de gobernanza ambiental metropolitana, planificación multiescalar y marcos normativos adecuados. Lejos de tratarse de una cuestión estética o higiénica, el verde debe ser reconocido como un bien común esencial para sostener la vida urbana en condiciones de equidad social y crisis climática.

Referencias

Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194), 36. http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-36.htm

Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943–1955*. Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo 3010.

Boada, M., & Capdevila, L. (2000). *Barcelona: biodiversitat urbana*. Ajuntament de Barcelona.

Burgueño, G., & Nardini, C. (2009). *Introducción al paisaje natural*. Ed. Orientación Gráfica.

Comisión de Estética Edilicia de la Intendencia Municipal de Buenos Aires. (1925). *Proyecto orgánico para la urbanización del municipio: El plano regulador y de reforma de la Capital Federal*. Talleres Peuser.

Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., et al. (1997). The value of the world's ecosystem services and natural capital. Nature, 387, 253–260. https://doi.org/10.1038/387253a0

Della Paolera, C. M. (1934). *El símbolo del urbanismo*. Dirección del Plan de Urbanización.

Fernández, L., Piaggio, S., & Bardelás, A. (2011). *Proyecto Reserva Natural Urbana El Corredor*. Instituto del Conurbano-Centro de Servicios-Fundación de la UNGS. Programa de Servicios No Rentados a la Comunidad.

Fernández, L. (2020). «La muralla verde» [Urbanismo y ecología en tiempos de dictadura, Buenos Aires y su región metropolitana (1976–1983)]. UNGS.

Fernández, L. (2021). El verde metropolitano de Buenos Aires y su región en tiempos de pandemia. *Astrágalo. Cultura de la arquitectura y la ciudad*, 1(28), 103–124. https://doi.org/10.12795/astragalo.2021.i28.05

Garay, D., & Fernández, L. (2013). *Biodiversidad urbana: Apuntes para un sistema de áreas verdes en la región metropolitana de Buenos Aires*. UNGS.

Gorelik, A. (2004). *La grilla y el parque*. Universidad Nacional de Quilmes.

Groenewegen, P. P., van der Berg, A. E., de Vries, S., & Verheij, R. A. (2006). Vitamin G: Effects of green space on health, well-being, and social safety. *BMC Public Health*, 6, 149. https://doi.org/10.1186/1471-2458-6-149

Haene, E. (2020). *Biocorredores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Un modelo demostrativo para la Argentina*. Universidad de Belgrano.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). *Región Metropolitana Buenos Aires. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_rmba.pdf

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). *Climate change 2013: The physical science basis: Working Group I contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.

Kozak, D., Henderson, A., Rotbart, D., & Aradas, R. (2021). Beneficios y desafíos en la implementación de Infraestructura Azul y Verde: Una propuesta para la RMBA. En D. Zunino Singh, V. Gruschetsky, & M. Piglia (Eds.), *Pensar las infraestructuras en Latinoamérica* (pp. 223–244). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Laura, G. (1978). *El cinturón ecológico*. CEAMSE.

Le Corbusier. (1941). *Sur les quatre routes*. París.

Le Corbusier. (1954). *La Carta de Atenas* (Edición de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; primera edición 1942).

Le Corbusier, Kurchan, J., & Ferrari Hardoy, J. (1947). *Plan Director para Buenos Aires*. Separata de *L'Architecture d'Aujourd'hui* (versión castellana).

Morello, J. (2000). *Manejo de agrosistemas periurbanos* (M 10 Maestría GADU, FAUD-UNMDP).

Morello, J. H., Buzai, G. D., Baxendale, C. A., Rodríguez, A. F., Matteucci, S. D., Godagnone, R. E., & Casas, R. R. (2000). Urbanización y consumo de tierra fértil. Ciencia Hoy, 10(55), 50–61

Novick, A. (2011). La avenida más ancha del mundo: Política, arquitectura e imagen. *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas "Mario Buschiazzo"*, 41(2).

Presidencia de la Nación. (1950). *La Nación Argentina Justa, Libre y Soberana*. Peuser.

Rueda, S. (1995). *Ecología urbana*. Editorial Beta.

Scatolini, L., Duarte, J. I., & Giménez Hutton, T. (2020). *Hábitat, un desafío para todos*. Editorial Universidad Nacional de La Plata.

Strauss, B. H., & Scott, A. K. (2021). Unprecedented threats to cities from multi-century sea level rise. *Environmental Research Letters*, 16(11), 114015. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac2f06

World Health Organization. (2016). *Respiratory tract diseases*. https://www.who.int/topics/respiratory_tract_diseases/en/

World Health Organization, & Convention on Biological Diversity. (2015). *Connecting global priorities: Biodiversity and human health: A state of knowledge review*. WHO Press.

CAPÍTULO 40

Las fronteras invisibles de la desigualdad e informalidad en la vida social de las ciudades fragmentadas. El caso de dos localidades del municipio de La Matanza

Alicia Lezcano[1*], Lorena Pérez[2], Daiana Romero[3]

[1] Socióloga y Dra. En Antropología Social (UBA), es docente investigadora de la UNLaM
[2]Lic. En Relaciones Laborales UNLaM. Candidata a la Maestría de la Gestión Superior UNLaM.
[3] Estudiante de Trabajo Social UNLaM
Becaria CIN/UNLaM 2024-2025
* alezcano@unlam.edu.ar

Palabras clave: *segregación espacial- desigualdad social- condiciones materiales de vida- informalidad urbana.*

Keywords: *spatial segregation- social inequality- material living condition-urban informality.*

Resumen ejecutivo

La Matanza es uno de los municipios que integran la conurbación de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Es el segundo en extensión territorial (323 Km^2) y el primero en cantidad de habitantes (1837774 según el Censo 2022). En las localidades que pertenecen al municipio se observan altos niveles de desigualdad y de precariedad e informalidad socio-ocupacional, de hábitat, de infraestructura, etc. Esto nos ha llevado a preguntarnos en nuestras investigaciones actuales, por las condiciones de vida cotidiana de sus habitantes.

La escasez de recursos de los hogares y la falta de inversión estatal hacen que la infraestructura sufra un deterioro que aumenta exponencialmente y se expresa en el deterioro o la ausencia de asfalto, la escasez de luminarias, la intermitencia en la circulación del transporte público de pasajeros, en la falta de servicios básicos esenciales como la provisión de agua potable, cloacas, recolección de residuos y la inseguridad, entre otras cuestiones.

En este sentido, el territorio matancero en estas últimas dos décadas, al igual que la Región Metropolitana de Buenos Aires, se configuró como un ámbito con fuertes heterogeneidades producto de una matriz social desigual y fragmentada, condiciones habitacionales precarias que promueven la consolidación de urbanizaciones informales y un mercado laboral que pone en evidencia una desigualdad estructural y socio-ocupacional persistente.

Nuestro supuesto de trabajo es que la segregación espacial amplifica y reproduce la desigualdad social de vastos sectores de población en un ámbito territorial complejo como lo es La Matanza. De manera que nuestro principal interés es conocer y analizar cómo se constituyen las condiciones de vida materiales y simbólicas en contextos de segregación espacial y creciente desigualdad social, con dinámicas de retroalimentación en espacios de precariedad e informalidad socio laborales, comunitarias y educativas, en cuatro localidades de La Matanza en el período 2022-2025.

Pensamos que un abordaje de carácter cualitativo socio-antropológico facilitará aproximaciones más acordes a la realidad territorial (López Casado, 2021).

I. Introducción

La Matanza es uno de los municipios que integran el Conurbano Bonaerense. Es el segundo en extensión territorial (323 Km^2) y el primero en cantidad de habitantes (1837774 según el Censo 2022).

Durante las dos últimas décadas, en el AMBA se consolidó como un territorio con altos niveles de heterogeneidad producto de una matriz social desigual y fragmentada. En el caso de La Matanza, además, se observa un fuerte nivel de precariedad habitacional y de infraestructura urbana y un importante crecimiento del mercado de trabajo informal, lo que agre-

ga una mayor desigualdad estructural y socio-ocupacional (Ciccolella y Baer, 2008; Bonfiglio y Márquez, 2019). En este municipio la informalidad urbana se profundiza en la interacción de dinámicas que trascienden la expropiación y mercantilización de los territorios (Fernandez Bouzo, Merlinsky, 2018). Es necesario pensar la ciudad "como forma material y simbólica, específica de organización humana y a lo urbano como modo de vida" (Vera, 2016). Esto implica observar las ciudades como visiones del mundo, maneras de vivir, de sentir, de pensar y proyectar la ciudad y lo urbano involucrando a sus habitantes, quienes son los que ponen en juego deseos, creencias, valores, mitos, relatos de lo que fue, es y debería ser la/esa ciudad" (Vera et. al).

Esta presentación es el producto de una investigación en la que nos formulamos algunas preguntas que parecen esenciales para comprender de que tipo de procesos en lo urbano corresponderían a un territorio tan vasto como La Matanza[1]. Una de las preocupaciones principales era saber sí se trataba de un municipio cuyo proceso de fragmentación y desigualdad hacía que progresivamente sus habitantes empeoraran sus condiciones de vida -educativas, laborales, sanitarias y de hábitat-. Si en un contexto de fragmentación y desigualdad era posible encontrar un mercado de productos y servicios adaptado a las condiciones de este tipo de ciudades; cuál era la percepción de los habitantes del municipio inmersos en dinámicas crecientes de fragmentación, desigualdad e informalidad; y, por último, cuáles son las políticas de Estado local que promueven un proceso de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población.

La Matanza es un municipio, que excepto algunos pocos intersticios, se ha constituido como un territorio fragmentado y desigual en el que las crisis económicas, la ausencia del Estado, el deterioro del mercado de trabajo, hacen que las condiciones materiales de sus habitantes los incluya en un circuito creciente de informalidad y desigualdad. En este artículo intentamos dar cuenta de cómo este proceso se está acentuando en la actualidad.

1. La Matanza, uno de los municipios que integran la conurbación de la provincia de Buenos Aires, Argentina. En dicho territorio venimos desarrollando investigaciones anteriores; dado que posee la particularidad de ser muy relevante dentro del Conurbano bonaerense, teniendo en cuenta su vasta extensión territorial (323 Km2) y cantidad de habitantes que residen en el mismo (1.841.247 Según INDEC. Censo 2022), lo que lo convierte en el municipio más poblado de la conurbación de Buenos Aires.

II. Metodología

La extensión territorial de este municipio nos llevó a tomar una primera decisión metodológica, que fue la de seleccionar dos localidades de las 15 que conforman el municipio. La selección de las mismas fue el producto de las lecturas del equipo y de un sistemático trabajo de campo etnográfico realizado durante los primeros meses de ejecución del proyecto. Así, las localidades seleccionadas fueron Gregorio de Laferrere que concentra el 14% de la población del municipio y San Justo que representa 7,6% y es la sede administrativa del mismo. Ambos espacios urbanos presentan características particulares que nos proponían detener la mirada en los entramados que allí se generaban y que empezaban a dar cuenta de las ciudades desiguales que habíamos empezado a reconocer.

Durante los dos años de trabajo de campo hicimos un registro fotográfico en las localidades del municipio seleccionadas, que implicaba poder registrar acontecimientos, ámbitos y representaciones de la vida cotidiana y el mundo social de las comunidades (C. Peixoto, 2001, en Pereira da Silva y Pires, 2008). A través de las fotografías pretendimos observar y comprender la cotidianeidad desigual y fragmentada de los habitantes del partido, su movilidad dentro y fuera del municipio, las dinámicas que se imponen los mercados de productos y servicios y los laborales formales e informales locales y como estos van adaptándose a una modalidad de segregación espacial y a la creciente desigualdad social. Asi mismo, nos permitió detectar y registrar la existencia de problemas ambientales, de infraestructura, de movilidad y socioeconómicos.

Realizamos una recopilación documental en periódicos de la zona a fin de recolectar información relativa a las condiciones de vida, educativas, laborales, sanitarias y de hábitat que cotidianamente ponía de manifiesto la población matancera; así como también buscamos identificar la existencia y difusión de medidas adoptadas por el gobierno local tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad de la población.

En función a la observación y análisis de los registros documentales se conformó una muestra intencional (Gallart, 1992) que incluye a diferentes actores sociales claves tales como vecinos de las distintas localidades, feriantes que participan en mercados locales, estudiantes de la UNLaM que residan en el municipio, funcionarios locales, etc. que nos permitió obtener las distintas miradas sobre el problema social que nos ocupa.

Como nos interesaba conocer la perspectiva de los propios actores sociales sobre las dinámicas de reproducción social y las estrategias de sobrevivencia desarrolladas para adaptarse a la realidad de esta ciudades informales y desiguales es que realizamos entrevistas en profundidad. Entendemos que esta técnica es la más adecuada, atento a que la misma no sólo implica el relato de una sucesión de acontecimientos vividos, sino la verbalización de una apropiación individual de la vida colectiva (Guber, 2004). Dicha técnica se aplicó a dos grandes grupos: por un lado, a los vecinos con el objetivo de conocer las dinámicas de vida cotidiana de los habitantes de los barrios. Y por otro, a trabajadores formales e informales de los mercados laborales (formales e informales), intentando comprender la red de articulaciones sociales que tiene lugar en ellas, los acuerdos tácitos o explícitos que se establecen a fin de regular la actividad, el tipo de productos y servicios que se intercambian en este territorio.

Por otra parte, se llevaron a cabo una serie de entrevistas semiestructuradas a funcionarios locales tendientes a conocer las realidades de cada una de las localidades seleccionadas tanto en los aspectos vinculados a la infraestructura, la movilidad de los habitantes y sus condiciones laborales y habitacionales, como las políticas y medidas que se estaban desarrollando con el objeto de promover el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población. Esto último fue muy difícil de lograr dado que los funcionarios no responden a la solicitud de entrevistas. A pesar de esto logramos algunos encuentros y conversaciones informales en los que pudimos conocer como es la relación del gobierno local con la organización de los mercados de bienes y servicios.

De lo precedentemente expuesto se puede inferir que nuestra estrategia metodológica es eminentemente cualitativa y que las decisiones que aquí se tomaron se corresponden con dicha tradición.

III. La evolución de las dinámicas de informalidad y desigualdad material y simbólica

En las grandes ciudades Latinoamericanas en las dos últimas décadas se han producido procesos de renovación urbana, rehabilitación, revitalización de barrios centrales o pericentrales o zonas degradadas, implicando la sustitución de usos y habitantes de clase trabajadora y/o bajo estatus por grupos de mayor poder adquisitivo y usos destinados a clases medias

y altas; esto es lo que se denominado “gentrificación”, “ennoblecimiento” o “elitización” (Herzer 2008, citado por Zapata, Diaz et al, 2018).

En el caso de RAMBA en la década de 1990 se produce un cambio significativo en los patrones de urbanización de la región, se asiste al avance de un proceso de metropolización que incluye como parte de la región a las áreas urbanizadas de los partidos de la tercera corona y que paralelamente impulsa su suburbanización a través de la acción de los desarrolladores inmobiliarios y los sectores de altos ingresos quienes bajo nuevas formas residenciales -barrios cerrados, clubes de campo- se mudan a la periferia. Esto se corresponde con el rediseño de la red de autopistas metropolitanas y la consecuente expansión del transporte privado que sostuvo el desplazamiento de los habitantes de las nuevas urbanizaciones (Di Virgilio y Vio, 2009).

Una de las corrientes más importantes que tratan de explicar el fenómeno de la metamorfosis del espacio urbano es la que observa como la territorialización impone una suerte de segregación o segmentación espacial que plasma la constitución de la estructura social y de ocupación desigual. Se trata entonces de un territorio que deja a los más pobres alejados de los servicios básicos, del mercado de trabajo, de la ayuda social, de la circulación de los recursos, etc. Un espacio que en el imaginario social es de riesgo intra “fronteras” y peligroso para las interacciones sociales (Wacquant, 2000/2001/13; Auyero, 2001; Prévot-Schapira, 2002, Cravino, 1998/2006, entre otros).

Según Gutiérrez y Reyes (2017), la desigualdad consolidada en los años 90 muestra la distancia entre quienes más y menos tienen y la fragmentación territorial. Durante la década del 2000, la economía pasa por altibajos importantes, con algunas mejoras significativas que no equivalen a un cambio en el patrón de desarrollo urbano. Por el contrario, se profundiza la concepción de la ciudad excluyente. Ni siquiera el ciclo de expansión económica del período 2003-2007 sirvió para mejorar las condiciones de vida y habitabilidad en muchos de los municipios del RAMBA (Ciccolella y Baer, 2008). La Matanza parece un ejemplo concreto de esta situación. Así, se hace imprescindible reflexionar sobre las ciudades segregadas y excluyentes. La segregación espacial afecta la cohesión social, naturaliza la desigualdad y favorece la construcción de identidades estigmatizantes (Auyero, 2001; Svampa, 2001). Esta misma segregación hace que los residentes de los aglomerados periféricos no tengan la misma posibilidad de acceso a los recursos y servicios como la salud y la educación (Soldano, 2017).

La expansión informal en las ciudades ha sido estudiada durante décadas en países tanto desarrollados como en desarrollo (Grashoff, 2020; Chiodelli y Tzfadia, 2016; Roy y AlSayyad, 2004, citados por López Casado, 2022). Este crecimiento está asociado a la informalidad del mercado de tierras. Sin embargo, la informalidad del hábitat es un problema en las ciudades latinoamericanas que va más allá de las dinámicas del mercado de tierras, convirtiéndose en un proceso mucho más complejo (Masidda, citado por López Casado et al.). En el ámbito del urbanismo la informalidad se puede asociar a la irregularidad en la tenencia de la tierra (Ziccardi, 1977; Cravino, 1998/2006; Abramo, 2012). En estudios tanto nacionales como latinoamericanos el término "ciudad informal" está más relacionado con la aparición no planificada de la ciudad capitalista (Massida, 2019).

Finalmente, la informalidad y su contraparte, la formalidad, pueden ser vistas como espacios urbanos, categorías de actividades o grupos humanos (por ejemplo, el trabajo informal), como regulación/desregulación (por ejemplo, en relación con procesos de gobernabilidad), o como formas de conocimiento y experiencia. La idea de informalidad aquí propuesta excede ampliamente el mercado de tierras (McFarlane y Waibel, citados por Massida et al.). Estas dos últimas definiciones son las que guían la investigación, ya que permiten entender el tipo de ciudad desigual/informal que queremos estudiar.

La complejidad de la construcción en la definición está vinculada con la conformación y la consolidación de las urbanizaciones en el Conurbano bonaerense en general y en La Matanza en particular. En este sentido, nos parece importante retomar aquellas definiciones teóricas que propone pensar la ciudad como entramados materiales y simbólicos, como formas de organización social y de lo urbano como el modo de vida cotidiana (Vera citada por Agüero, Perelman, 2019) "Esto como construcción social implica a las visiones del mundo, maneras de vivir, de sentir, de pensar y proyectar la ciudad y lo urbano; implica deseos, creencias, valores, mitos, relatos de lo que fue, es y debería ser la/ esa ciudad" (p. 147). En síntesis, los imaginarios urbanos, entonces, hacen referencia a las tramas de sentido, construidas socialmente, que se organizan en creencias, valores, deseos y los modos en que se usa y se habita la ciudad. Son representaciones en situación y que tienen un referente en el espacio urbano (Gravano, 2003). De modo que las tramas urbanas adquieren sentido y conducen a prácticas sociales que configuran y reconfiguran el territorio a través de las interacciones e interrelaciones sociales complejas que dan sentido a la vida cotidiana de lo urbano.

Vera (2016) sostiene que todo fenómeno social forma parte de procesos de construcción social donde los sentidos emergen, se legitiman, institucionalizan y transforman a partir de las relaciones sociales, materiales y simbólicas que se desarrollan en determinado contexto espacio-temporal que implican aspectos económicos, históricos, políticos, legales, etc. Agüero y Perelman (2019) adhieren a Vera cuando proponen que para comprender la complejidad de las ciudades debe atenderse a las dinámicas que las constituyen: actores que habitan, que circulan, que tienen intercambios, conflictos y negociaciones en un espacio apropiado de forma diferente, en uno de los tantos lugares que constituyen esta 'ciudad' de apariencia inabarcable. Comprender la ciudad como una construcción histórico-social requiere de un análisis interpretativo que pueda dar cuenta de las tensiones entre lo que se observa y las percepciones que los actores tienen sobre estos espacios.

El concepto de imaginarios urbanos permite dar cuenta del análisis de lo observable y permite comprender la forma compleja de lo simbólico en el que las trayectorias de vida, las expectativas, los marcos de referencia e incluso los procesos socio-políticos de mayor escala confluyen en formas diversas de significar la ciudad. La ciudad es vivida en el sentido de Lefebvre (1974) (como se citó en Agüero y Perelman, 2019) por sus habitantes y construida entonces por estas experiencias y recorridos. Las interacciones y las interrelaciones se dan en el espacio en el que producen y se reproducen en lo material y simbólico.

En el caso de La Matanza implica una complejidad adicional porque en cada territorio (localidad, barrio, etc.) se redefinen las tensiones, las negociaciones, las formas de ocupar el espacio. Se trata un territorio complejo, extenso y heterogéneo. En este sentido es necesario pensar sus localidades como lo expresa Gravano (2016): un barrio es la construcción de residentes que se posicionan diferencialmente con respecto a una trama de dimensiones más complejas. El barrio es una realidad compleja a partir de la cual se vive la ciudad, resolviendo las contradicciones del estar entremedio, de salir y no querer salir. En palabras de Guber, es el sentimiento de estar en el lugar incómodo y contradictorio de querer irse, pero quedándose, es el "ni irse ni quedarse". Es también un referente en el proceso de construcción de las identidades (p. 141) que hay que estudiar a partir de los actores sociales concretos, interrogándose acerca de la función ideológica que cumple en los sectores populares y de las razones históricas que dan cuenta de su existencia.

Territorios como los que comprende La Matanza, en los que persisten altos niveles de desigualdad y de precariedad e informalidad laboral hacen necesario preguntarse por las condiciones estructurales que hacen posible su reproducción. Tratar de abordarlos es muy difícil, ya que la información que aportan las fuentes oficiales, ya sean cartográficas, estadísticas, documentales, etc. son escasas o muchas veces nulas. De modo que es necesario pensar en abordajes de carácter cualitativo que faciliten aproximaciones más acordes a la realidad territorial (López Casado et.al).

Estas líneas teóricas nos permiten aproximarnos desde lo simbólico y material a la construcción social en una realidad territorial que contiene barrios emergentes: asentamientos, villas, conjuntos habitacionales (Cravino et. al.) y a la que es necesario sumarle la informalidad que avanza sobre los barrios, que eran de las clases obreras trabajadoras que se fueron deteriorando/precarizando con el pasar de los años y las sucesivas crisis económicas y sociales en nuestro país. La escasez de recursos de los hogares y la falta de inversión estatal hacen que la infraestructura sufra un deterioro que aumenta exponencialmente. No logran tener asfalto, luminarias o simplemente el transporte público deja de pasar por problemas de circulación en calles de tierra que se inundan frente a débiles precipitaciones, la falta de servicios básicos esenciales (agua, cloacas, recolección de residuos) y la inseguridad son algunos de los elementos que se deben tener en cuenta a la hora de mirar las condiciones materiales que tienen miles de personas en los territorios matanceros.

Las interacciones y las interrelaciones en estos espacios están dadas en el marco de altos niveles de desigualdad, conflictividad, informalidad y precariedad laboral. Lo cierto es que en estas últimas dos décadas la Región Metropolitana de Buenos Aires se configuró como un ámbito con fuertes heterogeneidades producto de una matriz social desigual y fragmentada, condiciones habitacionales precarias juntamente con consolidación de urbanizaciones informales y un mercado laboral que pone en evidencia una desigualdad estructural y socio-ocupacional persistente (Ciccolella y Bae, 2008; Bonfiglio, y Márquez, 2019).

IV. Informalidad, desigualdad, procesos de fragmentación sociolaboral, rupturas del imaginario social

De las observaciones y entrevistas realizadas surge que en la zona céntrica de San Justo los vecinos cuentan con todos los servicios esenciales

(luz, gas natural, agua potable, cloacas, luminarias, etc.), las viviendas son en su mayoría de material con losas en los techos, las calles se encuentran asfaltadas, y la red de transporte público es amplia y tiene buena frecuencia de circulación. Sin embargo, dentro de la misma localidad, al alejarnos del centro[2] y adentrarnos en la zona residencial los domicilios siguen contando con todos los servicios, pero las viviendas se tornan más precarias, con falta de mantenimiento. Hay calles sin asfaltar con lo cual la movilidad en transporte público se dificulta. Esto último se advierte en el trabajo de campo y aparece entre las manifestaciones de los vecinos entrevistados y de los reclamos que se plasman en la matriz de noticias que hemos construido durante el primer año de proyecto.

En las noticias cotidianas de los periódicos locales, que se publican en la sección de "sociedad" dan cuenta de los problemas por falta de infraestructura, como asfalto e inundaciones frente a lluvias de baja intensidad. Esto repercute en el acceso al transporte, ya no se trata de problemas entre los usuarios para circular por calles anegadas, sino que las empresas toman decisiones unilaterales que dejan a los barrios sin servicio. Esto es, las líneas de colectivos no solo cambian el recorrido arbitrariamente en los días de mal tiempo si no que dejan de pasar por los barrios que no tienen asfalto. Se trata de un conflicto sin resolución ni la intervención de las autoridades locales. Para esta situación como para otras que afectan a miles de usuarios esta parte del Conurbano parece carecer de autoridad de aplicación.

En el caso de nuestras alumnas y alumnos es una regla implícita e internalizada por la vida estudiantil que las líneas de colectivos tienen servicios hasta las 22 o 23 horas, lo que implica una negociación asimétrica con las cátedras que comprensivamente o no, acepten rediseñar las cursadas sin recreos para que las/os alumnas/os puedan llegar hasta los kilómetros. Nótese que decimos llegar hasta los kilómetros, se trata de aquellos (kilómetros) que recorren la ruta 3 o la ruta 21 y esto tiene un significado particular entre los habitantes de las localidades que constituyen el municipio. *"los colectivos te dejan en el 28 (el kilómetro 28) y de ahí te tenés que tomar un cochecito…".* Los cochecitos son autos que esperan en puntos clave de las rutas, en las estaciones del tren (Laferrere y Eva Perón) y son los que acercan a los pasajeros a sus barrios y/o hogares. El cochecito pasa a ser un "servicio público" que puede trasladar a bajo costo a varios pasajeros en el mismo viaje, aunque entre ellos no se

2. Cuando decimos alejarnos estamos diciendo a solo 10 cuadras del centro de la localidad y/o de las estaciones de ferrocarril.

conozcan. *"...te subís a un cochecito y te da miedo no sabes con quien viajas y sí llegas..."*. Estos testimonios dan cuenta de la presencia de servicios de transporte autorregulados que emergen para suplir las escazas prestaciones del servicio público que se fueron deteriorando y precarizando durante las últimas décadas pero que se agravaron durante y la post pandemia de COVID-19[3].

La segregación espacial incrementa la desigualdad, constituye identidades estigmatizadas, priva de posibilidades y oportunidades en el acceso de recursos y servicios a las poblaciones que habitan la periferia de la conurbación (Auyero, Svampa, Soldano como se citó en Lezcano, 2020). La red de transporte en la conurbación de Buenos Aires reproduce e intensifica la estructura de desigualdad. Entre los segmentos de población más afectados se encuentran los niños, los adultos mayores y las mujeres (Gutierrez, como se citó en Lezcano et.al).

Las mujeres en su doble rol de producción y reproducción social deben fijar cada día una estrategia de salida y llegada al hogar sin importar los horarios. Además, suelen ser muy perjudicadas por las distancias que deben recorrer para evitar acciones violentas o de abuso en los barrios. Y en este sentido la falta de infraestructura como calles asfaltadas, falta de luminarias, escasez de transporte público y la existencia de transporte informal (los cochecitos) no les permite garantizar seguridad. Diaz Olivera 2006 (como se citó en Gutierrez et.al) asegura que la desigual distribución de los recursos en el territorio incrementa las desigualdades de movilidad y nosotros agregamos que contribuye a agravar las condiciones de vida y de exclusión, especialmente entre las mujeres que pertenecen a esta parte del territorio. Las limita en su proyección profesional, en su formación, en su vida social, etc.

En el caso de Laferrere la falta de infraestructura es mucho más notoria, incluso la provisión de gas y agua es heterogénea, hay barrios en los que en cuadras enfrentadas los hogares tienen suministros diferenciales. En ambos casos el aprovisionamiento de bienes y servicios van retroalimentando circuitos que generan factores que ponen en riesgo la calidad de vida de los habitantes de los barrios estudiados.

Uno de los factores que más influyen en la calidad de vida de los vecinos es la inseguridad que se incrementa en la medida que no están resueltos

3. Estos testimonio fueron producto de entrevistas realizadas tanto a vecinos de los barrios como a estudiantes de la UNLaM, durante 2024.

los problemas de infraestructura como, por ejemplo, la falta o mantenimiento de calles asfaltadas. Y esta no es una cuestión menor dado que la inseguridad en los barrios es un problema que resignifica la vida cotidiana de los habitantes de las localidades seleccionadas y del municipio en general. *"…Hechos de inseguridad graves, dos veces dos muertos, …robos todas las semanas y roban todos los comercios…a 20 cuadras está la comisaría…todo el día tenés que pensar por donde volvés…buscar algún lugar más o menos seguro…a la mañana para dejar los chicos en la escuela y a la tarde-noche cuando volvés fijarte por donde pasás…la plaza ya a las tres de la tarde no podés pasar…"* (Entrevista vecina de San Justo, 2023).

Entre los habitantes más jóvenes la premisa más importante es poder mudarse de los barrios a los que consideran precarios, informales y estigmatizantes. El barrio es una realidad compleja a partir de la cual se vive tratando de resolver los conflictos y las contradicciones. Pero también es un referente en el proceso de construcción de las identidades, que muchas veces contienen rasgos estigmatizantes y que, en definitiva, terminan cumpliendo una función ideológica que afecta, especialmente, a los sectores populares. *"…Nadie quiere venir a mi casa para estudiar… mis amigas jamás vienen… todos saben que estos son barrios picantes…" Si no tenes auto no podés salir de acá,".*

En este caso la sociabilidad y la vida social se ve afectada por las condiciones materiales de vida de los habitantes de un barrio que aparece estar en peligro y en tensión permanente. En otros casos esta tensión hace que los habitantes tengan una percepción estigmatizante de sus propios vecinos una entrevistada nos decía: *"a la noche, el colectivo me puede dejar en la ruta, camino 2 cuadras… tengo que pasar la plaza San Nicolás hay gente en pedo y te pueden robar… A las tres de la tarde la plaza ya se pone peligrosa…todo el tiempo es así …. Vos les miras la cara y te das cuenta de que te van a robar".* La estigmatización por la inseguridad a la que se ven sometidos las/os vecinas/os permanentemente hace que el imaginario incorpore los estereotipos con acciones e interacciones contundentes, aunque esto no sea así. En este sentido, la inseguridad y la criminalidad constituyen un binomio en el imaginario social que tiene una influencia fundamental en la calidad de vida de los habitantes de los barrios dado que alimenta la espiralización de la estigmatización, detiene el desarrollo, la economía y desvaloriza la vivienda (Wacquant et. al). La segregación espacial, la escasez de servicios, la ausencia del Estado que garantiza determinados aprovisionamientos va generando mayores situaciones de confinamiento. A esto se le suma la percepción agravada por las condiciones de vida . Una vecina que vivía en Laferrere y trabaja-

ba en Virrey del Pino nos decía *"esto empeora a medida que te alejas en los kilómetros, Virrey del Pino está mucho peor*".

De las entrevistas realizadas entre vecinos de los barrios y de un grupo de alumnos de la universidad que residen allí, vimos que está dimensión afecta la vida cotidiana, ya que define desde la movilidad, el trabajo, la educación, la vida social, etc. Altera el modo de vida de los habitantes ya que se construye socialmente una estrategia de prevención que les quita espacios de libertad y que los predispone a un conflicto permanente entre los habitantes de los barrios. Entre el imaginario colectivo se construyen prácticas en el espacio urbano que van desde las interacciones, recorridos y formas de acceso desigual al territorio básicamente como estrategia de preservación de la vida y los bienes.

A la realidad territorial es necesario sumarle la precarización que avanza sobre los barrios que eran de las clases obreras trabajadoras y se fueron deteriorando con el pasar de los años, con la escasez de recursos de los hogares y con la falta de inversión y/o el abandono estatal. Especialmente esto último pone en crisis toda la infraestructura urbana: falta de luminarias, cloacas, asfalto, proliferación de microbasurales, aguas servidas en las calles, etc. van generando muy malas condiciones de vida y de habitabilidad para los vecinos de los barrios en este municipio del conurbano. Estas dos localidades, Laferrere y San Justo, suman 22 barrios populares (asentamientos, villas, conjuntos habitacionales Cravino et. al.)

IV a. Aprovisionamientos, servicios y bienes que constituyen formas de desigualdad

En la localidad de Laferrere se profundizan los problemas que hemos visualizado en San Justo. Los barrios (incluso en la zona céntrica) no cuentan con cloacas, se observan aguas servidas que provienen del interior de las viviendas, a esto se suma la concentración de basura en las esquinas y en terrenos baldíos que se alternan con casas de construcción precaria. En toda la localidad la falta de infraestructura y de mantenimiento de calles asfaltadas hace que las opciones de transporte público sean más escasas. La inseguridad es un problema que señalan los vecinos en ambas localidades. La escasez de infraestructura (iluminación, asfalto) y de alternativas de movilidad formal disminuyen y se incrementa una oferta informal de transporte, pone de manifiesto un proceso de fragmentación espacial y segregación que coadyuva a la constitución de mayor desigualdad en los territorios.

Wacquant (2013) revisa dos dimensiones para mirar los procesos de creciente desigualdad y pobreza: una es el aprovisionamiento y la otra es la inseguridad-criminalidad de la que nos ocupamos más arriba. Recordemos que el aprovisionamiento (Hannerz,1980 como citó Wacquant, 2013:232), "está vinculado a la satisfacción de las necesidades materiales (que incluyen servicios), sociales y culturales que influyen directamente entre los habitantes de los barrios pobres y sobre su grado y percepción de inclusión en los social".

En relación con las dinámicas de los mercados de bienes y servicios pudimos identificar la existencia de ferias de abastecimiento y aprovisionamiento con características bien diferenciadas de organización e institucionalidad que las ubican en el mapa de la formalidad y la informalidad de manera contundente. En el caso de las ferias formales se constituyen con emprendedores que son registrados y organizados por la Municipalidad, esto los habilita a trabajar en las mismas. Se trata en general de puestos que ofrecen productos artesanales con requerimientos de escasa calificación (que incluye desde alimentos, textil y juguetes).

En Laferrere las ferias de aprovisionamiento de productos frescos tienen una presencia muy destacada en el centro de la localidad y son parte de la organización institucional del gobierno local. A unas pocas cuadras del centro neurálgico de la localidad, en la colectora de Ruta 21 entre las estaciones Laferrere y Eva Duarte; más precisamente entre las calles Recuero y Leonardo Da Vinci se ubica una feria informal de importantes dimensiones, que se extiende en las calles transversales en las que se dispone la venta de segunda mano. La misma tiene una oferta heterogénea que va desde comida para llevar y/o consumir en el lugar, plantas, artículos electrónicos, alimentos perecederos, bazar, bijouterie, calzados, textil, etc. Se trata de una gran feria informal de aprovisionamiento de segregación sociolaboral (Molina, 2004) con distintas categorías de feriantes que van de la precariedad, la informalidad a la extrema marginalidad. Esto último es parte de este mundo de las ferias en el que existe una categoría que está vinculada con la venta de que incluye ropa, enceres, herramientas, calzados, etc. todo de segunda mano y que es transable. Son centros de aprovisionamiento y abaratamiento para la adquisición de productos y servicios a muy bajos costos y que se conforman y organizan en todos los barrios colindantes en ambas localidades.

Muchas de estas ferias informales se constituyeron durante la pandemia de COVID 19 y se consolidaron con las crisis económicas sucesivas. Las relaciones sociales que aquí se producen y reproducen están inmersas en

procesos de informalidad y desigualdad permanente. Una vecina de Laferrere hacía referencia a una feria que se organizaba en la plaza del barrio en un día de la semana *"es una feria improvisada con tablones y sillas, no tiene reconocimiento oficial, pero tiene tan buenos precios que el día que está se corta la calle de la cantidad de gente que asiste…".*

El aprovisionamiento está vinculado a dos situaciones, una es la distancia con respecto a los centros de compras *"para llegar tenemos que tomarnos dos colectivos",* esto les permitiría aprovechar ofertas y acceder a una gama de productos que en el territorio de la ciudad desigual no está siempre disponible. Y la otra situación, es el abaratamiento de la constitución informal de los negocios en ferias no reguladas cuyos productos se consiguen mediante el reconocimiento de circuitos informales y sistemáticos que tienen los vendedores ambulantes y deambulantes de ferias informales (Perelman, 2013). La posibilidad del abastecimiento a partir de los denominados "Mercados de abaratamiento y Ferias francas" por parte del Estado[4] o a partir de ferias informales hacen que los vecinos de Laferrere y de San Justo puedan acceder a productos a más bajos costos, esto es en relación a los circuitos formales de comercialización. En este sentido, la precaria formalización o la informalidad absoluta de los mercados de abastecimiento son los que sostienen una dinámica de mayor desigualdad en el acceso de bienes y productos y un aumento considerable de la economía informal.

Otro aspecto que es necesario observar en la ciudad desigual e informal es el acceso a los servicios básicos de salud y educación. Ambos son elementos esenciales en los que respecta al aprovisionamiento, y, en estas localidades de la conurbación de Buenos Aires son restrictivos, escasos, poco regulados y escasamente controlados.

De las entrevistas realizadas aparece un dato recurrente, y es que muchos de estos barrios tienen alguna sala o centro de salud que se fueron instalando con la demanda demográfica de la zona, pero a pesar de esto los entrevistados coincidían en el relato en que la única atención fiable para atender un problema de salud es el hospital público[5] dado que las experiencias de los vecinos en los ámbitos privados no fueron buenas. *"teníamos un problema con mi hermana más chica y no lo pudimos resolver*

4. Estos Mercados y ferias son itinerantes de martes a domingo y se ubican en distintas localidades del municipio, se trata de una política local con el objetivo de proveer a los vecinos de productos a más bajo costos.

5. Laferrere tiene tres hospitales y San Justo tiene uno.

en la clínica, pero en el hospital todo salió bien". Llegar a la atención en el hospital es compleja en tiempos, pero simple en resoluciones. En estos casos la confianza se construye en torno a los resultados inmediatos. En dos oportunidades durante las entrevistas en las localidades seleccionadas las vecinas nos comentan que en las cercanías hay centros de salud y que en ambos casos los mismos habían sido clausurados por los organismos de contralor. A esta situación se agrega el aislamiento de los barrios durante la nocturnidad así la atención de la salud se complejiza si en los hogares alguno de sus miembros necesita ser asistido durante las noches, *"...tenes que llamar a un familiar, un vecino o un amigo, el que no tiene auto no tiene oportunidades...nos pasó con un familiar... "*.

Los barrios tienen pocas escuelas públicas y el acceso también es complicado. En general implica, especialmente para las mujeres, armar una estrategia especial para llevar y buscar a los niños, pero además es necesario tener en cuenta los movimiento por la inseguridad, que es una de las condiciones que siempre está presente. *"...yo uso el auto para llevar a los chicos al colegio... el resto de las cosas las hago en colectivo, pero cuando saco el auto tengo que tener cuidado"*.

En relación con la educación lo cierto es que el temor por la inseguridad hace que muchas familias opten por enviar a sus hijos a escuelas privadas teniendo a estos ámbitos como espacios seguros para los niños. Sin embargo, esto no es un fenómeno nuevo, en nuestras investigaciones desde 2012 las familias residentes en distintos barrios del municipio siempre afirmaban que la escuela pública era reemplazada por escuelas privadas, en general confesionales, como modalidad de protección de sus hijos fueran varones o mujeres. Hay lugares de La Matanza que históricamente han sido percibidos como violentos y /o inseguros, a esto se suma la escaza oferta pública de centros educativos, con lo cual las familias matanceras siempre tienen como opción las escuelas de gestión privada sobre todo en la primera infancia hasta la adolescencia.

En el caso de La Matanza la segregación y la fragmentación se da entre los barrios de clase asalariada que se constituyen desde el proceso de sustitución de importaciones y la localización de barrios populares (villas de emergencia, complejos habitacionales sociales y asentamientos) que comienzan en la década del ´30 en todo el territorio (Lezcano, 2017). Esta coexistencia ha sido percibida, históricamente, como peligrosa para los trayectos educativos de niños y adolescentes (Lezcano, 2014/2020).

Como se puede observar a lo largo de este artículo vivir en estas localidades configura un aislamiento socio espacial (Solano, et. al) que influye en la vida cotidiana de los habitantes de los barrios, aunque lo cierto es que las mayores limitaciones se le impone a las mujeres, niños y personas mayores (Gutierrez, et.al), se trata de las fronteras invisibles de la desigualdad.

Para finalizar, diremos que en el proceso de investigación que duró dos años fue imposible lograr una voz institucional del gobierno local que diera cuenta de las políticas que se llevan adelante para amortiguar los problemas cotidianos que emergen de la ciudad desigual. En este sentido, coincidimos con López Casado (et. al) en que la información que aportan las fuentes oficiales, ya sean cartográficas, estadísticas, documentales, etc., necesitan información de carácter cualitativo que faciliten aproximaciones más acordes a la realidad territorial.

V. A modo de reflexión

La vida cotidiana de los habitantes de estas localidades de La Matanza se constituye y reproduce en el contextos de territorios cuyas relaciones sociales están configuradas por un entramado de condiciones materiales, objetividades y subjetividades. La informalidad, la precariedad, la inseguridad se retroalimentan generando una mayor desigualdad social, económica, política, jurídica y cultural.

Unos de los factores que coadyuba a la mayor desigualdad es una precaria estructura de aprovisionamiento, la segregación espacial, la desigual estructura del transporte , el uso del suelo y la escasez de los servicios urbanos tanto por su dotación material en cantidad de equipamientos y diversidad de funciones como por su dotación en calidad de servicios, condicionan la movilidad cotidiana, refuerzan problemas de equidad de género y de inclusión social, en un círculo vicioso que retroalimenta y potencia a la ciudad desigual (Gutiérrez y Reyes, et. al.).

La ausencia del Estado, la imposibilidad de sostener mínimamente la infraestructura y los servicios potencia en estos territorios un círculo vicioso de inseguridad, estigmatización y criminalización. Cuando decimos esto es pensando en, por un lado, las imágenes que se repiten: calles cuyo asfalto histórico desaparece generando circuitos de aislamiento; las ratas en los desagües al costado de la ruta en una feria multi-rubro y alimentos, que lleva casi una década de instalación; la presencia de transporte

"público/clandestino" que por necesidad se hace de uso obligatorio, etc. Por otro lado, la inseguridad objetiva y la que provoca emociones y temores (Miguez como citó Dikenstein, 2019) aquella que promueve toda una estrategia de los miembros del hogar para afrontar la vida cotidiana en un escenario violento, fragmentado y desigual.

Estas condiciones definen un tipo imaginario de fronteras "invisibles" infra e intra muros que implican la desigualdad que generan una pérdida de autonomía, un deterioro en las relaciones e interacciones y autolimitación en las dinámicas esenciales para la socialización, la sociabilidad, las trayectorias educativas y laborales en la vida social de los habitantes de este lugar del Conurbano bonaerense.

VI. Bibliografía

Auyero, J (2001) Prologo en WACQUANT, L. Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Buenos Aires: Editorial Manantial

Bareiro Gardenal, F. (2020) Caracterización del partido de La Matanza en De Sena, Angélica (Dir.). Aproximaciones a la cuestión social en La Matanza. Algunas dimensiones para su análisis. Colección Vincular C y T, Volumen 2 Sociedad. UNLaM. San Justo

Ciccolella, P., & Baer, L. (2008). Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópolis más integradora o más excluyente? Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, 40 (158), 641-660. Recuperado a partir de https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75892

https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75892

Cravino, M. C. (1998). "Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones", en: Grimberg, Mabel, Tiscorni, Sofía,Neufeld, María Rosa, Wallace, Santiago (comps.): *Antropología Social y política*. Buenos Aires, Editorial Eudeba, pp. 261-284.

Cravino, M. C.(2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Editorial: Universidad Nacional del General Sarmiento

Dalla Torre y Gilardi (2013) Segregación socio-espacial en la periferia del área Metropolitana de Mendoza, Argentina. Las estrategias de Los excluidos urbanos. Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas/ MS – nº 17 – Año 10, Maio

Dikenstein, V. (2019). Vecinos en alerta: un rol difícil de institucionalizar. Estudio en la Ciudad de Buenos Aires. URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, (24), 151–166. https://doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3790

Gravano, A. (2003) *Antropología de lo Barrial*. *Estudios sobre la producción simbólica*. Ed. Espacio editorial. Argentina

Guber, R. (2004) El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. Paídos. Buenos Aires

Gutiérrez, A. I., & Reyes, M. L. (1). Mujeres entre la libertad y la obligación. Prácticas de movilidad cotidiana en el Gran Buenos Aires. Revista Transporte Y Territorio, (16), 147-166. https://doi.org/10.34096/rtt.i16.3607

Lezcano, A. (2017) Historia de familias: trayectorias educativas y laborales de estudiantes residentes en barrios emergentes. Período 2002-2015 (Proyecto PROINCE 55A204/2016/7). Universidad Nacional de La Matanza. Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales.

Lezcano, A (2020) Segregación espacio territorial y transporte público deficitario

¿Cómo y cuánto viajan los estudiantes de la UNLaM en la Región AMBA para acceder cotidianamente a la educación superior?". Colección Vincular C y T, Volumen 2 Sociedad. UNLaM. San Justo

Massidda, A.(2019) Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance. *Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Quid 16* N°10 –Dic-May.(301-315)

Maxwell, J. (1996) Qualitative Research Design. An Interactive Approach". Thousand Oaks, California: Sage Publications.(1-13)

Palma Arce, C. y Miño, M. (2017) La movilidad vista desde el territorio. Accesibilidad y activos de movilidad de la Región Metropolitana de Buenos Aires y del partido de José C. Paz. En Solano (comp.) Viajeros del conurbano bonaerense. Una investigación sobre experiencias de movilidad en la periferia.Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento. (81-117)

Pereira da Silva, S y Pires, M. (2008) Identidades visuales: vídeo y fotografía en las formas de representación de la identidad de Río de Janeiro en (coords.) ARDÈVOL, E., ESTALELLA, A. y

Perelman, M. D. (2013). "Trabajar, Pedir, Vender. El caso de los vendedores ambulantes en trenes de la ciudad de Buenos Aires, Argentina", en The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology, n° 18.

Prévot Schapira, M. (2001) Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. Revista Perfiles Latinoamericanos. (33-56).

Solano, D. (2017) Investigar la movilidad. Condiciones, prácticas e imaginarios. En Solano (comp.) Viajeros del conurbano bonaerense. Una investigación sobre experiencias de movilidad en la periferia. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento. (11-23)

Torres, H. (2006) El mapa social de Buenos Aires (1940- 1990) Series de difusión 3. Ed. Facultad de Diseño y Urbanismo. UBA – edición electrónica-

Vera, P. (2016). Imaginarios urbanos tecnológicos: los hilos de las construcciones socio-técnicas de la ciudad. Horizontes Sociológicos, 4(8): 143-160

Wacquant, L. (2000) Las cárceles de la miseria. Buenos Aires. Ediciones Manantial

Wacquant, L. (2001) Parias Urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Buenos Aires: Editorial Manantial

Wacquant, L (2013) Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado. Buenos Aires. Siglo XXI Editores

CAPÍTULO 41

Presencia indígena en La Matanza. Aportes para políticas pluri e interculturales

Macarena Del Pilar Manzanelli*, Natalia Andrea Palomo, Sol Agustina Rodríguez, Carlos Matías Murúa, Mariana Dunayevich

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).
* mmanzanelli@unlam.edu.ar

Palabras clave: *Pueblos Originarios, urbanidades, identidad, pluriculturalidad.*

Keywords: *Native Peoples, urbanities, identity, pluriculturality.*

Resumen ejecutivo

El trabajo da cuenta de la diversidad cultural presente en el Partido de La Matanza a partir de diversas prácticas de reivindicación identitaria-cultural de Pueblos Originarios en los últimos cinco años -talleres, ceremonias y encuentros públicos-. Las praxis identitarias originarias contribuyen a repensar *¿en qué conurbano queremos vivir?* al poner en valor cuidados, el respeto a la naturaleza y su biodiversidad, promover alimentos sanos y soberanos y aportar con sus costumbres ancestrales y memorias a la identidad matancera. Así, además, ofrecen alternativas para un desarrollo urbano sostenible, cuestionando prácticas del extractivismo colonial y económico-productivo.

1. Introducción

Hablar de Pueblos Originarios en urbanidades siempre ha sido controversial dado que su presencia ha estado asociada al ámbito rural, a lo precario, lo tradicional, la barbarie, lo pre-moderno y lo arcaico (Trin-

chero, 2009). En otros términos, la referencia a Pueblos Originarios en urbanidades debe enmarcarse en procesos más amplios como ha sido la configuración del sistema-mundo donde el capitalismo colonial/moderno y eurocentrado se constituyó como un patrón de saber-poder (Quijano, 2000). Particularmente, durante la construcción de América se impuso la noción de raza en base a las distinciones entre colonizadores y colonizados, donde los segundos fueron clasificados como meros objetos, inferiores a los primeros por una presunta estructura biológica y en función de dicotomías racional-irracional, primitivo-civilizado, tradicional-moderno (Quijano, 2000; Mignolo, 2005).

Considerando este contexto histórico de colonialidad -epistémica y material-, hoy en día es común referirse a Pueblos Originarios en urbanidades mediante frases como "indios truchos", "pseudos indígenas" o "supuestos aborígenes". Diversos medios masivos de comunicación así lo reflejan. En la nota titulada "*¿Conurbano territorio sagrado? ¿Es posible que en un territorio en el cruce de Ruta 4 y el Río Matanza, próximo a la autopista Ricchieri se encuentren personas que se autoidentifican como pueblos originarios y reclamen territorios?*" (Todo Noticias –TN, 2021), el periodista encara la noticia indicando un problema de "tomas de tierras" con expresiones como "en partido de La Matanza hay una supuesta comunidad aborigen", "¿qué comunidad aborigen está reclamando este territorio supuestamente ancestral?".

Estos tratamientos donde se pone en duda la presencia indígena se reflejan también en un programa de TV en 2024, cuando una notera en modo burlesco entrevistó en un subte en Ciudad Autónoma de Buenos Aires a miembros de la comunidad originaria Ayllu Mayu Wasi, quienes se dirigían a la marcha por el Tercer Malón de Paz en defensa de sus derechos (RadioUNR, 2023). Allí se identifica el trato como "indios truchos" (Enriz, 2017) en la medida que se aleja del relato canónico propio de los manuales de Historia, donde los Pueblos Originarios son identificados en tanto seres harapientos que viven en chozas, con el arco y la flecha adosado a su cuerpo, alejado de la civilización. De modo que: ¿cómo puede ser que se los encuentre en un subte en plena ciudad, vestidos bajo los estándares de la moda "civilizada"? Asimismo, se deslegitiman sus reclamos por el cumplimiento de sus derechos con expresiones que hacen eco de lo indígena como el pasado ya extinto en Argentina (ya que la descendencia argentina es exclusiva de los barcos). En otra nota periodística publicada en agosto de 2021, titulada "Una monja usurpó tierras de una comunidad querandí y les dice indios truchos a sus miembros" (*La Izquierda Diario*, 2021), no solo queda en relevancia la invisibilización de Pueblos

Originarios que habitan la ciudad, sino que además se puede apreciar la discriminación con respecto a las prácticas culturales realizadas en el territorio.

La discriminación y el racismo no solo estigmatizan y reproducen un sistema de estructuras que excluyen, sino que, además, atentan contra la integridad física-emocional de las personas que lo sufren, tal fue el caso de Clara Celeste una niña de 9 años que en 2018 se suicidó víctima del racismo que ejercían en el ámbito escolar (Resumen Latinoamericano, 2020). Dichos tratamientos estigmatizantes y deslegitimantes se acompañan y se justifican con distintas prácticas de despojos y violencias territoriales que, en el caso de urbanidades, se perpetúan principalmente con avances de enclaves productivos e inmobiliarios[1]. Es decir, ante nuevas ocupaciones y revalorizaciones de suelos -incluyendo tierras fiscales y espacios naturales- consideradas marginales vía mecanismos de sobreexplotación y vaivenes financieros impulsados por el mercado desarrollador inmobiliario (Pintos y Astelarra, 2023).

Ahora bien, a pesar del escenario descripto, y como se verá en este escrito, es innegable la presencia indígena -preexistente a la Conquista y a la conformación del estado-nación argentino y provincial-, en territorios urbanos en el Partido de La Matanza. Por ello, nos proponemos, en primer lugar, dar cuenta de distintas prácticas de reivindicación identitaria-cultural, de valorización y reconocimiento de culturas indígenas y de visibilidad del marco normativo indígena local y provincial en los últimos quince años. En segundo lugar, identificamos cómo dicha presencia indígena junto con sus praxis identitarias y políticas contribuyen a enriquecer la agenda público-político local para, siguiendo la convocatoria del libro *¿En qué conurbano queremos vivir* –y en cuál no-*?*, imaginar otros modos de estar y habitar las urbanidades. Partimos de la premisa de que las voces de los Pueblos Originarios y su reconocimiento formal y práctico son fundamentales para impulsar políticas públicas y una agenda público local desde la interculturalidad y pluriculturalidad.

1. Desde el 2015 la situación de los Pueblos Originarios se ha agravado notablemente. Se han revitalizado discursos del indígena asociado a la barbarie, al enemigo interno (emulando al "indio malón"), con énfasis en el Pueblo Mapuche (Soria, 2019; Lenton, et al., 2019). Los conflictos territoriales han aumentado mostrando la connivencia de poderes estatales con privados, tal como se expuso durante el incompleto tratamiento legislativo de la última prórroga de la Ley Nacional 26.160 (noviembre 2021) y con los recientes debates de reformas de normativas territoriales y ambientales -Ley de Tierras, Ley de Bosques, Ley de Glaciares- (2024).

La organización del capítulo consiste en un primer apartado donde se informa sobre cómo se realizó el trabajo. Un segundo, donde se sistematiza un breve estado del arte: nociones de Pueblos Originarios en urbanidades, principal normativa indígena con énfasis en la provincia de Buenos Aires, dinámica de los movimientos indígenas urbanos y nuevas configuraciones urbanas. Luego se presenta la identificación de diversas prácticas de reivindicación identitaria-cultural. Finalmente, se desarrollan las reflexiones de lo trabajado con las potencialidades para construir una agenda público-político local pluri e intercultural.

2. Metodología

Este trabajo de investigación exploratorio y descriptivo se realizó en el marco del Programa de Investigación "Pueblos Originarios, derechos, políticas públicas e interculturalidad" y de los proyectos de investigación "Derechos, pueblos originarios en las urbanidades: acceso a la tierra y a los territorios, soberanía alimentaria y desarrollo territorial con identidad en el AMBA" (2023-2024) y "Participación, políticas públicas territoriales y derechos indígenas en la provincia de Buenos Aires en la actualidad" (2025-2026), radicados en el Departamento de Derecho y Ciencia Política, UNLaM. Se recurrió al análisis de fuentes primarias: normativas y resoluciones nacionales, provinciales y locales, publicaciones de redes oficiales gubernamentales y páginas de Facebook de Pueblos Originarios en La Matanza y de actores de apoyo como la Asamblea del Pueblo Guaraní de Buenos Aires, medios de comunicación alternativos -Sisas y revista *Jallala*-, organismos estatales como el Consejo Provincial Indígena de la Provincia de Buenos Aires (en adelante CPAI) –Derechos Humanos-, entre otros. Asimismo, desde 2023, realizamos trabajo de campo intercultural con acompañamientos en numerosas actividades y entrevistas semiestructuradas con las comunidades: Comunidad Multiétnica Tres Ombúes y la Comunidad Guaraní AreteGuasu, Buenos Airespe.

Para identificar estas prácticas de reivindicación identitaria-cultural focalizamos en distintos talleres (huerta, bioconstrucción, idioma, baile, entre otros, ceremonias, eventos y manifestaciones públicas); ahondando cómo comparten su cultura y modos de vida, e incluyendo la relación humano-no humanos-naturaleza y revitalización de memorias. La referencia a la variable relación humanos-no humanos toma principal interés dado que el Partido de La Matanza cuenta con territorios con amplia biodiversidad y bioculturalidad, como ocurre con parte de la Cuenca Media Matanza-Riachuelo.

Resulta importante destacar, en primer lugar, que, en función de la extensión del escrito, la variedad de actividades identitarias-culturales expuestas fueron seleccionadas como muestra de la diversidad de acciones que realizan los Pueblos Originarios, aunque somos conscientes de que no las agota. En segundo lugar, aquí remitimos a comunidades reconocidas por el CPAI, es decir, formalmente inscriptas o en proceso en el Re.Pro.CI, lo cual no quita –y tal como desde este equipo de investigación sostenemos- que haya Pueblos Originarios que deciden no organizarse bajo la figura de comunidades indígenas, o que, se encuentran muchas veces a la espera, dado que el camino para la obtención de dicho reconocimiento formal es lento e irregular. Asimismo, entendemos que hay muchas acciones y prácticas identitarias-culturales que se realizan de forma no pública.

Por último, seleccionamos los últimos quince años como período de análisis dado la inscripción de las comunidades indígenas en La Matanza en el Re.Pro.CI, comenzó mayormente hacia el año 2012.

3. Pueblos Originarios en urbanidades, normativa indígena y reconfiguraciones territoriales urbanas

El significante *Pueblos Originarios* en urbanidades hace referencia a las poblaciones que sufrieron procesos de desterritorializacion forzada a partir de mediados del siglo XX, desplazándose de lo rural a la ciudad, comenzando así procesos de autorreconocimiento, reorganización comunitaria-identitaria y comunalización jurídica (Engelman, 2010; Weiss et al., 2013, Claros, 2022; Manzanelli et al., 2025).

La presencia indígena en las ciudades ha sido ocultada tras categorías identitarias prejuiciosas como “cabecitas negras”, “villeros”, “paraguayos”, “bolivianos”, “chilenos”, entre otras adjetivaciones (Gordillo y Hirsch, 2010). Nociones ahistóricas, colonialistas y racializadoras de “lo indígena”, han determinado la pertenencia étnica o no de un grupo en particular por criterios censores de identidad (Tamagno, 1991; Weiss et al., 2013). Estos incluyen que, al desplazarse a las ciudades, pierden su cultura e identidad. No obstante, a pesar de la invisibilidad de las identidades y culturas originarias, desde el último tercio de siglo se generaron cambios socio-económicos, políticos y normativos de reconocimiento de la diferencia étnico-cultural (Carrasco, 2000; Bengoa, 2009; Gordillo y Hirsch, 2010).

En la provincia de Buenos Aires se puede distinguir: la incorporación del artículo 36 inciso 9 de la Constitución Provincial de Buenos Aires (1994),

que reconoce a los Pueblos Indígenas y garantiza el respeto a sus identidades étnicas, al desarrollo de sus culturas y a la posesión familiar y comunitaria de las tierras que legítimamente ocupan. También se promulgaron: la Ley 11.331 (adhesión a la Ley Nacional N° 23.302); la Ley 13.115; los Decretos 3.225/2004, que crean el Registro Provincial de Comunidades Indígenas (Re.Pro.CI); y el Decreto 2.324/2006, que fomenta el diálogo y el espacio intercultural de co-decisión. En 2007, se reglamentó la Ley 11.331 y se creó el Consejo Provincial de Asuntos Indígenas (CPAI) como autoridad de aplicación de normativa indígena. Luego, se creó el Consejo Indígena de la Provincia de Buenos Aires (CIBA), como el mayor órgano de participación indígena (Claros, 2022; Alvarado, et al., 2024; Manzanelli et al., 2025). Todos estos derechos reconocidos a su vez se respaldan en una amplia normativa internacional, entre las cuales se destaca el Convenio 169 de la OIT (aprobado por Ley N° 24.071, 1992, ratificado en el 2000) que, en sus artículos del 13 al 19, reconocen al territorio -que a diferencia del término *tierra* contempla la conexión espiritual, cultural e identitaria de los Pueblos con dicho espacio- y el derecho a la gestión de los recursos/bienes naturales. Esta incorporación y distinción es central dado que la recuperación territorial constituye una demanda y deuda histórica del Estado hacia los Pueblos; la cual fue retomada en otras normativas tal como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) en sus artículos 10 y del 25 al 32.

Junto con los reconocimientos formales/estatales, los cuales son relevantes al ser producto de la lucha de los Pueblos Originarios, es menester señalar que la dinámica de los movimientos indígenas urbanos se basó en tres puntos claves: los procesos de reivindicación de sus identidades, la (re)organización y movilizaciones etnopolíticas y las nuevas configuraciones en las urbes (Weiss et al., 2013; Engelman, 2016).

Los procesos de reivindicación identitaria y de reorganización han sido comprendidos a partir de la valoración y visibilidad de diacríticos que definen formas de identificación étnicas-culturales tales como las tradiciones, idiomas, prácticas culinarias, bailes y, con éstos, la revitalización de memorias[2]. Se destacan las prácticas colectivas extendidas y los

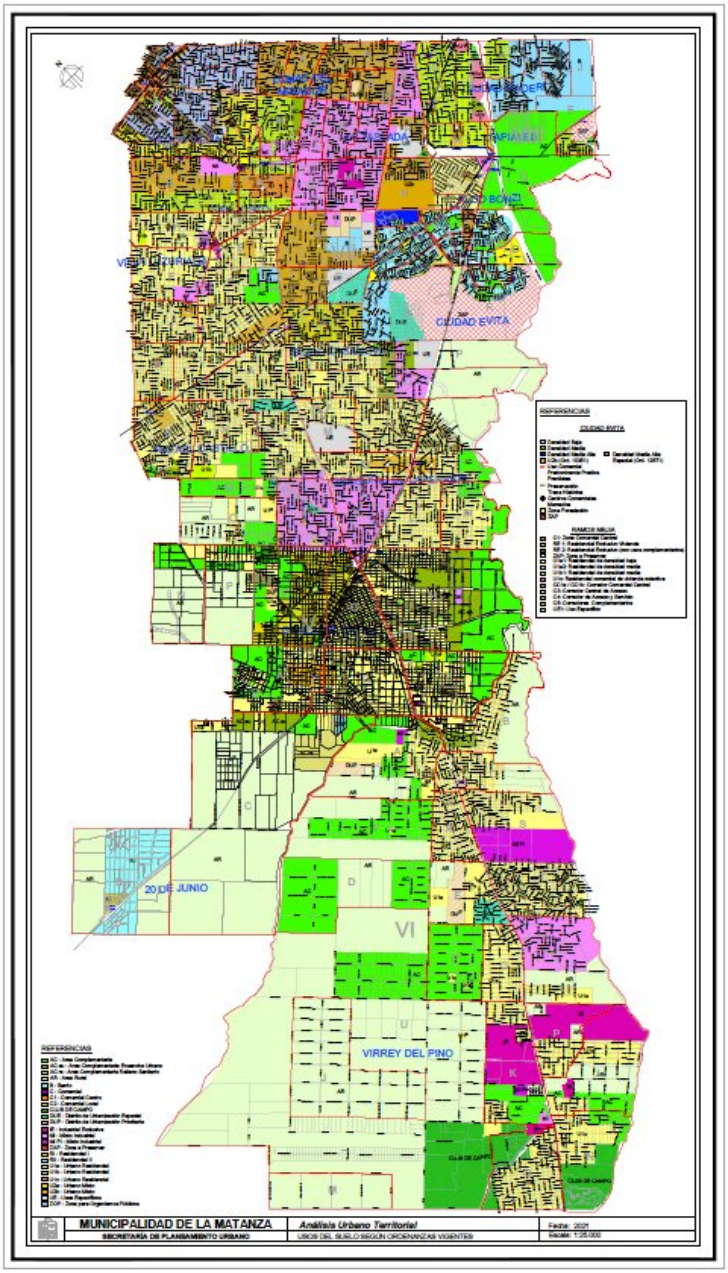
2. La reelaboración de memorias colectivas es central en las reivindicaciones identitarias ya que los Pueblos Originarios se encuentran marcados por estructuras de medio y largo plazo de opresión a partir de la colonización. El proyecto de estado monocultural liberal fomentó un tratamiento asimilacionista y negacionista, el cual ha sido replicado por actores no estatales y privados.

vínculos de parentesco que construyen redes desde apoyos económicos, intercambios y el afecto (Tamagno, 1991; Maidana, 2011; Varisco, et al. 2019). En dichos procesos, los reclamos y la reivindicación por la posesión y propiedad de territorio han sido centrales (Lazzari, 2005). Específicamente, para el caso urbano, los Pueblos Originarios han recreado/resignificado nociones de territorialización, entendidas como modos de estar en el territorio, de sentirlo como un territorio vivido, basados en sus experiencias y vivencias diarias, al reproducirlas y revitalizarlas (Engelman et al., 2016). Asimismo, la organización y articulación entre las comunidades indígenas a nivel local han contribuido al fortalecimiento y visibilización del trabajo en espacios de discusión más heterogéneos y amplios, incluyendo la arena público-estatal (Engelman, 2019).

De este modo, no sólo se desmitifica la oposición urbano-rural, sino que se habilita repensar la noción de *ciudades*. Desde una perspectiva eurocéntrica son parte de la producción del espacio y de la vida vinculada al desarrollo capitalista y a la sociedad moderna-occidental, donde "lo indígena" ha sido invisibilizado. Sin embargo, en las últimas décadas otras perspectivas como el pensamiento decolonial han resaltado la diversidad de modos de vidas que congregan las ciudades reconociendo otros proyectos políticos y sociales que enfatizan en experiencias pluri e interculturales (Imilan et al., 2023). Así, "la presencia de indígenas en las ciudades (...) acaba contribuyendo para una ruptura con el modelo de ciudad europea pensada y diseñada bajo los cánones de la modernidad" (Tamagno y Maidana, 2011:59).

4. Partido de La Matanza: caracterización demográfica, socio-productiva-ambiental

El distrito de La Matanza es el partido más extenso y poblado del Gran Buenos Aires (GBA) -área que rodea la Ciudad de Buenos Aires- con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. Limita al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; al sudoeste con Cañuelas y Marcos Paz; al sudeste con los partidos de Lomas de Zamora y Esteban Echeverría; y, al noroeste con Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero. (Municipalidad de La Matanza, s.f).



Mapa de La Matanza. Fuente: Secretaría de Planeamiento Urbano, Municipalidad de La Matanza, 2021.

Su población es de 1.841.247 habitantes (INDEC, 2022) (Municipalidad de La Matanza, 2020). Se divide en quince localidades y posee tres espacios territoriales que se traducen en perfiles sociales, económicos, la-

borales y condiciones de vida diferentes. El primer cordón, limita con la Avenida General Paz hasta la Ruta Provincial N° 4, conforma el territorio de mayor recaudación fiscal y posibilidades de acceso a los servicios de agua potable, cloacas y presenta menores índices de pobreza e indigencia. El segundo abarca desde dicha ruta hasta la Avenida Carlos Casares, con densidad poblacional intermedia. Posee una ampliada cobertura de agua potable y cloacas, y su recaudación impositiva es regular. Finalmente, el tercer cordón, va desde Casares hasta el límite del Partido. Es el área de mayor vulnerabilidad; hasta 2005 la mayoría de sus habitantes no poseía agua potable ni cloacas. Los índices de pobreza son los mayores del distrito, llegando al 80% (De Sena, et al. 2020).

La Matanza es parte de la Cuenca Media Matanza Riachuelo (CMR), una de las más importantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires[3]. Allí se encuentran humedales y espacios con gran valor de bioculturalidad: la Reserva Natural Laguna de Rocha en el partido de Esteban Echeverría (Ley provincial N° 14.488/2012 y modificación N° 14.516/2013), los Bosques de Ezeiza, la Reserva Natural Santa Catalina en Lomas de Zamora (Ordenanza municipal N° 6.561/1992 y Ley provincial N° 14.294/2011), y la Reserva Natural Ciudad Evita en La Matanza (Ordenanza municipal Nº 24.247/2015). Esta última solamente incluye a las zonas boscosas de la zona más urbana (sector A), excluyendo a los humedales (sector B) y al yacimiento arqueológico (sector C) (Alarcón, 2020 citado en Claros, 2022), territorio donde se encuentran Pueblos Originarios –la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes-. Todas éstas han sido afectadas por lógicas y actividades propias del avance urbanizador-industrializador-productivo: contaminación de los arroyos afluentes y de los espejos de agua como resultado de descargas industriales y domiciliarias, avance de proyectos inmobiliarios y de infraestructura no planificados o sin los debidos estudios de impacto ambiental, aceleración y extensión de asentamientos sobre terrenos no aptos e inundables, actividades de caza furtiva, incendios y basurales a cielo abierto (Schmidt, 2017:185-186; Contreras, et al., 2024; Merlinsky, et al., 2021).

3. La Cuenca Matanza-Riachuelo tiene aproximadamente 70 km y una superficie de 2.338 km2. Abarca catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Específicamente, la Cuenca Media Matanza Riachuelo (CMR) abarca los municipios de La Matanza, Merlo, Morón, Ezeiza, Esteban Echeverría y Almirante Brown. (Buenos Aires Ciudad, s.f).

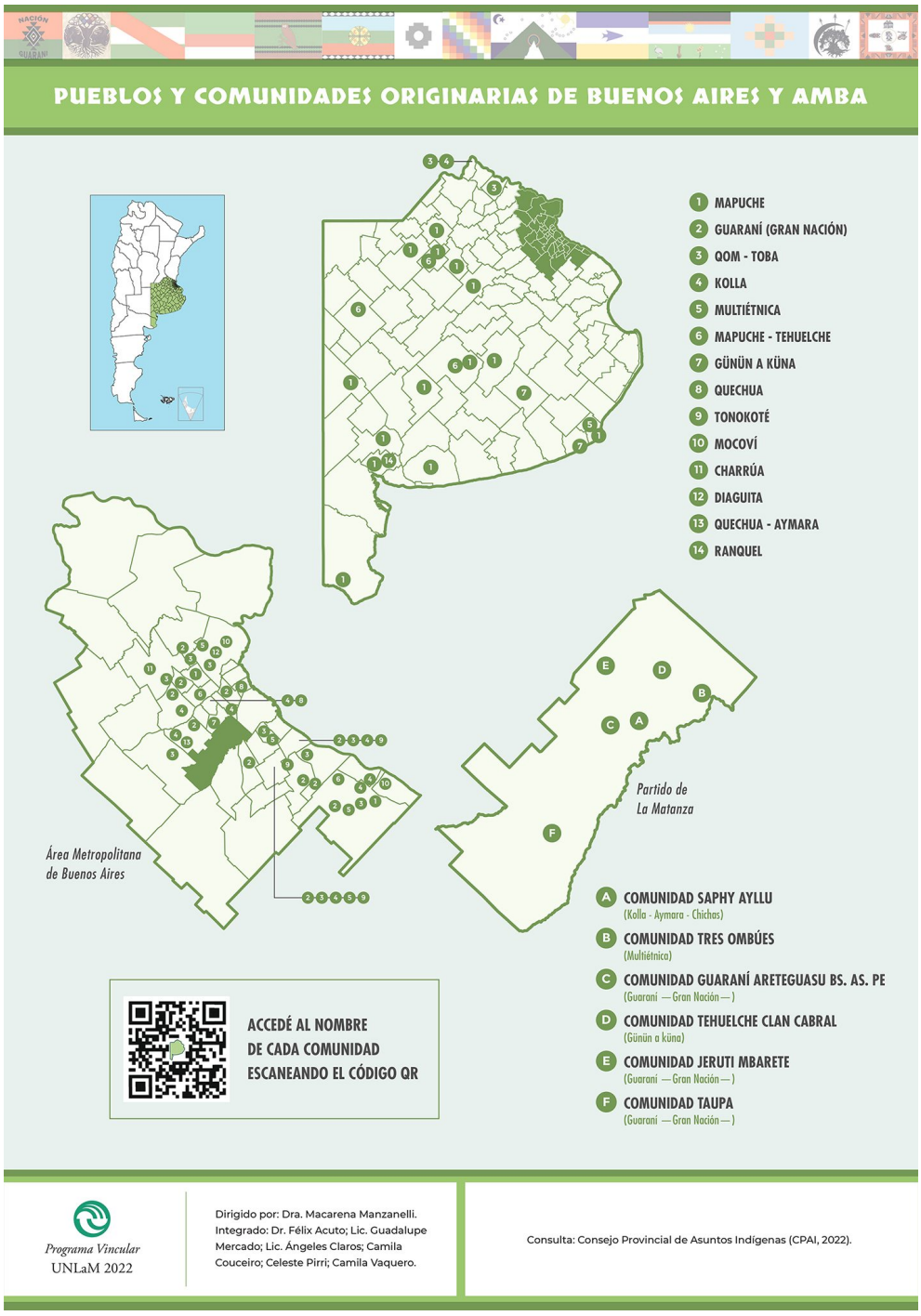
Asimismo, la Cuenca Media y el partido de La Matanza cuentan con valor del Patrimonio Cultural ya que se allí se encuentra uno de los sitios arqueológicos, Ezeiza III o denominado Tres Ombúes (Claros, 2022; Alvarado et al., 2024).

5. Pueblos Originarios en el Partido de La Matanza

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de Argentina 2022 (en adelante Censo), señala que la población indígena nacional auto reconocida o descendiente es de 1.306.730 -351.698 más respecto al Censo 2010-. En la provincia de Buenos Aires se encuentran 446.554 personas auto reconocidas -un 2,1% de su población total-. En el Partido de La Matanza, el distrito con mayor población indígena, y territorio en el cual se trabajó para este escrito, se encuentran 46.771 personas auto reconocidas; mientras que en el Censo 2010, la población autorreconocida era de 40.047 (INDEC, 2010; INDEC, 2024). Esta dinámica en el flujo demográfico refleja el sostenido crecimiento de la población indígena, fruto de numerosos recorridos territoriales hacia las grandes ciudades y de reivindicación de la identidad indígena en contextos urbanos.

Las comunidades matanceras reconocidas por el CPAI son ocho[4]: Comunidad Mandua y Comunidad Jeruti Mbarete -Pueblo Guaraní- (Rafael Castillo), Comunidad Tehuelche Clan Cabral -Tehuelche- y Comunidad Multiétnica Tres Ombúes -Quechua, Aymara, Mapuche, Diaguita, Guaraní, Qom- (Ciudad Evita), Comunidad Saphy Ayllu -Kolla- y AreteGuasu Buenos Airespe -Pueblo Guaraní- (Gregorio de Laferrere); Comunidad Taupa y Comunidad Urbana Guaraní Kuña Yaguarogui -Tupí Guaraní y Guaraní- (Virrey del Pino) (Consejo Provincial de Asuntos Indígenas, s,f.).

4. Mapa afiche de las comunidades indígenas de la provincia de Buenos Aires: https://drive.google.com/file/d/1UAEOjsRc6U9KPacUDv71c_P1ukg70gtV/view



Pueblos y Comunidades Originarias de Buenos Aires y AMBA. Fuente: Equipo de Investigación, Proyecto Vincular UNLaM. 2022.

En líneas generales, estas comunidades han comenzado su proceso de reorganización comunitaria, conformación como comunidades indígenas con inscripción en el Re.Pro.CI y obtención de la personería jurídica, hace aproximadamente quince años atrás. Como se señaló aquí, los procesos de reivindicaciones identitarias-culturales y de reorganización indígena son dinámicos, de modo que sus acciones y actividades culturales y organizativas a lo largo del tiempo atraviesan momentos de mayor y menor actividad.

La Comunidad Mandua pertenece al Pueblo Tupí Guaraní. Se asienta en la localidad de Rafael Castillo, segundo cordón del partido de La Matanza. Su relevamiento se llevó a cabo en abril de 2012 por parte del Instituto de Asuntos Indígenas mediante la Resolución 142/12 (INAI, 2024). En base a datos disponibles por el CPAI, se encuentra integrada por cinco familias con un total de treinta y ocho miembros (CPAI, 2024).

La Comunidad Jeruti Mbarete pertenece a la Gran Nación Guaraní, Pueblo Tupí Guaraní y se ubica en Rafael Castillo (segundo cordón). De acuerdo con registros públicos, se encuentra integrada por cinco familias con un total de quince miembros (CPAI, 2024).

La Comunidad Multiétnica Tres Ombúes se ubica en Ciudad Evita, en el margen norte del Río Matanza y su cruce con la Ruta Provincial 4, próximo a la intersección con la Autopista Ricchieri (segundo cordón). Se conforma por veinticuatro familias de diversos Pueblos -Diaguita, Aymara, Quechua, Guaraní, Mapuche, Qom-. Limita con el "Sector D" del Barrio Puente 13. Su territorio es parte de un humedal. En 2023 obtuvo la personería jurídica (Reso-2023-67- GDEBA-SSDHMJYDHGP). A fines de ese año, la comunidad obtuvo la carpeta técnica, jurídica y catastral otorgada por el INAI, reconociendo al territorio donde se encuentra como un sitio de "Memoria Indígena".

La Comunidad Saphy Ayllu se ubica en la localidad de La Ferrere (segundo cordón). De acuerdo con registros públicos, está compuesta por aproximadamente cincuenta y dos miembros, autorreconocidos del Pueblo Quechua, Aymara y Chichas. Dichas familias se organizan en ayllus, integrados mayormente hasta dos a cuatro familias que cuentan con propio referente y autonomía (Claros, 2022). Inició su proceso de reorganización hacia el año 2014, obteniendo la personería jurídica en el año 2019 (Revistajallalla, 2021).

La Comunidad Guaraní AreteGuasu Buenos Airespe, ubicada en la localidad de La Ferrere (segundo cordón) está formada desde el 2016, tras más de veinticinco años de recorrido y trabajo. Está constituida por más de cuarenta familias de la Gran Nación Guaraní -Pueblo Tupí Guaraní, Tiapete, Simba Guaraní, Ava Guaraní y Mbya Guaraní, de diversos territorios a lo largo de Argentina-. El nombre de la comunidad hace referencia a sus tradiciones, ya que *Arete Guasu* significa Tiempo Verdadero Grande/ Fiesta Grande, celebración ancestral de la Gran Nación Guaraní (Claros, 2022). En agosto de 2022, luego de un camino recorrido, obtuvieron la personería jurídica.

La Comunidad Tehuelche Cabral, perteneciente al Pueblo Günün a Küna ó Tehuelche de acuerdo con registros provinciales, se encuentra en la localidad de Ciudad Evita (segundo cordón). Se integra por una familia con ocho miembros (CPAI, 2024).

La Comunidad Taupa, ubicada en Virrey del Pino (tercer cordón), de acuerdo con documentos públicos, se compone de ocho familias y aproximadamente treinta personas (CPAI, 2024).

La Comunidades Urbana Guaraní Kuña Yaguarogui se encuentra ubicada en Virrey del Pino (tercer cordón), integrada, de acuerdo con el registro provincial, por ocho familias con dieciocho miembros. Han participado de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Buenos Aires (APG Buenos Aires, 2023).

También, en registros provinciales del 2022, figura la Comunidad Che Añamangüera del Pueblo Guaraní, ubicada en Rafael Castillo (segundo cordón) con siete familias y cuarenta y ocho miembros (GBA, 2022). Asimismo, por fuera de estos registros oficiales, se identificaron otros colectivos, como aquellos formados por comunicadores y comunicadoras que buscan difundir las diversas realidades indígenas como *Agassaganup O Zobá.* A su vez se registraron menciones a la Comunidad Autóctona Runa Masis, en el barrio de San Alberto, en la localidad de Isidro Casanova, con información acerca del origen de la Comunidad, su participación en celebraciones propias de Pueblos Originarios y la impronta de fortalecer las costumbres e identidades (Agassaganup, 2013).

6. Actividades y prácticas identitarias–culturales

A lo largo de estos últimos quince años se vislumbran procesos de reconocimiento identitario-cultural con despliegue de diversas actividades que muestran que en el Municipio de La Matanza viven diversos Pueblos Originarios organizados. Las comunidades han impulsado diferentes talleres, ceremonias, encuentros y manifestaciones culturales públicas para reivindicar la identidad indígena, visibilizar sus culturas y concientizar sobre la historia del Partido de La Matanza.

Desde 2022, hemos tenido la oportunidad de participar en varios talleres organizados por comunidades, como aquellos en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes. A modo de ejemplo, en los talleres de cerámica se enseña el oficio cerámico, en estrecho vínculo con usos del territorio y la transmisión de saberes territoriales-identitarios a través del reconocimiento de los dibujos tallados en las piezas encontradas en el territorio y del empleo de materiales que se encuentran allí tales como arcilla y espinas de los árboles (Manzanelli et al., 2025).

El taller de idiomas, como el *Runasimi* –idioma quechua- se lo enseña, no como una lengua más -en tanto aprendizaje de lecto-comprensión y escritura-, sino desde el conocer la cosmovisión de los Pueblos del Kollasuyu. De allí, que se aprecie que el *Runasimi* se caracteriza por diferentes palabras que expresan afecto, empatía, solidaridad entre los/as miembros de la comunidad; su identidad y cultura. Resulta importante destacar que se conforman redes dado que asisten integrantes de comunidades y docentes de otros territorios que van a enseñar el idioma (Manzanelli et al., 2025).

En los talleres de chicha se comparte un espacio comunitario de aprendizaje sobre la importancia de la chicha como bebida y alimento para el Pueblo Kolla, el proceso de elaboración transmitido de generación en generación y entrelazado con sus propias vivencias familiares dado que se aprende al observar a sus mayores hacerla. Se enseña cada paso para su elaboración. Así, no se trata solo de preparar un trago o un refresco, sino de un proceso que conlleva la trasmisión de saberes. En otras palabras, se trata de un alimento y, por lo tanto, de vida, especialmente frente al aumento de consumo de bebidas y productos alimenticios industriales y ultraprocesados (Manzanelli et al., 2025).

Los talleres de huerta fueron planificados en el marco de incremento del avance del barrio aledaño sobre el territorio (2022). Las tareas radican

en conocer el rol y fuerza de cada planta y su relación con el territorio, remover la tierra, armar canales y canteros o bancales para sumar frutales y otras conocidas como hortalizas, aromáticas, entre otras para proveerse de alimentos sanos. Comunitariamente se realiza la limpieza de todo el territorio, ante la cantidad de basura que llega del barrio aledaño, y se trabaja en la delimitación el territorio ante el avance de las construcciones inmobiliarias aledañas (Manzanelli et al., 2025).

La Comunidad Guraní AreteGuasu Buenos Airespe también es activa en la organización de distintas propuestas de talleres de medicina ancestral *Gua Rani,* salud intercultural basado en yuyeras, yerbateras, plantas, tratamientos de herbolaria selvática, provenientes de los montes, arroyos, minerales, huesos, plumas. De allí retoman saberes transmitidos por sus madres y abuelas como los tipos de plantas medicinales y para qué afecciones emplearlas. Otras actividades incipientes son las huertas que fomentan en otros de sus espacios comunitarios -en el centro cultural ubicado en barrio de La Boca (CABA)-, los cuales se piensan de forma pluricultural y desde una concepción del territorio integral, donde las plantas y los animales junto a seres humanos conforman parte del equilibrio. La comunidad también organiza encuentros los fines de semana para compartir sus comidas y la revitalización del idioma guaraní, donde la presencia de infancias es muy importante para que continúen con la transmisión cultural. Asimismo, realiza múltiples artesanías y máscaras, en intercambios con la Gran Nación Guaraní de otros territorios del país. Dichas artesanías, además de ser parte de la vida cotidiana, también se emplean en las danzas y bailes como el *Arete Guasu* (Fiesta Grande o Tiempo Verdadero Grande), una de las principales ceremonias festejada hacia agosto/septiembre o febrero, donde se agradece por las cosechas con una danza, ritmos musicales, chicha -bebida ancestral a base de maíz- y trabajos comunitarios.

6.1 Ceremonias

Los Pueblos Originarios también celebran distintas ceremonias, las cuales son importantes porque mantienen la sociabilidad y espiritualidad entre los miembros de las comunidades y demuestran su preexistencia en los territorios y su carácter multicultural. Asimismo, constituyen una práctica ancestral que garantiza la revitalización de la identidad cultural de las comunidades y fortalecen las relaciones culturales (Manzanelli et al., 2025).

Entre la diversidad de ceremonias se encuentran varias en la que hemos participado con la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes como la celebración del *Inti Raymi*, la cual comienza en la tarde anterior al solsticio de invierno (para el calendario gregoriano occidental, el 21 de junio) para recibir la mañana del día siguiente el primer rayo de Sol o *Tata Inti* -Padre Sol-. Durante toda una noche se comparte, junto al fogón, comidas, cantos, charlas y reflexiones de la importancia de continuar estas ceremonias con sus significados en sus vidas y la fuerza que les otorga para afrontar sus luchas diarias. Antes del amanecer, los y las presentes se disponen en ronda, un hombre y una mujer, se sahúma y se camina de modo circular al compás del ritmo de los instrumentos. Se saluda y se agradece al *Tata Inti* con las manos levantadas en las cuatro direcciones (este, oeste, norte y sur).

La Comunidad Guaraní AreteGuasu Buenos Airespe realiza diversas ceremonias (Pimpim Areteguazu Alejandro, 2024), como la que hemos podido participar en 2022 en el espacio de Semillas al Viento (Isidro Casanova) y en el Espacio de Memoria de Pueblos Originarios en Morón (EMPO) en 2024. La ceremonia del Año Nuevo presidida por el *Mburuvicha* –autoridad- de la comunidad comienza con todos/as los/as presentes ubicados/as en ronda alrededor de un árbol ornamentado con banderas del Pueblo Guaraní para hacer el *yerure,* la petición. Se sahúma con hierbas, entre ellas tabaco. Entre las palabras de inicio se encuentran el agradecimiento a la naturaleza que despierta nuevamente junto a las plantas, flores y semillas como quinua y porotos, usadas cotidianamente por la comunidad. La renovación del ciclo de vida se presenta en los colores de los pétalos repartidos como son de la flor del Lapacho amarillo -*Handroanthus impetiginosus*- y en las semillas entre los presentes, símbolo de vida. Luego cada persona se acerca al árbol, derrama una bebida y semillas, intencionado y agradeciendo. Entre otros espacios, mencionamos la ceremonia del Ñandereko, historia y cultura guaraní, en el marco de un ciclo de encuentros organizado en el espacio autogestivo de Semillas al Viento, en Isidro Casanova (Tres Ombúes, 2023). Otra ceremonia importante que comparte la comunidad es el *Inguire,* que significa reproducción de alimentos.

6. 2 Encuentros públicos y manifestaciones culturales

Los Pueblos Originarios en el Partido de La Matanza también visibilizan su presencia, historia e identidad mediante la organización de eventos y encuentros con actores estatales a nivel nacional, provincial y local, con otras comunidades originarias y organizaciones no indígenas de apoyo.

Los objetivos son el reconocimiento formal -tramitación de la personería jurídica y realización de relevamientos territoriales-, reclamos por el cumplimiento de sus derechos territoriales y con ello a la identidad, a la biodiversidad, a la soberanía alimentaria; y a la participación, Consulta y Consentimiento, Previo, Libre e Informado, a la Educación Intercultural Bilingüe, a la salud intercultural, entre otros.

Ejemplos de estas acciones son los encuentros organizados por el Pueblo Guaraní, específicamente de la Comunidad Guraní AreteGuasu BsAspe en La Ferrere (2022), donde han recibido a funcionarios/as del Consejo Provincial de Asuntos Indígenas, representantes del Área de Re.Pro.CI, delegados guaraníes del Consejo Indígena de Buenos Aires y del Consejo de Participación Indígena del INAI en su comunidad en el marco del reconocimiento estatal provincial con la obtención de la personería jurídica **(**Tres Ombúes, 2022). En estos encuentros, lejos de ser meros actos administrativos formales, comparten parte de su música, bailes como el *Pim Pim,* comidas a través de los cuales comparten sus memorias y características de la comunidad.

Otros encuentros han sido celebrados durante los últimos cinco años en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, con delgados/as del Consejo de Participación Indígena del INAI y del Consejo Indígena de Buenos Aires del CPAI y miembros de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Buenos Aires. Sus objetivos fueron acompañar los reclamos de Tres Ombúes ante el avance de construcciones por parte del barrio aledaño. Contaron con la presencia de funcionarios/as públicos como del CPAI, INAI, junto con referentes de Pueblos Originarios de La Matanza para avanzar en el reconocimiento formal estatal, relevamiento territorial y obtención de personerías jurídica (Tres Ombúes, 2021b). También, se comparten jornadas de distintas actividades, desde plantación de árboles nativos, recorridos y reconocimientos del lugar (Tres Ombúes, 2022).

Se han encontrado registros donde la Comunidad Kuña Yaguarogui (noviembre, 2023) recibió a autoridades del CPAI -Secretario Ejecutivo, Dirección de Fortalecimiento y Desarrollo Intercultural y Registro Provincial de Comunidades Indígenas- junto con representantes de la Asamblea del Pueblo Guaraní de Buenos Aires para el reconocimiento formal estatal mediante la tramitación de su personería jurídica. Se hicieron presentes también integrantes de otras comunidades (APG Buenos Aires, 2023).

La comunidad "Mandua" junto a miembros de la comunidad Guaraní Che Añamanguera, también llevaron adelante encuentros con delegados del

CPI y del CIBA. Durante las jornadas compartieron su historia de las comunidades en la que contaron cómo se conformaron como comunidad indígena, la elección de los nombres y sus procedencias, siempre ligadas a las zonas de influencia guaraní.

Las comunidades indígenas en La Matanza (Comunidad Tres Ombúes, Comunidad Guaraní Arete Guasu Bs.As.) también han llevado a cabo diversos encuentros de Pueblos Originarios en materia de salud intercultural como ocurrió en Laferrere junto con organizaciones indígenas a nivel nacional como OPINOA, alumnos/as de secundarios, trabajadores/as de la salud (Tres Ombúes, 2021a). La importancia de eventos como éstos radica en que para los Pueblos Originarios su salud depende del acceso al territorio -y no de una tierra explotada- con sus redes socioafectivas y relación con los distintos elementos del territorio: el aire, viento, agua y tierras no contaminadas. Se comparten saberes sobre las propiedades medicinales de los vegetales, árboles y plantas, tal como hemos compartido en un encuentro organizado en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes (2023), donde un integrante de la comunidad guió a los/as visitantes, señalando las plantas medicinales, sus formas de preparación y usos.

En cuanto a las manifestaciones culturales, para ejemplificar, encontramos los festivales por la Conmemoración del Último Día de Resistencia Indígena, como el que compartimos en octubre del 2024 en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes (Ciudad Evita). Durante la jornada hubo comidas, música, bailes y conversatorios de reflexión acerca de los distintos recorridos de lucha y resistencia tras los 531 años de conquista y usurpación colonial española. Dieron presente artistas y referentes indígenas de la Comunidad Areteguasu BuenosAirespe, Punta Querandí, Comunidad Autóctona Runa Masis, Centro Cultural Indígena Inalmama, Sisa Pacha, Comunidad de Mujeres de Telesisa, entre otros; y quienes apoyan a las comunidades -Pulmón Verde Esperanza, Semillas al Viento, EMPO, Reserva Natural La Ferrere, Colectivo Ecológico Unidos por Laguna de Rocha, Vecinos Autoconvocados contra el Ceamse, Vecinxs por la Cancha Redonda, Barrio Manzanares, entre muchos más (Tres Ombúes, 2024).

6.3 Charlas en escuelas y articulación con universidades

Otro tipo de actividades importantes promovidas por los Pueblos Originarios que se encuentran en La Matanza son las charlas en instituciones educativas, visitas abiertas de colegios a las comunidades y articulacio-

nes con Universidades para contar sobre su historia, sus procesos de reorganización, prácticas culturales-identitarias, modos de vidas colectivos y luchas por su reconocimiento y cumplimiento de derechos. Entre éstos destacamos la presencia de las comunidades en las escuelas y en eventos científicos-académicos y presentación de proyectos de Extensión co-organizados con espacios académicos como es el mencionado Programa y Equipo de Investigación.

Ejemplo de visitas a escuelas son las jornadas educativas en la Escuela de Arte Leopoldo Marechal, carrera de Arte (2023), donde se compartieron reflexiones en torno a la preexistencia de los Pueblos Originarios en La Matanza de la mano de la Comunidad Guaraní AreteGuasu Buenos Airespe, junto con profesores de Antropología y docentes de Institutos Superiores de Jujuy del Instituto de Educación Superior Intercultural IESI Gloria Pérez de Jujuy y Salta (APG Buenos Aires, 2023). Dicha comunidad también ha visitado numerosas universidades del AMBA, -La Matanza, La Plata y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- y ha articulado brindando charlas y presentado sus danzas ancestrales en Tecnópolis y el Congreso de la Nación, en el Centro Cultural La Recoleta, entre otros espacios en varias ocasiones en los últimos años. Asimismo, la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes realiza visitas guiadas al Territorio de Memoria Indígena con escuelas de La Matanza –nivel primario y secundario-; comparte con estudiantes de la Universidad de Lomas de Zamora -especialmente de la Carrera de Trabajo Social-, quienes realizan sus prácticas pre-profesionales y ofrecen charlas como fue en la jornada en el Colegio E.E.S. N°124 René G. Favaloro, ubicado en Gregorio de Laferrere, sobre la importancia de la Interculturalidad (Tres Ombúes, 2023).

En conjunto con estas actividades, las comunidades impulsan la implementación de becas educativas a estudiantes de Pueblos Originarios, tal como desde la comunidad Saphy Ayllu han trabajado arduamente, cuestión dificultosa dado que desde el año 2015 se suspendió la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en la provincia de Buenos Aires.

Respecto a la co-organización y presentaciones en eventos científicos-académicos en el año 2023 junto con la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes; Comunidad Multiétnica Saphy Ayllu y Comunidad Guaraní AreteGuasu Buenos Airespe nos presentamos en el Programa Universidades Sustentables UNLaM-SPU para plantear desde las voces de los Pueblos un diagnóstico de problemáticas que viven y pensar otros modos posibles de concebir las ciudades donde se reconozcan sus saberes y aportes a los principales desafíos de la agenda política local. Otro panel comparti-

do fue el de "Problemáticas ambientales-territoriales en el partido de La Matanza. Reflexiones desde las voces de pueblos originarios" en la Jornada de Ecología y Cuidados del Medio Ambiente organizadas también en la UNLaM en conjunto con referentes de las tres comunidades antes mencionadas (ProinPo, 2023). Se trabajó sobre el eje "Políticas Públicas y Participación Indígena en torno a demandas territoriales con identidad en La Matanza" en el marco del XVI Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (julio 2023). Asimismo, el equipo también se presentó en el VI Congreso del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar, Universidad Nacional de La Matanza junto con las comunidades Comunidad Multiétnica Tres Ombúes; Comunidad Multiétnica Saphy Ayllu y Comunidad Guaraní Buenos Airespe.

En cuanto a los proyectos de Extensión se realizaron el Programa Vincular UNLaM 2022, el Voluntariado "Indígenas Urbanos y Desarrollo", desde la Convocatoria Malvinas Argentina 2022, Secretaría de Políticas Universitarias, ex Ministerio de Educación de la Nación, y Programa Vincular UNLaM Edición 2024. Sintéticamente, en estos proyectos a demanda de Pueblos Originarios, se trabajaron problemáticas de acceso a la información y derecho indígena, visibilidad de sus actividades culturales y promoción de desarrollo territorial. Se elaboraron folletos para difusión de derecho indígena y deberes del Estado, Mapas de Pueblos Originarios y se organizaron cuatro talleres interculturales: "Taller de Elaboración de Chicha" con Comunidad Multiétnica Tres Ombúes", "Taller de Desarrollo Territorial-identitario-socioproductivo. Arte, identidad, territorio y derechos" con Comunidad Multiétnica Tres Ombúes y Wuarisata (Proyecto Vincular UNLaM Edición 2022, 2023); "Taller intercultural de patrimonio cultural" y "Taller intercultural de señalización de la bioculturalidad en Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes", con elaboración de cartelería (Proyecto Vincular UNLaM Edición 2024). Todos acompañados de capacitación y difusión del derecho indígena: identidad, territorio, patrimonio cultural y biodiversidad.

7. Reflexiones finales

En este trabajo dimos cuenta de prácticas de reivindicación identitaria-cultural, y de visibilidad del marco normativo indígena local y provincial en el Partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires, en los últimos quince años. Asimismo, identificamos cómo dicha presencia indígena contribuye a enriquecer la agenda público-político local y generar

espacios de reflexión crítica que acompañan la convocatoria del presente libro, *¿En qué conurbano queremos vivir* –y en cuál no-*?* Dichos aportes son centrales para imaginar otros modos de estar y habitar las urbanidades con la comprensión misma de la vida urbana, y generar propuestas de planificación urbana contra los avances inmobiliarios, rellenos y contaminación.

En segundo lugar, encontramos que tras estas acciones –como encuentros y manifestaciones culturales públicas- se disputan y cuestionan a las lógicas del extractivismo colonial y económico-productivo que inhabilita pensar en un desarrollo sostenible con una real participación de la población local. Cada actividad implica también un proceso de resistencia, defensa y resguardo de los espacios verdes comunes. Al respecto resaltamos puntos que entendemos que estas prácticas identitarias-culturales de los Pueblos Originarios en La Matanza evidencian:

A) otros modos de comprender al territorio, a quienes lo integran –seres humanos y no humanos-. Para algunos/as desde una visión reduccionista-comercial se trata de "ambiente" o de un objeto biótico o abiótico, una cosa que no tiene vida (o al menos lo no suficiente valorable), un recurso que podemos utilizar y descartar solamente nosotros los seres humanos. En cambio, para los Pueblos Originarios los territorios y cada ser que lo integra humano y no humano tiene vida y tiene derechos. La importancia de resguardar y proteger el territorio no es sólo por su valor histórico, sino también por la biodiversidad, el bienestar de los hermanos y el valor espiritual.

B) Se disputan modos de comprender y garantizar la alimentación: alimentos sin venenos- agrotóxicos- y frescos, con mejor sabor, plenos de vitaminas, minerales, fibra y micronutrientes necesarios para el bienestar y la salud; de consumo de manera gratuita y comunitario, respetando los tiempos de la tierra y no los de comercialización. Identificamos la promoción de espacios de socialización, comunicación, escucha y recreación. Son formas de resistir el avance de la industria alimentaria que produce obesidad y diabetes en adultos y niños, junto a la globalización de los consumos en perjuicio de sus consumidores y de las economías locales. Por ello es de suma importancia poner en práctica la interculturalidad que le permite al resto de la población aprender de sus saberes ancestrales y milenarios para prevenir, revertir o sanar problemas de salud que aparecen con la alimentación industrializada tales como la obesidad.

D) Se informa acerca de la historia e identidad del Partido de La Matanza y contribuyen a generar otras voces que hacen a su identidad. Como se mencionó, en La Matanza, en parte donde hoy se encuentra el Territorio de Memoria Tres Ombúes (Ciudad Evita) se encontraron más de 5000 piezas arqueológicas de pueblos prehispánicos que han habitado el territorio, como los Querandíes. Allí tuvo lugar la primera resistencia indígena en el Rio de la Plata en 1536, conocida como batalla de "Corpus Christi", donde españoles al mando de Diego de Mendoza enfrentaron a los Querandíes en cercanías de Tres Ombúes.

En suma, y retomando el interrogante "*¿En qué Conurbano queremos vivir?"*, encontramos que estas experiencias pluriculturales e interculturales compartidas están sustentadas en modos colectivos y comunitarios de vida, en sus costumbres y transmisión de saberes, en una relación en equilibrio con los territorios y una alimentación sana. Así, Así, los Pueblos Originarios ofrecen alternativas para alcanzar, tal como lo plantea el Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 11, una ciudad inclusiva de modo intercultural, que garantice que todos sus habitantes puedan participar plenamente en la vida de la ciudad y tener acceso a los mismos derechos y oportunidades. En definitiva, se trata de enriquecer la agenda público local de un Partido de La Matanza para que sea sustentable, pluri e intercultural.

Bibliografía

Agassaganup (2013), A donde vayas en La Matanza se escucha el quechua, aymara y guaraní, 5 de diciembre de 2013. https://agassaganup.wordpress.com/2013/12/05/a-donde-vayas-en-la-matanza-se-escucha-el-quechua-aymara-y-guarani/

Alvarado Mamani, P., Claros, A., Mariaca, J., Mariocchi, P. y Meza. M. (2024), Urbanidades, territorios en conflicto y resistencia pluricultural en La Matanza: el caso del Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes. Congreso de La Tierra.

APG Buenos Aires. [APG Buenos Aires]. (19 de mayo de 2023). *Jornada Educativa. 25 de Mayo El Grito Indígena de 1810.* [Imagen adjunta]. Facebook. https://www.facebook.com/photo/?fbid=300119869006310&set=a.224264806591817

Bengoa, J. (2009), ¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?. Cuadernos de Antropología Social, (29), 7-22. http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/2789

Buenos Aires, A. [BuenosAiresAPG]. (7 de noviembre de 2023). Visita del CPAI y el ReProCI a la Comunidad Kuña Yaguarogui. [Imagen adjunta]. Facebook. https://www.facebook.com/APGBsAs/posts/pfbid02wejkzzeobxCrtMVpW3hdcfVfUyntSSSUcn2Tq8NY2x-8GLX1t6T1WPzadfaX1SxvDl?rdid=GemZM7qHcbX5H4pL

Buenos Aires Ciudad. (s.f.). *Riachuelo y Acumar.* https://buenosaires.gob.ar/politicas-y-estrategias-ambientales/riachuelo-y-acumar

Carrasco, M. (2000), Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina. Vinciguerra.

Claros, A. (2022), Pueblos Indígenas Urbanos en La Matanza: un Análisis de la Participación Indígena en el Gobierno Local Durante los Últimos 5 Años (2016-2021) (Tesis de Licenciatura no publicada). Universidad Nacional de La Matanza.

Consejo Provincial de Asuntos Indígenas. (s.f). *Comunidades Indígenas de PBA 2021*. https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1utpFLB3lyp5-UxuCFbr5fx0eqiU&hl=en_US&ll=-34.825050569620366%2C-58.486456655849075&z=10

Contreras, M. P.; Freidine, E. S.; Acosta Bogado, G.; Alanis, A.; Tejerina, S.E.; Ferreyra Anani, A.V.; Baral, M.C.; Fernández Vilche, A.P.; Tejedor, M.; Báez, N. M.; Castilla M. (2024), Comunidades Indígenas, Conflictos Ambientales, Desigualdades Socioeconómicas y Territoriales en la Región Metropolitana De Buenos Aires. Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano; Año: 2024 vol. 1 p. 29.

De Sena, A., Val, M. A., Dettano, A., Lazarte, M. B. y Bareiro Gardenal, F. (2020), Aproximaciones a la cuestión social en La Matanza: algunas dimensiones para su análisis. Universidad Nacional de La Matanza. Recuperado de http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/462

Engelman, J. (2010), La migración étnica como proceso material y simbólico: el caso de la comunidad Cacique Hipólito Yumbay. *Cuadernos de Antropología,* (6), 51-72.

Engelman, J., Weiss, M., Valverde, S. (2016), El territorio en la ciudad. *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.*

Engelman, J.M. (2016), Migración étnica y condiciones de vida urbana al sur del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Alteridades, 26(52)*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-70172016000200067&script=sci_arttext

Engelman, J.M. (2019), Reconocimiento estatal e identificación étnica: el caso de la "Coordinación de Pueblos Originarios de Almirante Brown" de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Mana*, 25*(2),* 337-363. https://www.scielo.br/j/mana/a/ZsnxHPrvygD9WGcy9Cd4Rfm/?format=pdf&lang=es

Enriz, N. (2017), El verso del indio trucho. Revista Anfibia. https://www.revistaanfibia.com/verso-del-indio-trucho-2/

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires –GBA- (2022), Catálogo de Datos Comunidades con personería jurídica. https://catalogo.datos.gba.gob.ar/dataset/ac32d97b-d626-412d-a052-33cc52c71ee8/resource/2abc9abf-17f5-4e72-ab75-1304ca2d09fd/download/comunidades-pba-personeria-juridica_2022.csv

Gordillo, G. y Hirsch, S. (2010), La presencia ausente: invisibilizaciones, políticas estatales y emergencias indígenas en la Argentina en Gordillo, G. y Hirsch, S. (comp.). Movilizaciones indígenas e identidades en disputa. (pp. 15-38). Buenos Aires: La Crujía Editores.

Imilan, W., Mansilla-Quiñones, P., Lemun, V., Cuyanao/ Waikil, J., y Millaleo, A. (2023), Coexistencia de urbanidades más allá de la planificación moderna. Resistencias y disputas mapuche en la Araucanía urbana. Revista INVI, 38(108), 75-98. DOI: https://doi.org/10.5354/0718-8358.2023.69889

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Región Metropolitana de Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022), Censo 2022. INDEC. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2024), Población indígena o descendiente de pueblos indígenas u originarios. INDEC

La Izquierda Diario (2021), Una monja usurpó tierras de una comunidad querandí y les dice "indios truchos" a sus miembros, 25 de agosto de 2021. https://www.laizquierdadiario.com/Una-monja-usurpo-tierras-de-una-comunidad-querandi- y-les-dice-indios-truchos-a-sus-miembros

Lazzari, A. (2005), Historias y reemergencias de los pueblos indígenas. Colección Explora. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Maidana, C. A. (2011), Migrantes tobas (qom), procesos de territorialización y construcción de identidades. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires. https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOC265R1V2022017

Manzanelli, M.D.P., Ramírez, H. H., Palomo, N.A., Claros, A.M.; Dunayevich, M.; Rodríguez, S.A. y Murúa, C. M. (2025), Problemáticas y demandas públicas indígenas en el partido de La Matanza (2015-2024). Cuaderno Urbano, 41(41), 145-164 https://doi.org/10.30972/crn.41418544

Merlinsky, G., Tobías, M., & Schmidt, M. (2021), Agua, saneamiento y ordenamiento ambiental del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo: Un balance desde la perspectiva de la justicia ambiental. Revista Institucional de la Defensa Pública, 11(24).

Mignolo, W. (2005). *La idea de América Latina*. Gedisa.

Pimpim, A. [Pimpim Areteguazu Alejandro]. (20 de agosto de 2024). *Ceremonia Yerure*. [Imagen adjunta]. Facebook. https://www.facebook.com/pimpim.sanantonio/posts/pfbid037igbzBwXv4SNDk7Lpwn1QsBw2CiyZ7sUM2edPAZVQtwAqAg78TLRBrDaWZ6oW1YGl?rdid=RDUK9Xi6MeEw1iGt

Pintos, P. y Astelarra, S. (2023), Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario. Buenos Aires: Ediciones El Colectivo.

ProinPo. [ProinPo]. (23 de mayo de 2023). *Jornada de sensibilización para reconocer y visibilizar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) prioritarios del Partido de La Matanza.* [Imagen adjunta]. Facebook. https://www.facebook.com/share/p/15zUY82tMt/

Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina.* CLACSO. Buenos Aires.

Radiounr (2023). *Discriminación a comunidad originaria en vivo: repudio y llamado a la reflexión.* https://radio.unr.edu.ar/2023/08/28/discriminacion-a-comunidad-originaria-en-vivo-repudios-y-llamado-a-la-reflexion/

Resumen Latinoamericano (2020), Argentina. Suicidio y violencia psicológica infantil: 2 años sin Clara Celeste por abuso escolar racista, 1 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/08/01/argentina-suicidio-y-violencia-psicologica-infantil-2-anos-sin-clara-celeste-por-abuso-escolar-racista/

Revistajallalla. (2021). Ayllus urbanos en Buenos Aires. *Revistajallalla.* https://revistajallalla.wordpress.com/2021/05/30/ayllus-urbanos-en-buenos-aires/

Schmidt, M. (2017). Territorio, ambiente y patrimonio en la Cuenca Matanza Riachuelo. Avá. Revista de Antropología, (30). Universidad Nacional de Misiones. Disponible en https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1690569880095La

Tamagno, L. (1991), La cuestión indígena en Argentina y los censores de la indianidad. *América Indígena*, *Vol.LI(1)*:123-152.

Tamagno, L. y Maidana, C. (2011), Grandes urbes y nuevas visibilidades de la diversidad; *Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais*; 13; 1; 51-62. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/102677/CONICET_Digital_Nro.be215bce-e4bc-4121-a313-dc03534f0b57_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

RadioUNR (2023), Discriminación a comunidad originaria en vivo: repudios y llamado a la reflexión [26 de agosto de 2023] https://radio.unr.edu.ar/2023/08/28/discriminacion-a-comunidad-originaria-en-vivo-repudios-y-llamado-a-la-reflexion/.

TN. [TN Todo Noticias]. (24 de noviembre de 2021). *Conurbano: ¿Territorio Sagrado?: Aborígenes reclaman tierras en La Matanza.* [Video adjunto]. Facebook. https://www.facebook.com/share/v/14kK5gxzx5/

Tres Ombúes [Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (04 de octubre de 2024). *11 DE OCTUBRE ÚLTIMO DÍA DE LIBERTAD DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN EL TERRITORIO DE MEMORIA INDÍGENA TRES OMBÚES.* Facebook. https://www.facebook.com/watch/?v=875302771395064&rdid=q794SesB5Sk6OEuR

Tres Ombúes [Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (20 de abril de 2023). *Segundo Encuentro con la cosmovisión del pueblo guaraní.* Facebook. https://www.facebook.com/share/p/1BTwh2sn4z/.

Tres Ombúes. [Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (23 de agosto de 2022). *Comunidad Arete Guasu Bs As Pe "este es un paso más en nuestra lucha".* Facebook. https://www.facebook.com/share/p/1P845qAmer/.

Tres Ombúes. [Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (7 de enero de 2022). *Jornada de reforestación y visita de delegados guaraníes del CPI y CIBA en el territorio*. Facebook. https://www.facebook.com/share/p/1DYgFNQJDb/

Tres Ombúes b. [Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (6 de noviembre de 2021). *Comunicado 5-11-21*. Facebook. https://www.facebook.com/share/p/1AkevzApAs/

Tres Ombúes a. [Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (28 de junio de 2021). *Conversatorio de Salud Intercultural*. Facebook. https://www.facebook.com/share/p/12KwbzFqU6o/

Varisco, S., Miguez Palacios, R., Brac, M. (2019), Indígenas urbanos y sus trayectorias migratorias. La organización política en la resistencia de las comunidades. Revista Brazilian Journal of Development, 5 (6), 7186-7198. https://www.academia.edu/63269510/Ind%-

C3%ADgenas_urbanos_y_SUS_trayectorias_migratorias_La_organizaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_en_la_resistencia_de_las_comunidade

Weiss, L., Engelman, J. y Valverde, S. (2013), Pueblos indígenas urbanos en Argentina: un estado de la cuestión. *Revista Pilquen*, 16 (1), 1-14. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/104012

CAPÍTULO 42

Urbanismo táctico y gestión del espacio público en el municipio de Tres de Febrero

Lorena Vecslir[1,2,*], Jorge Fernández Niello[1,2], María Soledad Villaverde[1,3]

[1] Centro de Investigación sobre Territorio, Transporte y Ambiente, Escuela de Hábitat y Sostenibilidad, Universidad Nacional de San Martín (CITTA, EHyS, UNSAM);
[2] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),
[3] Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental (3iA, EHyS, UNSAM).
* lvecslir@unsam.edu.ar

Palabras clave: *espacio público; urbanismo táctico; renovación urbana; planeamiento participativo .*

Keywords: *public space; tactical urbanism; urban renewal; participatory urban planning.*

Resumen ejecutivo

El artículo examina la política municipal de "Conversión de no-lugares" implementada en Tres de Febrero con el objetivo de recuperar espacios públicos degradados en torno a grandes piezas urbanas. Dicha iniciativa se apoya en estrategias de urbanismo táctico: intervenciones rápidas, "de bajo coste y alto impacto", con participación vecinal. El estudio de caso se focaliza en la actuación sobre el perímetro de la ex fábrica Metalpar, resaltando los resultados obtenidos, los aspectos replicables, los retos pendientes y las posibles articulaciones con políticas urbanas integradas.

I. Introducción

La creación de espacios públicos seguros, accesibles e inclusivos constituye uno de los principales retos que enfrentan las ciudades actuales. Se trata de una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sustentable (ODS) 11 "Ciudades y comunidades sostenibles",[1] habiéndose acordado que la existencia de calles, plazas, parques y demás espacios públicos, diseñados acorde a las necesidades de la población, mejora la calidad de vida, ayuda a construir sentido de comunidad, fortalece la cohesión social y contribuye a la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico (ONU 2019).

Desde esta perspectiva, la recuperación de los espacios degradados e infrautilizados que se generan en torno de grandes piezas urbanas (campus universitarios, complejos deportivos u hospitalarios, centros comerciales, cementerios, industrias desactivadas, etc.) se presenta como una oportunidad para los gobiernos municipales que buscan subsanar ese déficit y al mismo tiempo introducir una "dimensión humana" al espacio público.[2]

Con estos objetivos, y como nivel más cercano de atención de las necesidades de las personas y de implementación de acciones para la mejora del espacio público barrial, los gobiernos locales tienden a apelar, de manera creciente, a la caja de herramientas del denominado "urbanismo táctico". Una forma de proveer soluciones a corto plazo y de bajo coste (Lydon, García, 2015) que, en el contexto local, son recepcionadas con mayor o menor éxito por parte de la comunidad, y con mayor o menor poder de escalabilidad por parte de los Municipios, dependiendo de diversas variables internas y externas al proyecto urbano.

En ese marco, y a los fines de avanzar en el conocimiento de este tipo de iniciativas de gestión local del espacio público, el presente artículo analiza la política de "Conversión de no-lugares" llevada adelante por el municipio de Tres de Febrero desde principios del 2021, cuyo objetivo es convertir los entornos degradados o abandonados de grandes piezas urbanas en lugares de mayor calidad y seguridad para los vecinos. En particular, se estudia la propuesta de revalorización del espacio público en el

1. El ODS 11 incluye como meta 11.7 la garantía de acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles para todos, especialmente para las mujeres, los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
2. De acuerdo con el concepto de Jan Gehl (2006), la dimensión humana del espacio público hace foco en aquello que ocurre entre los edificios –es decir, en las calles, veredas y demás intersticios urbanos- donde tienen lugar las interacciones sociales y experiencias cotidianas que caracterizan a la vida urbana.

perímetro del predio industrial de Metalpar, localizado en la localidad de Loma Hermosa, obra que fue inaugurada en marzo del 2023[3].

Desde el punto de vista metodológico, se combinó la revisión bibliográfica con la recopilación de material alojado en la web (boletines municipales, diarios locales, redes sociales, etc.) y el análisis de documentos provistos por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad del Municipio. Paralelamente, se realizaron visitas al sitio de intervención en distintos horarios y días de la semana, se mantuvieron conversaciones telefónicas y presenciales con vecinos que viven o trabajan en las inmediaciones de Metalpar; y se concertaron entrevistas con funcionarios del área de Coordinación de Proyectos Urbanos y con el Secretario de Asuntos Estratégicos y Coordinación del Municipio.

El artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero se revisa la definición de "urbanismo táctico" y su relación con el programa marco de "Conversión de no-lugares". El segundo problematiza el caso a partir de un breve recorrido por la historia de Metalpar en Argentina y la identificación de los efectos generados por el decaimiento de la actividad industrial en el área de intervención. En tercer lugar, se analizan los elementos configuradores del proyecto, las etapas y formas de participación vecinal, y los principales aspectos de la gestión y el presupuesto. A manera de cierre, se reflexiona acerca del alineamiento entre los propósitos y efectos de la intervención, los logros o aprendizajes para el Municipio, y los desafíos pendientes.

II. Tácticas para la renovación de entornos urbanos deteriorados

II.1. Urbanismo táctico: ventajas e inconvenientes

En la actualidad, numerosas intervenciones de pequeña escala en el espacio público, ya sean de iniciativa municipal como emanadas de organizaciones sociales, se inscriben dentro del llamado "urbanismo táctico". El término fue acuñado por el urbanista neoyorkino Mike Lydon a comienzos de la década pasada, como un paraguas conceptual para englobar una

3. El trabajo surge de un convenio de cooperación técnica entre la Municipalidad de Tres de Febrero y la Universidad Nacional de San Martín, en el cual intervinieron profesionales pertenecientes a las Escuelas de Política y Gobierno, Hábitat y Sostenibilidad, y Economía y Negocios, con el fin de analizar tres casos relevantes de gestión municipal: la obra en el entorno de la ex fábrica Metalpar, el proyecto de integración socio-urbana en el barrio Capitán Bermúdez y la creación del Fondo para el Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable (Bertranou et al., 2024).

serie de acciones urbanas, de bajo costo y rápida implementación, que el autor reconocía en diversas ciudades norteamericanas y que estaban generando cambios a más largo plazo. Esta estrategia permitía a los gobiernos locales ensayar pequeñas transformaciones, caracterizadas por su reversibilidad y por la participación ciudadana en la toma de decisiones, como un primer paso antes de asumir compromisos políticos o financieros más importantes (Lyon y García, 2015).

De acuerdo con Ramos (2022), las ventajas del urbanismo táctico pueden resumirse en:

- su amplio respaldo por parte de la población local, fruto de procesos de planificación participativa,
- la practicidad, rapidez y pequeña escala de las acciones,
- los bajos costes de ejecución,
- y el reaprovechamiento de infraestructuras y espacios urbanos existentes.

Muchos de los ejemplos que circulan internacionalmente como casos exitosos de urbanismo táctico partieron de iniciativas autogestionadas por grupos vecinales, que con el tiempo fueron integradas en programas oficiales de financiamiento y política pública. Mas recientemente, los gobiernos locales han incorporado directamente este tipo de acciones en sus agendas, con el fin de renovar espacios urbanos degradados o con una trama peatonal infrautilizada (Figura 1).



Figura 1: *Ejemplo de actuaciones tácticas en ejes cívicos de prioridad peatonal. Supermanzana St. Antoni, Barcelona. Fuente: Andrés Flajszer, https://www.barcelona.cat/surveyfotografic/es/proyecto/superilla_sant_antoni.html*

Aunque el ensanchamiento de veredas y la peatonalización suelen ser las propuestas más comunes, los ejemplos de urbanismo táctico se extienden a otro tipo de intervenciones tales como: calles abiertas,[4] huertas, parques de bolsillo, ferias temporales, tiendas *pop-up*,[5] *parklets*[6] y jardines de guerrilla.[7] En Latinoamérica, el LAB Ciudades del BID ha impulsado iniciativas de este tipo en São Luis, Maranhão (Brasil), Santo Domingo (República Dominicana), Temuco (Chile), Palpalá (Argentina) y Cartago (Costa Rica), entre otras ciudades, con la intención de utilizar estas herramientas para resolver desafíos concretos y, de manera más amplia, enriquecer la vivencia del espacio público (Razu Aznar, 2019).

Algunos autores nos alertan, sin embargo, acerca de las limitaciones del urbanismo táctico frente a problemáticas urbanas complejas que requieren de planes o proyectos de mayor entidad o presupuesto (Marrades, 2014); un "urbanismo precario", de parches y soluciones efímeras, que incluso pueden distraernos de la ejecución paralela de negocios inmobiliarios altamente lucrativos (Ramos, 202). Desde otra escala de observación, también se hace referencia a los efectos negativos que acarrea la búsqueda de reversibilidad de las operaciones de peatonalización o ensanchamiento de aceras. La capacidad de "volver para atrás", junto al bajo presupuesto de las intervenciones, lleva en muchas ocasiones a mantener la franja peatonal ganada a la calzada en su estado original, sin rellenar ni nivelar con la acera, incluso sin parquizar como cantero o parterre, utilizando pintura, bolardos o maceteros para demarcar la separación del espacio vehicular. Según Ricot (2022), "los espacios así definidos son de difícil apropiación por sus destinatarias/os (...), porque resultan incómodos para la caminata en razón de su desnivel, no amplían la sensación de espacio utilizable, ni generan una estética memorable".

II.2. El programa "Conversión de no-lugares"

En diversas localidades del Conurbano bonaerense, los equipamientos, industrias e infraestructuras de gran porte presentan problemas de degradación del espacio público perimetral. Esto ocurre cuando las construcciones generan fachadas ciegas, interrumpen la continuidad viaria,

4. Calles que se liberan temporalmente del tránsito vehicular para dar prioridad a peatones, ciclistas y actividades recreativas y deportivas.
5. Uso de espacios vacantes (estacionamientos, bajo viaductos, locales vacíos) por un tiempo limitado -a veces un solo día- con fines comerciales.
6. Extensiones de la acera hasta el ancho del estacionamiento adyacente que proporcionan más espacio de uso colectivo.
7. La jardinería de guerrilla es el acto de cultivar en terrenos públicos o privados sin permiso.

limitan la visibilidad y/o la conexión con el entorno urbano. El deterioro del espacio público, a su vez, suele asociarse a conflictos de inseguridad, acumulación de basura y disminución del valor inmobiliario de las propiedades; aspectos que se ven exacerbados cuando cesa la función motriz (ej. fábricas o predios ferroviarios desactivados).

Como contracara, muchas de estas grandes piezas urbanas encierran un alto potencial de transformación vinculado a su accesibilidad, posición estratégica y proximidad a sectores residenciales consolidados. En el caso del municipio de Tres de Febrero, este factor de oportunidad fue el que impulsó la creación del programa "Conversión de no-lugares" en el año 2021, el cual se consolidó con los procesos participativos que tuvieron lugar a partir de 2022.

El concepto de "no-lugar", desarrollado por el antropólogo francés Marc Augé a inicios de los años '90, hace referencia a aquellos espacios impersonales de la "sobremodernidad",[8] despojados de identidad, historia y relaciones contextuales. Según el autor, por oposición al concepto sociológico de lugar, asociado con una cultura localizada en el tiempo y en el espacio, "los no-lugares son tanto las instalaciones necesarias para la circulación acelerada de personas y bienes (vías rápidas, empalmes de rutas, aeropuertos), como los propios medios de transporte o los grandes centros comerciales, o también los campos de tránsito prolongado donde se estacionan los refugiados del planeta" (Augé, 2000 [1992]:41).

En el marco del mencionado programa, en cambio, la noción de no-lugar se aplica a espacios deprimidos y desvalorizados, sin apropiación por parte de la comunidad, que terminan convirtiéndose en microbasurales o áreas inseguras, sin ningún uso específico. En contraposición a ese concepto, surge "la potencialidad que tienen de ser algo; no sólo espacios en desuso, (…) y que el vecino se apropie de esos lugares para darles un uso colectivo" (Contraparte Municipal, comunicación personal, 21 de julio de 2023).

En esa dirección, el municipio promueve un conjunto de más de 15 intervenciones, realizadas o en marcha, en los entornos de grandes piezas ur-

8. Según el mismo autor, tres movimientos caracterizan el paso de la modernidad a la sobremodernidad: el paso de los lugares físicos a los "no lugares", espacios impersonales dominados por la sobreabundancia de información; el paso del tiempo lineal al tiempo acelerado de la globalización; y el paso de lo real a lo virtual, donde las experiencias se mediatizan cada vez más a través de imágenes e información.

banas, tales como: el Cementerio Israelita (Ciudadela), la Universidad de Tres de Febrero Sede Lynch (Sáenz Peña), la sede de Stellantis Argentina (Caseros), la fábrica Expoyer (Caseros), la fábrica Cofer (Pablo Podestá), la planta embotelladora de Coca-Cola FEMSA y la ex-fábrica Metalpar (Loma Hermosa), entre otros (Figura 2).



Figura 2. *Proyectos particularizados. Intervención de entornos urbanos (no lugares). Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, Coordinación de Proyectos Urbanos.*

Todas las obras del programa se emparentan con el enfoque y herramientas del urbanismo táctico. La contraparte municipal se refirió a este modelo "que viene funcionando hace varios años en otros países y que ha generado importantes transformaciones", citando como casos de referen-

cia las intervenciones realizadas en Barcelona y Medellín. Se trata de actuaciones de bajo coste y rápida implementación, orientadas a la mejora del espacio público, que se financian desde el municipio con el Fondo de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable. Dicho Fondo está constituido a partir del derecho que abonan los profesionales y desarrolladores para realizar obras privadas, aprovechando la mayor superficie edificable obtenida luego de la sanción del Nuevo Código de Ordenamiento Urbano.

La primera iniciativa de recuperación de espacio público se materializó en Ciudadela. Luego las intervenciones se extendieron a otros sectores del municipio, en especial a la zona norte. Allí se emplazan diversos barrios populares[9] y la mayor parte de las industrias del partido, además de existir déficit de áreas verdes en ciertas localidades como Loma Hermosa (Municipio de Tres de Febrero, 2019:45). Metalpar fue el cuarto proyecto de intervención dentro del programa y, según fuentes municipales, se destacó por ser el más desafiante al configurar un predio abandonado de grandes dimensiones dentro de una trama residencial, en el límite con el partido de San Martín, con presencia de un microbasural tanto en el eje de la calle Florida, como en el pasaje Madrid.

De acuerdo con el Secretario de Asuntos Estratégicos y Coordinación, se trata de "una estrategia que busca anticiparse a los cambios y recuperar el hábitat previniendo que antiguas industrias se tuguricen o se genere un uso indebido del espacio urbano". Con este objetivo, más que transformar lo que pasa al interior de las parcelas, se intervienen y mejoran las calles y veredas perimetrales, antes que sean utilizadas para consumo y venta de droga, vertedero de basura u otras apropiaciones inadecuadas (Bautista Pino, comunicación personal, 4 de septiembre de 2023).

Cabe destacar que la creación del programa no estaba prevista en el Plan Urbano Estratégico, vigente desde el 2019, sino que surge como respuesta a demandas y oportunidades puntuales de actuación. En la actualidad, además de los reclamos vecinales, la construcción de un geoportal o Plano Abierto,[10] donde se carga información relevante del municipio (cantidad de espacios verdes, estado de las calles, etc.), colabora en la definición de los sitios de intervención.

9. Nueve de los veinte barrios relevados por el RENABAP al 2023, se emplazan en el norte del municipio: La Fabela, Libertador (El Libertador), Cuba, Paris y Magaldi (Loma Hermosa), Puerta 8, Once de Septiembre (Churruca), Esperanza y Rayito de Sol (Remedios de Escalada).
10. https://planoabierto.tresdefebrero.gob.ar/

III. Declive de la industria y transformaciones en un área de borde

III.1. Trayectoria de Metalpar en Argentina

Industrias Metalúrgicas Paredes S.A. (más conocida por su sigla Metalpar) nació en 1966 como un proyecto del empresario Amado Paredes Cárdenas y sus hijos, quienes empezaron a trabajar en un pequeño galpón en la comuna de La Reina en Santiago de Chile. En 1976, la empresa se trasladó a la comuna de Maipú y ese mismo año se hizo cargo de la distribución oficial de Mercedes Benz para importar desde Brasil los chasis a carrozarse en Chile. En 1981, Metalpar se convirtió en una de las más importantes empresas fabricantes de buses en Chile.

En 1997 la empresa abrió una filial en Argentina ubicada en Loma Hermosa, adquiriendo las instalaciones de la carrocería Bus. En esos años ocupaba una superficie total de 35.000 metros cuadrados y poseía la tecnología más moderna disponible en el país para la fabricación de colectivos para el transporte urbano y de media distancia. Contaba con una capacidad instalada de producción de 8 unidades por día. Eran concesionarios oficiales de Mercedes Benz Argentina SA y estaban autorizados, a nivel nacional, para la venta de buses de dicha marca.

Sin embargo, hasta el año 2003 no circularon en Buenos Aires ómnibus fabricados por Metalpar. El 311 de Rosario Bus fue el primer coche carrozado por la empresa, luego adoptado tanto para servicio urbano como de media distancia.[11]

En el año 2010 el grupo brasileño Marcopolo adquirió el 50% de las acciones de Metalpar Argentina S.A. El nuevo *holding* amplió la infraestructura física y los recursos humanos de la fábrica, duplicando la capacidad instalada y llegando a despachar 12 unidades por día. Dos años más tarde la sociedad Metalpar-Marcopolo Argentina compró el 51% de la carrocera Metalsur, especializada en producir buses de media y larga distancia, con planta en Villa Gobernador Gálvez, provincia de Santa Fe (Figura 3).

11. http://busesrosarinos.blogspot.com/2019/03/cierra-metalpar-lider-en-carrocerias.html



Figura 3. *Metalpar con automóviles estacionados a su alrededor, colectivos en fabricación y movimiento de empleados. Fuente: https://www.pagina12.com.ar/114030-danos-en-la-economia-real (artículo publicado el 11 de mayo de 2018).*

Ante la fuerte caída en las ventas (pasó de fabricar 12 a 5 unidades por día), en 2018 la compañía comenzó a aplicar suspensiones de personal. Al año siguiente, después de 20 años de funcionamiento como líder en el rubro carrocero, Metalpar Argentina informó el cierre de su planta en Loma Hermosa. Dicha caída fue consecuencia de la crisis económica que, junto con la reducción de subsidios del Estado, afectó especialmente a las empresas de transporte de pasajeros, imposibilitadas de renovar su parque de vehículos. El cierre de la fábrica implicó el despido de 600 trabajadores, entre operarios y personal de tareas de limpieza, seguridad, comedor y mantenimiento, con sus correspondientes indemnizaciones.

III.2. Efectos territoriales de la desindustrialización en Loma Hermosa

Con una ocupación de aproximadamente 44.000 m2 y 900 metros de perímetro, el predio de Metalpar genera una interrupción en el tamaño regular de las manzanas y el parcelario del tejido urbano de Loma Hermosa. Éste se caracteriza por su uso mixto, donde se combinan viviendas

unifamiliares con industrias, talleres y depósitos. El área se encuentra delimitada por dos barreras urbanas: al sur, la ruta provincial 8, aquí denominada Av. Perón, donde los usos del suelo se vuelven más comerciales y de servicios, y al norte, la autopista Camino del Buen Ayre. La estructura vial interna se organiza a través de arterias paralelas, separadas entre sí por cuatro o cinco cuadras, que funcionan en forma de peine, canalizando el flujo vehicular hacia el noroeste. En sentido noreste, en cambio, las conexiones son más débiles. La ausencia de ferrocarril en Loma Hermosa implica también la falta de centralidades estructuradas en torno a estaciones, rasgo presente en otras localidades del partido (Figura 4).



Figura 4. *La posición de Metalpar en el límite del partido de Tres de Febrero con el de General San Martín. Fuente: Elaboración propia sobre base de Google earth*

Una primera problemática que existía -y aún persiste- en el área de intervención, es el decaimiento de la actividad productiva debido a los vaivenes económicos del país. En la actualidad sólo quedan en la zona algunas empresas metalmecánicas, la terminal de colectivos La Nueva Metropolitana, un aserradero, zinguerías, un lubricentro y comercios de menor envergadura, con una importante oferta de galpones y viviendas en venta o alquiler.

Numerosas industrias cerraron, como lo hizo Metalpar, generando un vacío que impactó en la economía local, despobló las calles y dio lugar a la instalación de actividades marginales e incompatibles con la vida urbana, como la acumulación de basura, la venta o consumo de droga y el abandono del espacio público.

- Conformación de microbasurales

La formación de microbasurales es una constante en toda la zona, fundamentalmente por la existencia de los llamados "carreros"[12] que retiran, transportan y depositan residuos en los taludes de los arroyos, baldíos o espacios abandonados. Las inmediaciones de Metalpar no escaparon a esa modalidad y, de acuerdo al testimonio de los vecinos, se vieron afectadas no solo por la actividad de los carreros sino también por los vuelcos clandestinos de camiones ajenos a la localidad.

Una secuencia temporal de imágenes extraídas del Google Earth permite visualizar que en el 2012 ya existía acumulación de basura en la calle Madrid y que el cierre de la empresa en 2019 incrementó esta problemática (figura 5).

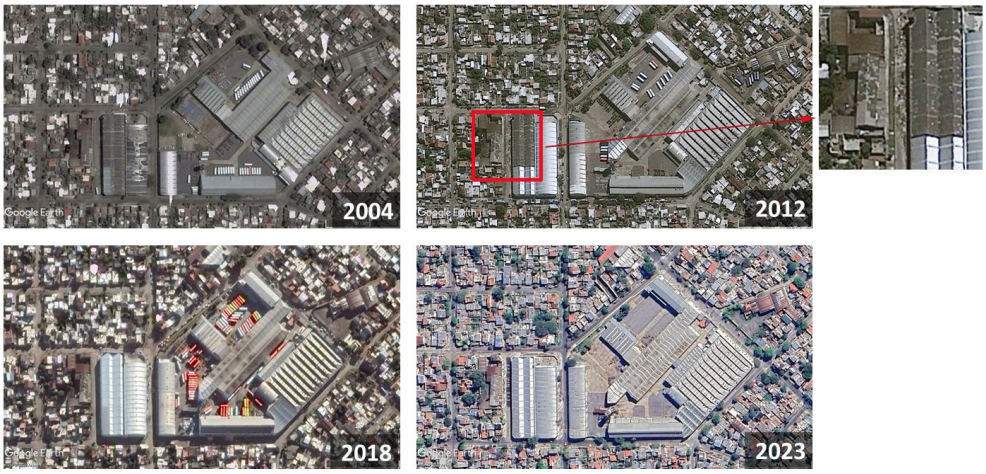


Figura 5. *Secuencia temporal de imágenes del área de intervención. Fuente: Google earth*

12. Cartonero, recuperador, reciclador, ciruja, aparecen como otras formas de llamar a quienes se dedican a la recolección informal de residuos, en general pertenecientes a los sectores sociales más pobres que utilizan esta actividad como medio para cubrir necesidades básicas.

Una vecina residente hace once años en la calle Madrid mencionó que cuando fue a vivir allí ya era "un basural total" y que "no podías tener las ventanas ni las puertas abiertas".

Siempre tiraron mugre, pero una vez que se fue la Metalpar de acá, fue peor. Todo lo (que) es la calle Florida, el pasaje que era esto, siempre fue un basural; siempre fue una lucha constante, la iluminación también, las máquinas vivían sacando dos veces, una vez por semana la mugre. Y, se terminaban de ir y ya venían a tirar de vuelta mugre... cualquiera venía y se te metía, no era muy agradable. Te digo que lo que estamos viviendo ahora, en la actualidad, es un lujo a lo que era (M., comunicación personal, 24 de julio de 2023).

Las imágenes del "antes" y "después" de la intervención provistas por el equipo municipal dan cuenta del estado de abandono y acumulación de basura que existía en calle Madrid (Figura 6).



Figura 6. *Microbasural en calle Madrid. Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, Coordinación de Proyectos Urbanos.*

- Pérdida de vitalidad urbana e inseguridad

La inseguridad es una problemática aún presente en la localidad de Loma Hermosa, especialmente en torno de Metalpar. La zona detenta escaso movimiento de personas y vehículos y, con excepción de las líneas 310 y

670 que pasan por la calle Gral. Lavalle, tampoco circula transporte público. Un entrevistado mencionó que desde el cierre de Metalpar el área perdió vitalidad, "ya no entra ni sale gente de la fábrica, y varios locales de comida dejaron de funcionar" (S., comunicación personal, 5 de julio de 2023).

Otros vecinos manifestaron que, debido a los constantes robos, salían a la calle solo para realizar aquellas actividades que consideran imprescindibles, y que la instalación de *bunkers* para la comercialización de sustancias ilegales había incrementado los niveles de violencia (incendios de autos, vandalismo, etc.). Esta última cuestión se ve potenciada por la posición lindante con el municipio de San Martín que sufre los mismos flagelos.

- Falta de apropiación y deterioro del público

La posición marginal de la ex fábrica Metalpar, emplazada justo en el límite de Tres de Febrero con el municipio vecino de General San Martín (Figura 4), no favorece su integración urbana. Esta condición de borde queda reflejada en la memoria del proyecto donde se alega que, sumado a la desactivación de la industria, "la zona parecía no pertenecer a nadie¨, con claras evidencias de abandono y falta de apropiación por parte de los vecinos.

De las reuniones que los funcionarios del Municipio realizaron con los vecinos antes de la intervención, sobresale el reclamo de mayor iluminación, instalación de cámaras de seguridad, asiduidad en la recolección de basura y mantenimiento del arbolado en el espacio público. Además, se solicitan veredas accesibles, aptas para circular, y calles correctamente demarcadas y bacheadas.

Estas deficiencias son una constante en los alrededores de los establecimientos industriales, al verse afectados por el impacto del transporte pesado y los usos logísticos vinculados a su funcionamiento.

El testimonio de un vecino destaca que "hicieron de nuevo la calle, que eso era importante porque había muchos baches", "lo que es la calle mejoró mucho" (S., comunicación personal, 5 de julio de 2023).

IV. De no-lugares a espacios comunitarios: el proyecto en torno a la ex Metalpar

IV.1. Objetivos y componentes de la intervención

De acuerdo con la presentación realizada por el equipo municipal de Coordinación de Proyectos Urbanos, los objetivos de la intervención en torno de Metalpar incluían:

- revalorizar los espacios del perímetro de la fábrica, priorizando la apropiación vecinal de sitios relegados a la marginalidad y la contaminación;

- equipar el espacio público y favorecer su accesibilidad, generando las condiciones necesarias para que pueda ser utilizado por personas de distintas edades, en diferentes horarios y días de la semana;

- lograr que el entorno de la fábrica pase a formar parte de la vida cotidiana de los vecinos, tanto frentistas como residentes en calles aledañas, "que sea un espacio elegido por las infancias para jugar, por el peatón para recorrer y descansar, y por la comunidad en general como oportunidad de esparcimiento e intercambio".

De acuerdo con las etapas previstas, la propuesta se circunscribió al siguiente ámbito (Figura 7):

- Primera etapa: veredas del perímetro de la fábrica perteneciente a las calles Dr. Miguel Rosella, Corrientes y Primera Junta, lo que suma alrededor de 613 metros lineales

- Segunda etapa: calles Florida y Madrid (ambas veredas), con un total de 460 metros lineales aproximadamente



Figura 7. *Planta de la propuesta. Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, Coordinación de Proyectos Urbanos.*

La creación de senderos, espacios de permanencia y áreas verdes, junto con la generación de canchas y áreas de juegos para niños, y la urbanización de veredas con criterios de prioridad peatonal y accesibilidad universal, constituyeron los principales elementos de la propuesta (Figura 8).

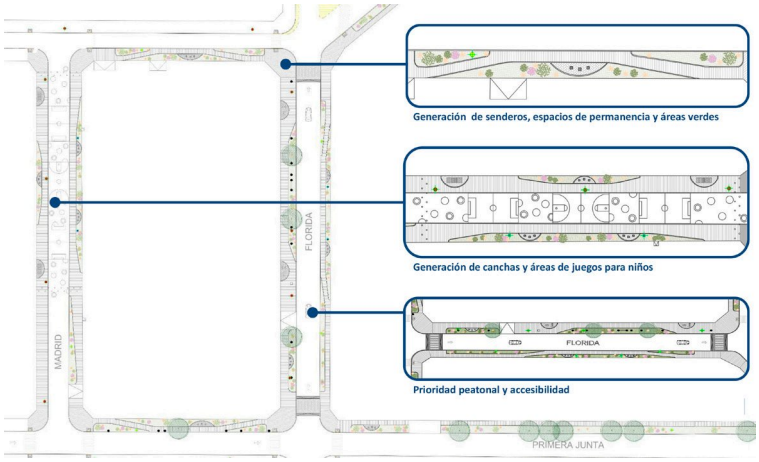


Figura 8. *Elementos de la propuesta. Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, Coordinación de Proyectos Urbanos.*

Al recorrer el espacio post intervención se puede confirmar que, para la materialización de tales elementos, se han realizado las siguientes tareas:

- reconstrucción de veredas en hormigón con esquinas accesibles, demarcación de cruces y colocación de señalética;
- acondicionamiento de espacios verdes, con aún escaso arbolado;
- incorporación de mobiliario urbano: nuevas luminarias, bancos individuales y puestos aeróbicos (no se colocaron cestos de basura);
- instalación de dos domos de seguridad, conectados al centro operativo de monitoreo Halcón, que complementan el sistema local "ojos en alerta";
- realización de murales en las paredes de la fábrica y mínima señalética.

Un tramo de la calle Madrid se convirtió en peatonal, mediante bolardos que cierran el paso al tránsito. De esa manera, se buscó evitar la entrada de vehículos para el vuelvo ilegal de basura y se aprovechó el espacio para la realización de actividades deportivas y recreativas. Con este propósito, se pintaron canchas en el pavimento asfáltico y se colocaron puestos aeróbicos (Figura 9).



Figura 9. *Renders de la propuesta para la calle Madrid. Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, Coordinación de Proyectos Urbanos.*

Una cuadrilla coordinada por el reconocido muralista de Caseros Martín Ron pintó los muros ciegos de la fábrica que acompañan todo el espacio intervenido. Previamente, se realizó una votación entre los vecinos para

seleccionar una de las plantillas realizadas por el artista, convirtiéndose en el código de mural para toda la localidad de Loma Hermosa.

Asimismo, a fin de generar un contrapunto con la plantilla seleccionada y reforzar el carácter identitario de la intervención, se convocó a Jonas[13], un artista local residente en Pablo Podestá, para que realice un mural de autoría propia en la calle Florida (Figura 10).

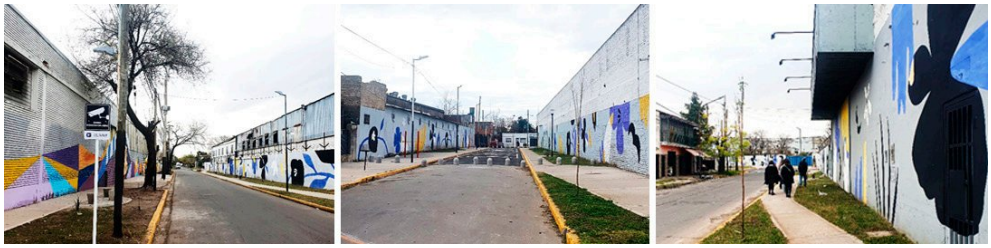


Figura 10. *Imágenes de la propuesta en las calles Florida, Madrid y Rosella. Fuente: fotografías propias*

IV.2. Abordaje participativo

La participación es un aspecto del proyecto que el equipo municipal considera clave, y que se funda en un modelo de planificación donde la comunidad debe apropiarse de las intervenciones para que éstas cobren sentido. Este tipo de abordaje involucra a los vecinos desde la fase de diagnóstico como fuente de información para una mejor comprensión de los problemas y necesidades locales. A través de estas operaciones, el área de Coordinación de Proyectos Urbanos pretende además reforzar la idea de comunidad, tratando de reconstruir o poner en valor la identidad y el sentido de pertenencia barrial.

En el caso de Metalpar, el proceso participativo constó de dos reuniones previas al lanzamiento del proyecto, convocadas en coordinación con la Secretaría de Atención al Vecino (delegación Loma Hermosa) y un equipo de la Secretaría de Deportes con llegada al territorio que realizó el llamamiento mediante el "timbreo" casa por casa. De acuerdo con la metodología usualmente implementada, a partir de un diagnóstico preliminar del área, se realizó un primer encuentro con los vecinos para escuchar sus

13. https://jonasgraffiti.wixsite.com/jonasgraffiti

reclamos y necesidades. En una segunda instancia se presentó y debatió el proyecto (Figura 11).



Figura 11. *Reunión de "escucha activa" e intercambio de ideas en el área a intervenir (abril 2022). Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, Coord. de Proyectos Urbanos.*

Durante la obra, que se extendió desde finales de mayo de 2022 a mediados de enero de 2023, se generaron nuevas reuniones y acercamientos particulares con los vecinos, a partir de los cuales se introdujeron las modificaciones pertinentes para que éstos validaran el proyecto. Por ejemplo, la decisión de cortar o no la calle Madrid osciló hasta que finalmente fue aprobada por la comunidad local.

En base a la experiencia acumulada, según la contraparte municipal, en este tipo de intervenciones suele manifestarse rechazo a la propuesta de zonas y mobiliario urbano de permanencia, considerándolos inapropiados para su uso colectivo, propensos a la marginalidad y el consumo de drogas. De ahí, la importancia de ofrecer ejemplos exitosos y sostener el proceso participativo en instancias intermedias mediante la interacción con el equipo técnico, inspectores de obra y referentes territoriales.

El sábado 4 de marzo de 2023, con motivo de la inauguración del proyecto, se organizó una jornada de actividades recreativas y deportivas, promocionada en la página web del municipio y a través de un folleto de difusión (Figura 12).



***Figura 12**. Folleto de difusión municipal (marzo 2023). Fuente: https://www.tresdefebrero.gov.ar/ya-esta-en-marcha-un-nuevo-sendero-para-que-disfrutes-en-el-libertador/*

Las imágenes aportadas por el equipo municipal muestran el desarrollo de tales actividades con presencia de adultos y niños (Figura 13). Sin embargo, una vecina entrevistada consideró que la participación fue escasa ese día y que en general "cuesta que los vecinos salgan de la casa". Si bien cuentan con un grupo de WhatsApp reclamó su poco involucramiento en las actividades organizadas por el Municipio (M., comunicación personal, 24 de julio de 2023).



***Figura 13.** Actividades recreativas y deportivas organizadas por la Municipalidad (marzo 2023). Fuente: Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, Coordinación de Proyectos Urbanos.*

Actualmente existe un programa de la Secretaría de Deportes para incentivar el uso del espacio que incluye clases de *stretching, funcional* y *zumba* dos veces por semana. La asistencia es reducida pero los vecinos que

concurren valoran muy positivamente estas actividades. Otras formas de apropiación del espacio en torno a Metalpar se producen con la feria los sábados a la mañana en la calle Primera Junta, y en un tramo de la calle Madrid utilizado para práctica de estacionamiento en clase de manejo (Figura 14).



Figura 14. *Feria municipal en calle Primera Junta, práctica de estacionamiento y clase de funcional en calle Madrid. Fuente: fotografías propias.*

De acuerdo con el concepto de "ojos en la calle", popularizado por Jane Jacobs (1961), desde el municipio consideran que uno de los efectos más importantes de este tipo de intervenciones es la promoción de una comunidad que, ante la escasez de recursos locales para invertir en seguridad (policía, cámaras, etc.), cuide y defienda el buen uso del espacio público, como una red de vigilancia natural. Desde su perspectiva, estas formas de organización vecinal son las que prevalecen en el tiempo y a futuro terminan protegiendo los barrios y la vida urbana de sus calles.

IV.3. Gestión y presupuesto

Por una cuestión de estrategia operativa, y también presupuestaria, el proyecto se dividió en dos etapas. Durante la primera, que se desarrolló entre el 23 de mayo y el 31 de octubre de 2022, se optó por trabajar sobre el perímetro de la fábrica que configura un polígono irregular de cinco lados donde no intervenía el corte y peatonalización de la calle Madrid. Mientras se realizaba y registraba el grado de aceptación por parte de la comunidad local de esta primera etapa, se avanzó en la definición de la segunda, que se extendió desde el 20 de septiembre de 2022 al 19 de enero de 2023. En la ejecución del proyecto intervino una cooperativa local.

Según expresaron en la entrevista, era la primera vez que desde el área de Coordinación de Proyectos Urbanos ejecutaban una peatonalización de calle. Además del factor presupuestario, la incertidumbre acerca del éxito de la misma fue decisivo para no elevarla a nivel peatonal igualando acera y calzada. Si bien consideran que el resultado del corte de calle fue excelente, "podría haber pasado que no y la decisión de no elevar permitía una vuelta atrás que no saliera tan caro" (Contraparte Municipal, comunicación personal, 21 de julio de 2023).

Como el coste total excedía el presupuesto para las obras de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad se hicieron dos licitaciones públicas. Cabe aclarar que, a diferencia de la Secretaría de Obras Públicas que absorbe programas y subvenciones para obras de gran calibre desde Nación y Provincia, el presupuesto destinado al Área de Proyectos proviene de la recaudación municipal y es bastante más acotado.

De acuerdo a la información suministrada desde la Dirección de Proyectos Estratégicos, la obra estuvo financiada en su totalidad por el Fondo para el Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable y el monto total en pesos invertido en la misma fue de 33.196.239 pesos.[14]

En cuanto a la articulación con otras áreas del gobierno municipal, cuestiones de índole social demandaron la vinculación con la Secretaría de Seguridad. De acuerdo con las arquitectas responsables del proyecto, "no se trató solamente de una obra civil" sino que incluso fue necesario elevar una causa al Tribunal de Justicia de la Provincia por la presencia de un búnker de venta de drogas en el entorno inmediato.

El mantenimiento post-intervención está a cargo de la Secretaría de Ambiente y Servicios Públicos, que realiza la recolección de basura domiciliaria diariamente y se responsabiliza del cuidado del espacio público. La regularidad de este trabajo resulta fundamental ya que, según el testimonio de una vecina "los días que el pasto está largo, los vecinos empiezan a tirar las bolsas" (M., comunicación temporal, 12 de octubre de 2023).

En relación a la fábrica, existe una custodia que vigila que ésta no se ocupe. La municipalidad no mantiene contacto con el dueño y por tanto se desconoce el futuro del predio. Actualmente no existe una tasa para predios ociosos en el municipio. Sin embargo, se está trabajando sobre esta

14. Equivalente a 122.562 USD blue y 238.000 USD al cambio oficial

temática, así como sobre la idea de generar un nuevo polo productivo que atraiga las industrias incompatibles con el tejido residencial dominante.

V. Reflexiones finales

El proyecto en torno a la ex fábrica Metalpar y, en un marco más amplio, el programa de "Conversión de no-lugares" muestran una posible estrategia de intervención municipal frente a una problemática recurrente en el Conurbano bonaerense: el deterioro ambiental de los bordes de grandes industrias o equipamientos urbanos, especialmente cuando éstos se encuentran inactivos, con impactos negativos en la calidad de vida y la seguridad de los vecinos.

Su análisis hace visible logros y aprendizajes, al tiempo que denota desafíos pendientes. En este sentido, las reflexiones finales plantean un balance entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos -tanto lo previstos como los inesperados-, distinguiendo los aciertos y los elementos replicables, de aquellos aspectos que requieren mayor atención para cumplir plenamente el propósito de la intervención y, llegado el caso, orientar el diseño de proyectos similares en el futuro.

V.1. Objetivos alcanzados y elementos de replicabilidad

- Creación de una política urbana dinámica

Más allá de las consideraciones particulares respecto de las obras realizadas en torno de Metalpar, la creación *ad hoc* del programa "Conversión de no-lugares" permitió abordar un conflicto que se repite en distintas localidades del municipio, con más de 15 propuestas de revalorización de espacio público ejecutadas o en marcha. Se trata de una política dinámica que no deriva de un planeamiento mayor, como sucede tradicionalmente, y que permite seguir sumando iniciativas surgidas desde las comunidades y centradas en necesidades locales.

- Trabajo participativo continuado

El trabajo con los vecinos empezó antes del proyecto mediante la implementación de reuniones de "escucha activa" e intercambio de ideas, y continua después del mismo, con el acompañamiento de actividades deportivas y el contacto con referentes barriales. Durante su ejecución sirvió para dirimir la conveniencia de peatonalizar o no la calle Madrid

y permitió ajustar aspectos de diseño, en pro de mejorar su apropiación comunitaria y eventual escalamiento en un lugar conflictivo desde el punto de vista social.

- Empleo de herramientas del "urbanismo táctico"

La aplicación de estrategias propias del "urbanismo táctico" permitió al municipio mejorar entornos urbanos degradados a través de intervenciones de bajo costo y rápida implementación: murales, pintura de canchas, instalación de luminarias y mobiliario básico, reconstrucción de veredas en hormigón, adecuación de espacios verdes, demarcación de cruces y colocación mínima de señalética. En el caso de Metalpar, este enfoque sirvió para explorar la aceptación comunitaria de una intervención en cierta medida "reversible" como fue la peatonalización de la calle Madrid y, al mismo tiempo, incorporar la participación de un artista local en el mural de la calle Florida, con el fin de reforzar la identidad barrial.

- Utilización de recursos municipales de recaudación propia

Los recursos municipales utilizados para el financiamiento de esta obra, y en general de todas las comprendidas en el programa "Conversión de no-lugares", fueron generados a partir del instrumento de captación de plusvalía por mayor capacidad constructiva y la creación del Fondo para el Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable. Estos mecanismos fortalecen la capacidad financiera del Municipio y amplían sus posibilidades de inversión en infraestructura y espacio público.

- Erradicación de microbasurales y mejora del espacio público

El efecto más visible y destacado de la obra es la erradicación de microbasurales y limpieza de las calles, aunque los testimonios también refieren positivamente a la renovación de aceras, el bacheo de calzadas, las nuevas luminarias y la colocación de domos de seguridad. Frente a estas mejoras, los vecinos tratan de defender lo que se logró; por ejemplo, dando aviso si observan el vertido clandestino de residuos o la falta de mantenimiento del espacio verde.

V.2. Desafíos pendientes

- Uso sistemático y diario del espacio público

La promoción de actividades deportivas favorece la utilización del espacio, aunque la participación de los vecinos sigue siendo reducida y no se registra aún un uso cotidiano o sostenido por parte de la comunidad local. Esta limitada apropiación se vincula en parte con condiciones ambientales poco propicias y con la carencia de cierto equipamiento urbano —como arbolado, sectores con sombra o áreas de juego para la infancia—, pero responde principalmente a factores coyunturales ligados al contexto macroeconómico y social. Frente a la inseguridad y a episodios de violencia en la zona, muchos vecinos prefieren resguardarse en sus hogares. Si bien se han realizado intentos de coordinación con la Secretaría de Seguridad, la problemática excede las competencias del Área de Proyectos Estratégicos.

Paralelamente, la posición periférica del proyecto -en el límite del partido y sin conexión con corredores de transporte público ni con ejes de actividad comercial-, sumado al cierre de la fábrica y la consiguiente reducción del flujo vehicular y el movimiento de personas, intensifican la percepción de inseguridad en el área. De allí la importancia que el equipo responsable del proyecto otorga a la participación de la comunidad, su organización y permanencia en el tiempo. Según ellos, en definitiva, serán los vecinos quienes mejor protejan las calles y promuevan la vitalidad del barrio.

- Mantenimiento post-intervención y articulación con otras áreas de gobierno

En el caso de estudio, el Área de Coordinación de Proyectos, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Movilidad, logró una articulación fluida con la Secretaría de Deportes (CEDEM 2) y la Secretaría de Atención al Vecino (delegación Loma Hermosa), además de trabajar en los inicios con la Secretaría de Seguridad. Sin embargo, persiste la necesidad de una mayor coordinación con la Secretaría de Ambiente y Servicios Públicos, responsable del mantenimiento de los espacios verdes y la recolección de residuos, articulando con la Subsecretaría de Higiene Urbana la actividad de los carreros. Asimismo, a fin de superar la compartimentación de las áreas de gobierno característica de la política pública municipal en el Conurbano bonaerense, resulta clave vincular las propuestas de “Conversión de no-lugares” con los programas de salud, educación y cultura, promoviendo así un uso más activo y sostenido del espacio público.

V.3. Posibles acciones futuras

En base al análisis realizado se plantean tres posibles líneas de acción, aplicables tanto al caso de Metalpar como a proyectos similares, que permitirían en el futuro avanzar hacia propuestas más completas y complejas de intervención urbana.

- Elementos específicos y definitivos de urbanización

En general, el "urbanismo táctico" maneja una caja de herramientas (plantillas para murales, bancos de hormigón, luminarias tipo, pintura de pavimento, etc.) que se aplica en diversas situaciones y contextos socio-urbanos. Sin embargo, una vez testeada la validez y aceptación de la propuesta por parte de los vecinos, se recomienda revisar los dispositivos implementados a fin de mejorar su calidad y respuesta a las demandas específicas del sitio.

En el caso de Metalpar, la nivelación entre acera y calzada en la calle Madrid propiciaría un mejor uso de la misma como área recreativa. Se observa asimismo la necesidad de cestos de basura, mayor plantación de árboles y cuidado de la vegetación, así como una disposición de bancos que favorezca el encuentro. Los vecinos han reclamado una plaza blanda para integrar a la niñez, así como también la refuncionalización de una industria desactivada del entorno como equipamiento y centro de actividades para adultos mayores. Según una vecina entrevistada, la plaza inaugurada en 2022 sobre la calle Cuba, a escasos metros de Florida, es pequeña y se necesita más lugar de esparcimiento, particularmente para los niños (M., comunicación personal, 24 de julio de 2023).

- Articulación con ejes de actividad y corredores verdes

Quizás el mayor desafío a futuro sea la articulación del programa "Conversión de no-lugares" con el Plan Urbano Estratégico a fin de configurar un sistema integrado de proyectos, en conjunto con las políticas de movilidad y transporte sustentable, la revitalización de centralidades urbanas, y el tratamiento de espacio público y corredores verdes. "Una estrategia de articulación de espacios verdes, ejes viales y cuerpos hídricos que considera asimismo la posibilidad de pautar ejes de conectividad entre grandes equipamientos, conjuntos habitacionales y centralidades urbanas" (Municipalidad de Tres de Febrero, 2019:136).

En este sentido, la proximidad de la intervención en torno de Metalpar con el corredor verde previsto en la Av. Eva Perón -por donde circula el Metrobús-, el Centro Comercial a Cielo Abierto (CCCA) 1 de Mayo,[15] el corredor aeróbico Hernán Cortés y el proyecto en torno a Coca Cola,[16] se presentan como oportunidades de articulación entre proyectos puntuales, ejes de actividad y corredores verdes. Según el Secretario de Asuntos Estratégicos y Coordinación, a futuro sería deseable "no solo un sistema de centralidades y corredores concentradores de actividad, sino una red de parques lineales, de nuevos metros cuadrados de espacios verdes gestados con participación de los vecinos" (Bautista Pino, comunicación personal, 4 de septiembre de 2023).

- Revitalización de antiguos barrios de uso mixto

En línea con lo anterior, y considerando a Loma Hermosa como una zona con potencialidad de renovación de su tejido urbano, se vuelve imprescindible articular con las políticas definidas por el Plan Urbano Estratégico para el reordenamiento de la actividad industrial, la movilización de suelo y la generación de vivienda asequible.

La refuncionalización del predio de la ex fábrica Metalpar, y en general de las industrias desactivadas o contaminantes del área, dependerá de las posibilidades que brinda la zonificación Residencial Mixto Industrial para su conversión en otros usos compatibles, así como de la aplicación de instrumentos de incentivo y de captación de plusvalía por parte del Municipio (exención de impuestos, tasa para predios ociosos, bonos verdes, entre otros).

En otras áreas de Tres de Febrero y de municipios aledaños existen ejemplos de reconversión de industrias en complejos de vivienda. Tal es el caso de la antigua fábrica Nobleza Picardo, emplazada en Villa Lynch, partido de San Martín, o del emprendimiento "La auténtica Ciudadela", próximo a la estación ferroviaria homónima, que contempla el reciclado, reconversión y ampliación de la antigua fábrica de medias. También existe la posibilidad de promover "actividades con uso intensivo de co-

15. La intervención urbanística en el CCCA 1 de Mayo, realizada en el 2017, consistió en el cambio y nivelación de pavimento, colocación de mobiliario urbano y bolardos, construcción de cruces peatonales elevados, arborización e iluminación.
16. Ambos incluidos dentro del programa "Conversión de no-lugares" e inaugurados en octubre y agosto de 2023 respectivamente.

nocimiento y tecnología avanzada"[17] (investigación y desarrollo, informática, telecomunicaciones, industria audiovisual, servicios financieros, gráficas, etc.), tal como se ha ensayado en el distrito 22@ de Barcelona o, a escala local, en el distrito tecnológico Parque Patricios en la Ciudad de Buenos Aires. No obstante, el Secretario de Asuntos Estratégicos y Coordinación advirtió que resulta difícil reproducir en Loma Hermosa las mismas condiciones de infraestructura e incentivos fiscales (fibra óptica, internet alta velocidad, diez años de exención impositiva, etc.) presentes en dichos ejemplos.

A futuro, el equipo municipal considera indispensable la incorporación de actores privados —en particular, propietarios de industrias— con el fin de garantizar que los entornos resulten adecuados y compatibles con las viviendas ya existentes, estableciendo pautas en materia de iluminación y equipamiento urbano, sistemas de ventilación o desagües, longitud máxima y tratamiento de muros ciegos. La cooperación público-privada, junto con estrategias flexibles y sensibles a las necesidades locales, se perfila así como un elemento central para reactivar estas áreas y generar oportunidades equitativas para todos los actores involucrados.

Bibliografía

Augé, M. (2000). Los no lugares. Una antropología de la sobremodernidad. Editorial Gedisa. Título original: *Non-lieux. Introduction á une anthropologie de la surmodenité*. Edition de Seuil, 1992.

Bertranou, J. (coord.), Alcalde M.; Besana, P.; Chantrill, C.; Fernández Niello, J.; García, J.M.; Tomé, J.; Tommei, C.; Vecslir, L.; Verón, E.; Villaverde, M.S. (2024). *Gestión Pública en la Municipalidad de Tres de Febrero. Estudios de Caso*. UNSAM- Municipalidad de Tres de Febrero (Informe final). Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1jgJ2K4Tr4CoauyN-TpdrkR-MHlN_R-Em/view

Gehl, J. (2006). *La humanización del Espacio Urbano. La vida social entre los edificios*. Barcelona: Ed. Reverté.

17. Eurostat, Statistic Explained. Glossary: Knowledge-Intensive Service (KIS) Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Knowledge-intensive_services_(KIS)

Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Editorial Capitán Swing Libros, SL.

Lydon, M., García, A. (2015). *Tactical Urbanism: Short-term Action, Long-term Change*. Washington, DC: Island Press.

Marrades, R. (2014). No lo llaméis urbanismo emergente, llamadlo urbanismo precario. *elDiario.es* https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/la-ciutat-construida/llameis-urbanismo-emergente-llamadlo-precario_132_4466565.html

Municipio de Tres de Febrero (2019). Plan Urbano Estratégico. Caseros, Buenos Aires. https://drive.google.com/file/d/1AW0F-T4Xk-c4plNfW09fQ7vZF07VrGzhC/view

ONU Hábitat (2019). *Guía global para el espacio público: De principios globales a políticas y prácticas locales*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Ramos, J. (2022) Qué es el urbanismo táctico: ventajas e inconvenientes. *Tomorrow.City.* https://www.tomorrow.city/es/que-es-el-urbanismo-tactico-ventajas-e-inconvenientes/

Razu Aznar, D. (2019). Urbanismo táctico: 3 ventajas en la ejecución de proyectos en las ciudades. *Blog del Banco Interamericano de Desarrollo*. https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/urbanismo-tactico-3-ventajas-en-la-ejecucion-de-proyectos-en-las-ciudades

Ricot, Carmelo (2022). El maceterismo, enfermedad infantil del urbanismo táctico. *Café de las Ciudades*. https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-maceterismo-enfermedad-infantil-del-urbanismo-tactico/ 1/9

CAPÍTULO 43

Procesos de urbanización en tosqueras bonaerenses

Eduardo Francisco Verón*

Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas – Escuelas de Humanidades – Área de Ambiente y Política- Escuela de Política y Gobierno - CONICET - UNSAM.

* everon@unsam.edu.ar

Palabras clave: *Procesos de urbanización; tosqueras; degradación ambiental; estrategias comunitarias.*

Keywords: *Urbanization processes; clay pit; environmental degradation; community strategies.*

Resumen ejecutivo

El capítulo presenta avances de una tesis doctoral que analiza las estrategias comunitarias implementadas por los vecinos de un barrio del conurbano bonaerense en el proceso de urbanización sobre una tosquera. La investigación articula distintas fuentes y técnicas metodológicas: revisión de archivos paleontológicos, análisis de material fotográfico e imágenes satelitales de Google Earth, así como trabajo de campo basado en visitas al barrio, observación no participante y entrevistas. El texto concluye con una reflexión sobre las proyecciones de futuro y el esfuerzo colectivo implicado en la búsqueda de la vivienda propia.

Abstract

The chapter presents advances from a doctoral dissertation that analyzes the community strategies implemented by residents of a neighborhood in the Buenos Aires metropolitan area during the urbanization process of a former quarry. The research combines different sources and methodo-

logical techniques: review of paleontological archives, analysis of photographic material and Google Earth satellite images, as well as fieldwork based on site visits to the neighborhood, non-participant observation, and interviews. The text concludes with a reflection on future projections and the collective effort involved in the pursuit of home ownership.

I Introducción

Las tosqueras son pozos anchos que tienen entre 5 a 25 metros de profundidad, resultado de la extracción de tosca; un tipo de tierra arcillosa de color rojizo que se encuentra en capas inferiores del suelo, muy útil para construcciones sólidas. Consecuencia de las excavaciones y extracción de tosca, quedan pozos en los suelos. Aunque existen normativas para el control durante la actividad y posterior a ella (Ley Nacional N° 1919/ Ley Nº 24.585/Ley provincial 14.343), con el tiempo suelen llenarse con aguas residuales domiciliarias, basura, escombros, restos de residuos de poda, entre otras (Miño, 2012). Los estudios, informes y la literatura general sobre tosqueras han dado cuenta de la contaminación y los usos que se dieron a estos huecos que, en algunos casos, permanecen descubiertos por décadas en cercanías a barrios, generalmente en contextos de pobreza urbana. Este capítulo se propone abordar otro aspecto que ha sido menos tratado: los procesos de urbanización que tienen lugar en los alrededores e, incluso, sobre las tosqueras como lo ilustra la imagen 1.



Imagen 1: *Barrios al borde y sobre tosqueras en el conurbano bonaerense. Foto propia (2023)*

La urbanización en las cercanías de tosquera, lugares inundables y focos de contaminación, como en el caso de los basurales, comenzó con fuerza a fines del siglo pasado (Davis, 2008; Almandoz, 2008; Emery, 2023), se volvió cada vez más recurrente en los últimos años (Moreno y col., 2017) y se prevé que sean los asentamientos que más crezcan en las próximas décadas (Banco Mundial, 2022). La hiperurbanización, la búsqueda de lugar para habitar y la concentración de la población en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) empuja a las familias más empobrecidas a habitar espacios marginales, entre ellos tierras cercanas a focos contaminantes (Curutchet y col., 2012; Cravino y col., 2012; Techo, 2018).

El capítulo busca repasar históricamente la formación de tosqueras en el conurbano bonaerense, caracterizar los efectos de degradación ambiental y, principalmente, describir los procesos de urbanización que tienen lugar en estas áreas. Para ello, se procedió a la revisión de archivos paleontológicos sobre las excavaciones que se realizaron en el área de estudio, se buscó material fotográfico histórico para contrastar los relatos y lo descripto tanto en informes como en bibliografía, se trabajó con google earth para observar por medio de imágenes satelitales cómo creció el sector urbanizado de manera proporcionalmente inverso al achicamiento de la tosquera desde el año 2004 al 2024, además de trabajo en campo en los barrios que bordean las tosqueras. El trabajo en el territorio consistió en recorridas por las calles que conducen hasta la tosquera, registro fotográfico de los suelos, participación en programas provinciales y municipales en torno a procesos de urbanización, acceso a servicios de recolección de residuos y de saneamiento, entrevistas en profundidad a una veintena de vecinos y a siete funcionarios con competencia en materia de políticas urbanas en la zona. Complementariamente, se utilizó herramientas de la etnografía digital (Hine, 2000; Pink y col., 2019) para conocer desde otros aspectos -el virtual- la relación cotidiana y estrategias comunitarias que despliegan vecinos al habitar alrededor y sobre una tosquera.

Los resultados que aquí se presentan son avances de una investigación en el marco de una tesis doctoral en ciencias ambientales[1] sobre procesos de urbanización en áreas de degradación ambiental financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Laboratorio de Investigación en Ciencias Humanas (LICH) de la Escuela de Humanidades y como miembro del Área

1. Doctorado perteneciente a la Escuela de Hábitat y Sostenibilidad de la UNSAM

de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno, en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

El capítulo se organiza en cuatro apartados: en el primero se realiza una presentación general sobre la situación de las tosqueras en la provincia de Buenos Aires, en el segundo se repasa la historia de formación de tosqueras en los terrenos cercanos al río Reconquista, en el tramo que pertenece al partido del General San Martín, y en el tercer apartado se describe los procesos de urbanización que tuvieron lugar alrededor y sobre una tosquera en el área de estudio. Por último, en la cuarta sección, se presentan reflexiones que resultan de los avances de investigación que aquí se plasman.

II Tosqueras en el conurbano bonaerense

El conurbano bonaerense es un espacio en el que se encuentran más de sesenta tosqueras en diversas situaciones. Algunas de estas fueron tapadas con tierra, con escombros, con restos de poda o con basura; otras están en proceso de ser cubiertas y algunas se encuentran totalmente descubiertas (ACUMAR, 2011; Miño, 2012). Las tosqueras tienen distintos orígenes, debido a motivaciones y necesidades que se tuvieron en cada momento y en cada lugar para la extracción de tierras en esos espacios y, -posteriormente- para su llenado, o no. Por ejemplo, en 1978 se inició la excavación en terrenos cercanos al río Reconquista con el objetivo de construir rellenos sanitarios, es decir, pozos para depositar allí residuos (Laura, 1978; Fernández, 2020). Otros pozos fueron realizados a principios de siglo XX para la construcción de terraplenes que funcionen como barreras y así evitar la inundación en algunos sectores que se planificaba para cultivos (Giorno y Dadon, 2016). Afines del siglo pasado, se excavó para extraer tosca y construir autopistas, edificios, calles, etc. (Rodríguez y Szajnberg, 2019).

Los gobiernos municipales y provinciales han desplegado, en algunos casos, políticas en torno a las tosqueras. El municipio de Moreno, en los huecos que dejó la ladrillera Stefani, a mitad del siglo pasado, las utiliza como espacio para el tratamiento de residuos áridos y restos de poda (COMIREC, 2024). En el caso del municipio de La Matanza, los pozos que quedaron producto de la extracción de tosca fueron utilizados por la CEAMSE para el depósito de residuos, utilizando la tecnología de relleno sanitario (Escobedo y col., 2019; Barreto, 2024).

En otros casos, las tosqueras no tuvieron ningún tipo de intervención y el resultado de la falta de política potenció la formación de focos contaminantes, ya que se reposan allí aguas residuales industriales y domiciliarias no tratadas por mecanismos de saneamiento formales (Nader, 2015; Grinberg y col., 2018; Basílico, 2021), en algunos casos pasaron a ser espacios de arrojo de residuos sólidos urbanos sin tratamiento (Verón y col., 2021; Bussi y col., 2023) y, sumado al estancamiento de aguas, se convierten en reservorios de vectores de enfermedades (Miño, 2012). En las últimas dos décadas han muerto ahogados decenas de vecinos[2] en distintos puntos del conurbano, particularmente en el verano, cuando utilizan las tosqueras cómo balneario. Las noticias muestran recurrentemente esta problemática en sus titulares, como se puede observar en la imagen 2.


ámbito • Información General 30 de agosto 2009

Florencio Varela: cuatro personas murieron ahogadas en tosquera

Tragedia

Dos jóvenes hermanos murieron ahogados en una tosquera

Zonales

Nadie controla una tosquera donde los vecinos denuncian que ya hubo 30 muertes

Imagen 2: *Titulares de noticias sobre muertes en tosqueras en el Conurbano Bonaerense. Fuentes: Clarín, Ámbito y Entre Líneas.*

2. No se conoce el número exacto porque no hay datos oficiales.

Agustina Grasso, periodista argentina, ha investigado la situación de las tosqueras y ha descripto las diversas problemáticas de estos pozos (Grasso, 2019). Adicionalmente a las muertes que se producen cotidianamente en estos espacios, las tosqueras son un pasivo ambiental que afecta inmediatamente a las poblaciones que se asientan en sus cercanías, que, en general, son familias empobrecidas que construyen sus viviendas en áreas no aptas para residir.

Los municipios del conurbano bonaerense que tienen tosqueras en sus territorios suelen presentar como principal problemática la contaminación que se concentra en esos espacios, la utilización como balneario por parte de los vecinos y el peligro constante de muertes por este uso. En cambio, el partido de General San Martín tiene otra problemática con los resabios de tosqueras que permanecen en el territorio que se vincula a los procesos de urbanización que tienen lugar sobre las tosqueras rellenas y la pugna por habitar la parte que aún se encuentra con agua y que los vecinos cada día trabajan para llenarlo con tierra, escombros basura para, en el futuro, instalarse.

III Repaso histórico por las tosqueras en el municipio de General San Martín

Las tosqueras en el partido de General San Martín se encuentran en las localidades de José León Suárez y Loma Hermosa, las cuáles lindan con el río Reconquista como ilustra la imagen 3.



Imagen 3: *Mapa del Área Geográfica Reconquista en la zona del municipio de General San Martín. Fuente: Observatorio Metropolitano*

Las excavaciones tuvieron lugar en dos momentos, uno a principios del siglo pasado, antes que esas tierras fueran bautizadas con los nombres que hoy llevan, incluso anterior al proceso de poblamiento. A principios del siglo XX, los terrenos cercanos al río Reconquista, que en ese momento se llamaba el Río de las Conchas, eran chacras que pertenecían a una decena de familias (Massa, 1994; Grinberg, 2020; Rey, 2024) en las que se proyectaba que sean para cultivos, ya que para ese entonces la concentración de la población y la actividad urbana se encontraba en el centro de la Ciudad de Buenos Aires y estos eran sitios periféricos con la característica de inundable por lo que no eran atractivos para la residencia (Giorno y Dadon, 2016).

Debido a las fuertes inundaciones por el desborde del río, la familia propietaria de 160 hectáreas cercanas al río Reconquista buscó estrategias de intervención para cumplir su objetivo de uso de las tierras. Para ello contrataron al ingeniero Juan Carlos Tambutto en 1918, a los efectos de encontrar solución al problema. En consecuencia, las acciones desarrolladas en el área fueron: construcción de terraplenes de contención y plantación de distintos tipos de árboles como sauces y eucaliptos, como muestra la imagen 4 (Giorno y Dadon, 2016). Estas especies de árboles permanecen en la actualidad en los barrios, pese a que son especies exóticas. Tal es la abundante presencia de ejemplares en la zona que dos de los barrios formados en los últimos años llevan el nombre de Eucaliptus.



Imagen 4: *Familia Tambutto trabajando la tierra para evitar inundaciones en el área cercana al río Reconquista. Fuente: Massa 1994*

La construcción de terraplenes también encuentra huellas en la actualidad, ya que esa obra requirió la perforación de los suelos formando huecos que impactaron en la vida de la población de manera importante en aquel momento y por varias décadas posteriores. La arena extraída mostraba particularidades consistentes en la composición de restos fósiles con la que contaba, la pureza del material y la edad de los suelos (Ruscoi, 1933), que no se encontraba en las tierras de Buenos Aires. Las características de la arena produjeron que se defina un nuevo tipo de capa a la que se denominó Puelchense (Catellanos, 1928 y 1933).

El material extraído tuvo importante relevancia en la época, dado que no era simplemente tosca, como lo obtenido en otros sitios, sino un tipo de arena de muy alta calidad que fue estudiada exhaustivamente por prestigiosos paleontólogos desde 1918 hasta 1948 cuando se publicaron resultados finales sobre la composición de fauna, flora, edad e historia de la capa de arena Puelchense (Castellanos, 1933; Rusconi 1933 y 1948).

Las excavaciones en estos terrenos fueron titulados en los periódicos de la Ciudad como "Excavaciones en el pueblo de Villa Ballester[3]". Como el área aún no estaba bautizada, utilizaban como referencia el pueblo más cercano. La descripción del territorio en ese momento fue:

> Al oeste de Villa Ballester, a la altura del kilómetro 24 del F.C.C. A. y a unos 600 metros a la izquierda de este ramal de ferrocarril. Dicho lugar forma un amplio valle natural limitado al sur y al este por colinas que tienen entre 10 y 12 metros de altura en relación al valle. Estas colinas están constituidas de material loesoide de la formación pampeana, pero en muchos lugares esos materiales se hallan cubiertos de la capa de tierra negra vegetal. A unos 2400 metros al oeste del establecimiento se encuentra el río de Las Conchas, cuyas aguas corren a un metro, aproximadamente, más bajo que el nivel del valle (Rusconi 1933: 179).

La riqueza de la arena motivó a la familia dueña de las tierras y al ingeniero Tambutto a crear una empresa dedicada a la extracción y venta de la misma. La perforación de suelos comenzó con una maquina con motor, como muestra la imagen 5, que mediante fuerza hidráulica recorría con un tubo, un pozo previamente construido, inyectaba aire y revolvía las arenas y, por medio de otro caño la arena subía a la superficie semilíquida; luego, pasaba por un tejido de malla fina, así se tamizaba y quedaba la arena fina ideal para construcciones (Rusconi 1933 y 1948).

3. La localidad de Villa Ballester, perteneciente al partido de San martín, se fundó en 1889 entonces todas las tierras cercanas a esa localidad se las identificaba con ese nombre.

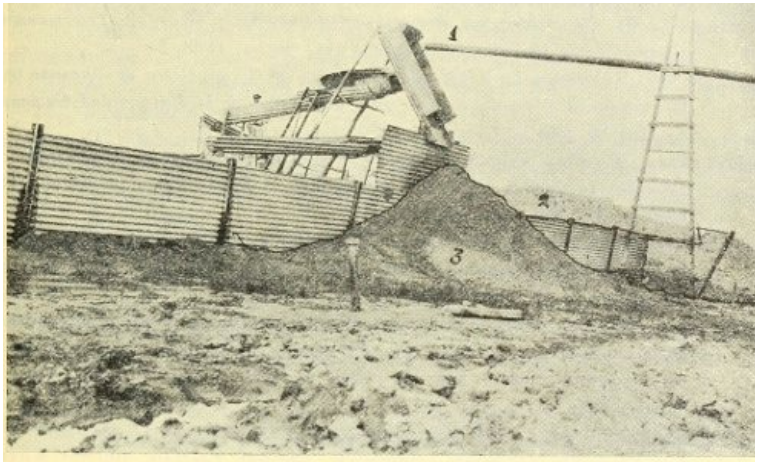


Imagen 5: *Extracción de arena en José León Suárez. Fuente: Rusconi 1933)*

A la extracción de arena pronto se le sumó la implementación de un horno para la fabricación de ladrillos, como muestra la imagen 6. Así se formó la ladrillera de José León Suárez.



Imagen 6: *Chimenea del horno de ladrillos en Kilómetro 24. Fuente: Circa (1920)*

El crecimiento de la empresa arenera y ladrillera impulsó que se realizarán extensiones de vías y creación de estaciones para que el ferrocarril llegará hasta las cercanías del área de producción y así facilitar tanto el traslado de los materiales cómo mano de obra que llegaban de distintos puntos, ya que no había población local por aquel entonces. En ese marco, en mayo de 1932 se inauguró la parada kilómetro 24. En 1940 es cuando se oficializa el nombre de José León Suárez a este pueblo, a pedido del Instituto Ibero-Americano (Massa, 1994). Con la llegada del ferrocarril, las tierras se lotearon y se pusieron a la venta publicitadas como terrenos con conexión, transporte, cercana a estación de tren y acceso a industrias, facilidades de pago y con ladrillos de regalo como se observa en la imagen 7.



Portada del Plano o Carta de Remate de la Cía. Argentina de Tierras del Norte Limitada, de la venta de lotes realizada en 1933.

Imagen 7: *Publicidad de lotes en Kilómetro 24. Fuente: Archivo Witcomb*

La actividad extractivista de arena funcionó entre los años 1918 a 1940 (Giorno y Dadon, 2016), la ladrillera continuó su fabricación y por aquellos años se instalaron frigoríficos, caleras y fábricas de botones, entre otras (Rey, 2024), en sintonía con la política nacional de industrialización por sustitución de importaciones. En paralelo, la localidad comenzó a poblarse con migrantes que llegaban de áreas rurales en búsqueda de

trabajo, debido al cambio del programa económico que atravesaba el país (Elizaga, 1970; Devoto, 2002). La ladrillera y la arenera fueron un importante impulso en la formación económica, social y urbana en el área. Los vecinos las recuerdan por tres motivos principales: fuente de trabajo y migración de sus familias hacia las cercanías del lugar de producción; la obtención de ladrillos por donaciones y arrojos que realizaba la empresa y por los huecos que quedaron post etapa de extracción (Entrevista vecina Villa Hidalgo, 2021; Entrevista vecina Carcova, 2021; Entrevista vecina Lanzone, 2022).

Los pozos que quedaron como huellas de los años de excavación a principio del siglo XX permanecieron hasta los primeros años del siglo XXI como parte del hábitat de los vecinos. Aunque desde el inicio se observó el peligro de estos huecos, tanto por los más de 30 metros de profundidad como por zonas que tienen boquetes debajo de fina capa de tierra en constante posibilidad de derrumbes y bordes costeros deslizantes en las lagunas que se formaron, no se consideró alarmante debido a que, en aquellos años, no se asentaba población allí (Rusconi, 1948).

Pese a ello, los dueños de la arenera y los ingenieros involucrados en la industria desplegaron algunas acciones en las lagunas que resultaron de la actividad extractivista. Por un lado, 10.000 metros cuadrados se aprovecharon para la construcción de una pileta de natación que fue rodeada por un parque. Se inauguró en 1938 bajo el nombre de Balneario de Villa Ballester, popularmente conocida como Piletas Marimón[4], al que asistían decenas de familias cada fin de semana provenientes de las zonas cercanas, de otros municipios y de la Ciudad de Buenos Aires (Valdez Tritti, 2010). El balneario fue muy popular entre la década de 1940 y 1970, luego de esos años encontró su decadencia y posterior abandono. Hasta los primeros años del 2000 el área estuvo baldía, solo predominaban los eucaliptus y restos del balneario como mesas y asientos de cemento, algunos resabios de las piletas y sectores de cancha. Hacia el 2005 los terrenos fueron tomados y se construyó un asentamiento, el barrio Los Eucaliptus. El proceso de urbanización en el barrio tuvo cómo principal obstáculo el carácter inundable de las tierras, inundación que ocurría no por el desborde del río o por fuertes lluvias sino porque la capa de agua subterránea (napa) se encuentra muy cerca de la superficie, lo que genera la constante emergencia de agua como muestra la imagen 8.

4. Marimón era el apellido de uno de los dueños de esas tierras



Imagen 8: *Agua emerge de los suelos del barrio Los Eucaliptus. Fuente: Giorna y Dadon (2016)*

Ante la problemática de la recurrente inundación los vecinos desarrollaron diversas estrategias, tanto comunitarias como individuales para sus hogares. Las estrategias en común se realizaron en espacios comunes y se basaron en la demarcación de canaletas en los suelos y la construcción de puentes para cruzar en espacios donde había grandes zanjas. En relación a las acciones individuales consistió en edificar las viviendas sobre una base alta, ya sea con relleno de tierra o con maderas y tablas para realizar elevaciones del suelo, evitando las inundaciones como muestra la imagen 9 (Giorno y Dadon, 2016).



Imagen 9: *Estrategias de las familias para elevar sus viviendas del nivel del suelo. Fuente: Giorno y Dadon (2016).*

Por otro lado, se utilizó un pozo de 200 metros cuadros que se había llenado de agua emergente de los suelos por ser un área de humedal para el cultivo de pejerrey como puede verse en la imagen 10. Los paleontólogos encontraron suelos propicios para criar este tipo de peces tomando

como ejemplo el caso de laguna de Chascomús. La laguna fue nombrada como Laguna del Pejerrey y fue un espacio de pesca y de refresco para los vecinos, aunque sumamente peligroso por las particularidades de hundimiento, hasta el 2015 aproximadamente. Recientemente, la laguna fue cubierta totalmente con tierra para evitar accidentes en la zona.



Imagen 10: *Imagen satelital de febrero 2004. Fuente: Giorno y Dadon (2016)*

El barrio de los Eucaliptus es un caso de urbanización sobre tosquera. No obstante, en este capítulo le dedicaremos mayor desarrollo al caso de urbanización alrededor y sobre la laguna Libertador, que se encuentra a pocos kilómetros de este barrio. Los motivos principales son dos: por un lado, el barrio los Eucaliptus se emplazó sobre una tosquera que ya se encontraba tapada y, además, la zona con tosquera rellena representa una hectárea de las siete que ocupa el total del barrio. Asimismo, el proceso

de ocupación del terreno en este barrio ha sido estudiado y descripto por Giorno y Dadon (2016). En cambio, el proceso de urbanización de los barrios que se asentaron sobre la laguna Libertador ha sido estudiada (Heyaca, 2007; Acero Vargas, 2018; Rodriguez y Szajnberg, 2019; Gerbaudo Suárez, 2021; López y col., 2023) más desde su proceso organizativo social. En este capítulo se busca focalizar en la relación entre la tosquera y los procesos de urbanización que tienen lugar sobre ellas.

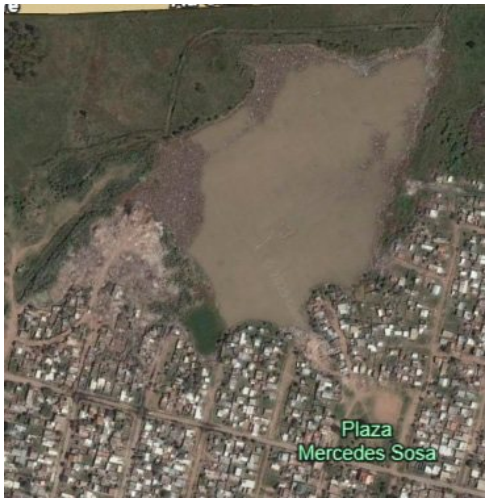
IV Urbanizar la tosquera

La laguna Libertador se encuentra bordeando el kilómetro 7 de la autopista Buen Ayre y es el resultado de distintos procesos extractivistas que hubo en la zona. Aunque existen diferentes relatos de cuándo se formó esa tosquera, hay un consenso que su origen fue a fines de la década de 1970, bajo dictadura militar, con el propósito de extraer tosca para la construcción de la autopista (Giorno y Dadon, 2016; Rodiguez y Szajnberg, 2019; Fernández 2020; Entrevista vecina Costa Esperanza, 2025), aunque no se descarta una extracción previa, a principios del siglo XX, con la construcción de los terraplenes en la zona (Rusconi, 1948; Entrevista referente/investigadora 8 Mayo, 2025), por lo que es posible que esa laguna haya sido producto de un doble proceso extractivista. Lo empírico es que la laguna existe y efectivamente se formó a causa de la extracción de tosca y la emergencia de agua de las napas.

Hasta 1998 los terrenos lindantes a la tosquera estuvieron baldíos y fueron utilizados para el arrojo clandestino de residuos, tanto por vecinos de la zona cómo por camiones de basura que llegaban al lugar y descargaban su contenido (Heyaca, 2007; Acero Vargas, 2018; Entrevista referente 8 Mayo, 2003). A fines de la década de 1990, Argentina presentaba una coyuntura que combinaba altos niveles de desempleo (18,4% según INDEC 1995), de pobreza (36,1% según INDEC 1998) e importantes procesos migratorios hacia la RMBA, en busca de trabajo y lugar para vivir (Bettatis, 2009; Cravino y col., 2012; Castilla y col., 2021). En ese contexto, tuvieron lugar decenas de tomas de tierra en baldíos de áreas suburbanas con alta degradación ambiental (Clichevsky, 2000; Cravino y col., 2002; Heyaca, 2007; Di Groce Garay y Alessio, 2018).

Los terrenos lindantes a la laguna Libertador fueron ocupados en diferentes momentos del año 1998 y por distintos grupos de familias, lo que resultó en la conformación de barrios con diversas identidades, orígenes y formas organizativas (Rodríguez y Szajnberg, 2019; Gutiérrez y col.,

2022). El proceso resultó en la fundación de tres barrios: uno se autodenominó 8 de Mayo, fecha que se efectuó la toma de esas tierras[5], otro se llamó Costa Esperanza, en referencia a la isla donde transcurría la historia de una novela emitida por televisión[6] y fueron los vecinos quienes observaron un paralelo con el habitar al borde de la tosquera y decidieron ponerle ese nombre. El tercer barrio se llamó Costa del Lago y se construyó en gran medida sobre la tosquera, la cual fue rellenada con camiones de tierra, escombros y basura que vecinos pagaron y pagan (Rodríguez y Szajnberg, 2019; Entrevista vecina, 2023) para que depositen allí y, posteriormente, construir sus viviendas sobre ella. Rodríguez y Szajnberg (2019) calcularon que entre el año 2000 y 2016 se depositaron en la laguna el contenido de 200.000 volquetes que permitieron sumar 17 hectáreas de suelo urbano a los barrios. El rellenado de la laguna continuó, las imágenes 11 y 12 dan cuenta del avance de la urbanización sobre la laguna a lo largo de veinte años (2004-2024).



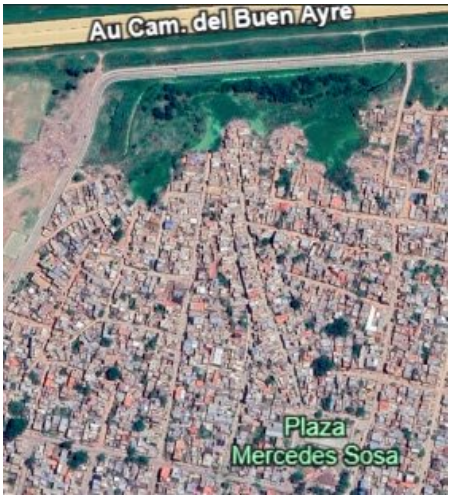


Imagen 11: *Tosquera Libertador febrero 2004* **Imagen 12:** *Tosquera Libertador marzo 2024*

Los asentamientos conformados desde la década de 1990 en general contaron con la característica de constituirse con organización barrial

5. El 8 de Mayo de 1998 se tomaron tierras que hasta el momento era un baldío en el que clandestinamente se arrojaban residuos.
6. El programa se llamó "Verano del 98" y el escenario era una isla en Tigre.

que consistía en un doble proceso. Por un lado, el espacial e infraestructural; por otro lado, la organización ciudadana para la toma de decisiones (Merklen, 2010). Los barrios que se conformaron alrededor de la laguna dan cuenta de distintas formas de organización. 8 de Mayo, por ejemplo, planificó desde el inicio de la toma el trazado de calles, la medida regular de los terrenos desplegó estrategias comunitarias para alcanzar el acceso a servicios básicos de manera informal y se organizó políticamente mediante sistema de representación de delegados por manzanas y la creación de comisión directiva para la toma de decisiones comunitarias (Heyaca, 2007; Entrevista referente 8 Mayo, 2018; Acero Vargas 2018). En menor medida, el barrio Costa del Lago también se organizó, aunque su traza urbana en buena parte es irregular y lo atraviesan pasillos. Asimismo, su organización política funcionó los primeros años de formación del barrio y luego se diluyó. Muy por el contrario, la organización política de 8 de Mayo permanece hasta la actualidad principalmente guiado por la asociación civil que lleva ese nombre y que articula proyectos de cogestión con el municipio, con organismos de la provincia de Buenos Aires como OPISU[7], con la UNSAM y muchas otras instituciones.

Las tomas de terrenos, por aquellos años, estuvieron protagonizadas por jefes de familias que alquilaban y ya no podían pagar, otros que vivían en habitaciones que les prestaban parientes o que alquilaban temporalmente habitaciones. Los días anteriores a las tomas los vecinos organizaron la llegada a los terrenos baldíos (Entrevista vecina Costa Esperanza, 2023). Las familias no pertenecían a un grupo previamente organizado, sino que en esos días se reunieron espontáneamente entre conocidos, parientes y coterráneos. Llegaron a los terrenos y dividieron las parcelas. Una vecina que participó de las tomas recordó que era "todos palos e hilitos" (Entrevista vecina Costa Esperanza, 2023). Posteriormente a la división, los jefes de familias instalaron lonas y plásticos para cubrirse del rocío de la noche, con el pasar de los días fueron acercando chapas y maderas para la construcción de las casillas. "Las maderas eran oscuras, parecerían viejas y mojadas. En la zona había montículos de tierra, una tierra rara no era común", relata Andrea que recorrió el barrio 8 de Mayo a los pocos meses que se conformó (Entrevista referente/educadora 8 de Mayo, 2023). Las noches eran sumamente oscuras en el lugar, debido a la falta de electricidad, los ocupantes se alumbran con velas y fogatas comunitarias que además de alumbrar y de dar calor durante los meses de frio era aprovechado para las primeras cenas comunitarias en las que cada vecino aportaba algún alimento para la olla (Entrevista vecina 8 Mayo, 2023).

7. Organismo Provincial de Integración Social y Urbana

Los vecinos tenían varios desafíos por delante: lograr el acceso a servicios básicos, la construcción de sus casas y estar atentos a posibles intentos de desalojos. Todo esto mientras permanecían en las precarias viviendas provisorias que armaron y organizaban de manera comunitaria el proceso de urbanización.

El trazado de calles, que consistió en demarcar los caminos y el aplastamiento de la tierra para que sea más firme, fue una de las primeras acciones coordinada comunitariamente. Uno de los vecinos, estudiante de arquitectura, tenía un conocido que era agrimensor y ayudó en la división de las parcelas y los caminos; respecto a las calles, los vecinos aportaron a un fondo común para contratar las maquinas y realizar la compactación de tierra (Heyaca, 2007).

El acceso a servicios básicos como electricidad y agua requirió de mayor organización comunitaria, ya que debían hacerse conexiones desde una central hacia cada vivienda; lo que requería como insumo muchos metros de cables y de caños. Lo primero que pudieron resolver fue la cuestión eléctrica: se instaló un medidor comunitario desde el cuál se conectaron cables para que llegue a cada casa. La dificultad que encontró este mecanismo semi informal de acceso a la electricidad fue la baja tensión, debido a los delgados cables que transportaban la energía hasta los hogares. Pese al precario servicio, los vecinos pagaban por él de manera comunitaria, el dinero era juntado por los delegados y luego se abonaba todo junto (Heyaca, 2007). La conexión de agua exigió un mayor trabajo aún, porque debían realizarse perforaciones en el suelo para la instalación de caños. Tanto los insumos como la mano de obra demandaban altos costos que las familias no podían afrontar. En diciembre de 1998 las familias del barrio logran acceder a un subsidio que les sirvió para pagar las perforaciones y los caños (Heyaca, 2007).

Los vecinos desplegaron distintas estrategias para la auto-urbanización (Caldeira, 2017) del barrio durante más de una década. En 2016, en el marco de políticas de integración socio-urbanas (Gassull, 2022), se comenzó un proceso de formalización de distintos barrios populares, entre ellos los descriptos aquí que bordean la laguna Libertador. El proceso de urbanización en barrios autoconstruidos implica un trabajo bastante más complejo que urbanizar desde el llano. La instalación de la infraestructura hídrica y el pavimento en estos barrios es uno de los mayores desafíos para la gestión. El principal obstáculo es el suelo, ya que su composición en buena medida es mezcla de basura, restos de residuos áridos y tierra, tal como se observa en la imagen 13. A esa característica se debe

sumar la dificultad para cumplir con los requisitos de profundidad que se establece en los códigos y normativas para pavimentar cómo para la conexión de agua.



Imagen 13: *Conformación de suelos de los barrios cercanos a la Laguna Libertador. Fuente: fotografía propia (2023).*

Los caños de agua y cloacas en los barrios en estudio, fueron instalados primero informalmente por los vecinos y, luego de veinte años, se formalizaron con obras realizadas por la empresa estatal de Agua y Saneamiento (AySA). Pese al proceso de formalización, los caños presentan irregularidades en torno a su ubicación en el suelo, se encuentran a pocos centímetros de la superficie (Entrevista funcionario, 2023; Entrevista jefa de obra, 2023), también en cuanto a las conexiones cruzadas que existen y la precariedad de los planos, que no cuentan con el grado de oficialización presentados en obras realizadas en barrios residenciales.

En concatenación con las obras pluviales, las políticas de pavimentación encontraron un doble obstáculo. Además de las pendientes y la inestabilidad del suelo debido a cómo se constituyó, se agrega los cruzamientos de las conexiones de agua y saneamiento y la cercanía de los caños a la superficie, lo que imposibilitó una correcta pavimentación con las capas y espesores correspondiente. La pavimentación correcta debe realizarse con tres capas; la más superficial que es de hormigón rico, debe ser la más resistente y tener entre 15 a 20 centímetros de espesor, por debajo otra capa de hormigón con menor resistencia que suele tener mayor grosor hasta unos 30 centímetros y debajo de esas capas se encuentra una que funciona como base que se compone de tosca compactada, siendo la capa más gruesa que alcanza unos 40 centímetros. En los barrios de estudio no pudo realizarse todas las capas con los espesores recomendados. La imagen 14 muestra la cercanía existente entre los caños y la superficie.



Imagen 14: *Obras en el barrio 8 de Mayo. Fuente: Fotografía propia (2023)*

Los efectos de las precariedades urbanas en estos barrios son inmediatos. El acceso al agua es precario en tanto su potencia, el pavimento se

raja y -según vecinos- se producen inundaciones que antes de la obra no se producían y el agua del suelo sigue emergiendo, incluso sobre el pavimento como ilustra la imagen 15.



Imagen 15: *Pavimento nuevo en barrio 8 de Mayo. Fuente: imagen propia (2023).*

V Reflexiones finales

Los procesos de urbanización en áreas de pobreza urbana y degradación ambiental crecen exponencialmente hace décadas y las proyecciones muestran que lo seguirán haciendo. El presente capítulo describe la transformación de un área con importante riqueza natural, tanto por los suelos como por el ecosistema que allí tenía lugar a principios del siglo pasado, hacia un área donde prevalece la extrema pobreza y la degradación ambiental. El proceso extractivista que tuvo lugar en el área de estudio es paradigmático de casos que se replica en todo el conurbano bonaerense.

Más allá de la narración histórica de los suelos cercanos al río Reconquista y la descripción de la injusticia económica, social y ambiental que atraviesan los habitantes de los barrios en estudio; el trabajo se propuso dar cuenta de las complejidades que traen aparejadas los procesos de formalización urbana en espacios donde se desarrollaron procesos informales de urbanización. Tal descripción puede abonar a la reflexión en torno a la necesidad urgente de planes urbanos, en especial alrededor de áreas metropolitanas que es donde se concentra la población y donde se proyecta que los procesos urbanos continúen. Asimismo, ante el caso analizado, se propone pensar un programa de integración socio urbana que se anticipe a los procesos informales de conexión de servicios básicos y se provea a los barrios en formación de conexiones formales o -al menos- con infraestructura que permita, con posterioridad, la formalización de modo más eficiente.

A los fines teóricos, el capítulo aporta la descripción de un caso de toma de tierras y las estrategias desplegadas por la comunidad para habitar y cómo, luego de años, el Estado aporta al barrio políticas de urbanización. De este modo, se produce una especie de palimpsesto de acciones urbanísticas donde conviven conexiones formales e informales, se entremezclan entre ellas y se obstaculizan mutuamente.

El problema de la falta de planificación urbana a largo plazo resulta una obviedad y, en ese sentido, la presente investigación no suma un aporte novedoso. No obstante, la idea de futuro, y particularmente en relación a la vivienda propia, sigue siendo en las familias un horizonte al que apuntan. Incluso en las familias más empobrecidas de las áreas urbanas donde escasean o incluso no hay suelos, sino lagunas que requieren ser llenadas para luego comenzar el proceso de urbanización con los riesgos que implica la construcción de un barrio sobre una laguna rellena. Tal situación

requiere de una fuerte convicción a la idea de futuro en el barrio por la paciencia que implica esperar el tiempo necesario para cubrir un hueco tan profundo y amplio, sin saber cuánto tardará; asimismo, por el dinero que precisa la compra de tierra y escombros para volcar en la laguna a sabiendas que el contenido de un camión apenas llena una pequeña porción casi insignificante de toda la tosca. A pesar de no saber ni cuánto tiempo ni cuánto dinero les llevará la formación del suelo y sabiendo las dificultades que tendrán cuando ésta se concrete y comiencen a construir sus viviendas, las familias apuestan a ese futuro en una porción de tierra que hoy es tosquera.

Bibliografía

Acero Vargas, J. S. (2018). *Territorios en disputa: Territorio, conflicto y movimiento social en la periferia bonaerense.* Universidad Nacional de Colombia: Tesis de Maestria en Estudios Políticos Latinoamericanos.

ACUMAR. (2011). *Diagnóstico sobre cavas y tosqueras.*

Almandoz, A. (2008). Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *Revista Eure, XXXIV*(102), 61-76.

Banco Mundial. (2022). *Grupo Banco Mundial*. Obtenido de https://datos.bancomundial.org/

Barreto, L. (2024). De infraestructuras para "purificar la ciudad", injusticias espaciales y activismos: Sostener la vida urbana cerca de un relleno sanitario en Buenos Aires. *Iluminuras, 24*(67), 319-354.

Basílico, G. (2021). Características de la cuenca del río Reconquista: aspectos geográficos y ambientales. En L. De Cabo, & P. Marconi, *Estrategias de remediación para las cuencas de dos ríos urbanos de llanura : Matanza-Riachuelo y Reconquista* (págs. 279 - 304). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación de Historia Natural Félix de Azara.

Bettatis, C. (2009). Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires. *Revista Bitácora Urbano Territorial, 15*(2), 89 - 108.

Bussi, E. M., Grinberg, S. M., & Verón, E. F. (2023). La presencia múltiple de los residuos sólidos urbanos: Un estudio en barrios en contexto de pobreza de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo, 7*(16), 1-30.

Caldeira, T. P. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. , 35(1), 3-20. *Environment and Planning D: Society and Space, 35*(1), 3-20.

Castellanos, A. (1928). Notas críticas sobre el puelchense de los sedimentos neogenos de la Argentina. *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba, XV*, 1 - 54.

Castellanos, A. (1933). Las arenas del antiguo río Paraná y la perforación de Villa Ballester. *Qui Novit, II*.

Castilla, V., Canevaro , S., & López, M. B. (2021). Migración, degradación ambiental y percepciones del riesgo en la cuenca del río Reconquista. *Revista de Estudios Sociales*(76), 41 - 57.

Clichevsky, N. (2000). Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación. *Serie Medio Ambiente y desarrollo*, 7-46.

Colella, V., Dombroski , L., Ceci, S., Nieva, L., Rodriguez , D., Rojas, R., . . . Soto, A. (2016). *(Re) construir las ciudades desde los bordes: los barrios de Los Hornos, Moreno.* Moreno: Chivo y Archivo Narow.

COMIREC. (2024). *Saneamiento y reconversión del basural Cava Stefani.* La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Cravino, M. C., Abramo, P., Clichevsky , N., Fernandes, E., & Jaramillo, S. (2012). *Repensando la ciudad informal en América Latina.* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C., Fernández Wagne, R., & Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años 90. En L. Andrenacci, *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (págs. 107-124.). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Curutchet, G., Grinberg, S., & Gutiérrez, R. (2012). Degradación ambiental y periferia urbana: un estudio transdiciplinario sobre la contaminación en la región metropolitana de Buenos Aires. *Ambiente & sociedade*(15), 173-194.

Davis, M. (2008). *Planeta de ciudades miseria.* Madrid: Foca.

Devoto, F. (2002). *Historia de la inmigración en la Argentina.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Di Groce Garay, A., & Alessio, A. (2018). Tomas de tierras en La Plata. Avances de un Registro de Tomas de Tierras para el período 2000-2015. Crítica Y Resistencias. *Revista De Conflictos Sociales Latinoamericanos, 6*, 18-46.

Elizaga, J. (1970). *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina.* Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía.

Emery, J. (2023). Settlement types, territorial discourse and the symbolic production of the 'post-industrial town'. *Environment and Planning C: Politics and Space*.

Escobedo, A., Salinas, M., Caronte, P., Faraone, S., & Díaz, N. (2019). *El sector terciario y su influencia en el desarrollo local del Partido de La Matanza a partir de la puesta en valor del patrimonio histórico cultural.* Universidad Nacional de La Matanza. Departamento de Ciencias Económicas.

Fernández, L. (2020). *La muralla verde. Urbanismo y ecología en tiempos de dictadura en el Gran Buenos Aires (1976-1983).* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Gassull, V. M. (2022). Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio Urbana en Barrios Populares - RENABAP. *Procesos Urbanos, 9*(1).

Gerbaudo Suárez, D. L. (2021). Kuña guapa en la ciudad. Migración paraguaya, género y hábitat en el Área Reconquista. *QUID 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, 16*(15), 14-37.

Giorno, M., & Dadon, J. (2016). *Patrones de ocupación informal de la costa del río Reconquista, partido de General San Martín.* Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. UBA.

Grasso, A. (2019). *Tosqueras, piletas de la muerte.* escrituracronica.com.

Grinberg, S. M. (2020). Etnografía, biopolítica y colonialidad. Genealogías de la precariedad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Tabula Rasa*(34), 19-39.

Grinberg, S., Porzionato, N., Bussi, E., Mantiñan, L., & Curutchet, G. (2018). Agua y sedimentos: testigos clave de una contaminación anunciada. En *Agua + Humedales.* San Martín: UNSAM Edita.

Gutiérrez, A., Pereyra, L., Pelaez, E., Scholl, L., & Tassara, D. (2022). *Movilidad y accesibilidad en asentamientos informales de Buenos Aires: El caso de los barrios de Costa Esperanza, Costa del Lago y 8 de Mayo .* Banco Interamericano de Desarrollo.

Heyaca, M. F. (2007). *Estado de la cuestión sobre la Asociación civil Proyecto comunitario 8 de Mayo y la situación particular de mujeres, jóvenes y niños/as.* Informe para el Istituto Cooperazione Economica Internazionale.

Hine, C. (2000). *Etnografía virtual.* Barcelona: UOC.

Laura, G. (1978). *El cinturón ecológico.* Buenos Aires: CEAMSE.

Ley 14.343 Regulación de la identificación de los pasivos ambientales.

Ley Nacional N° 1919. Código Nacional de Minería argentino.

Ley Nº 24.585. Código de minería.

López, M. B., Piñeyrúa, F., Nejamkis, L., Rajoy, R., & Ruggiero, M. (2023). Estudio interdisciplinar del espacio público del río Reconquista desde la experiencia habitacional de mujeres migrantes. *Campos en Ciencias Sociales, 11*(1).

Massa, L. (1994). *Apuntes para la historia del pueblo de José León Suárez.* Cuadernos del Reconquista.

Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983 - 2003).* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gorla.

Miño, M. (2012). *Detección de basurales ilegales, rellenos sanitarios, ex basurales, tosqueras y chatarreras en el Gran Buenos Aires, mediante teledetección y sistemas de información geográfica.* Universidad Nacional de Córdoba : Tesis Maestría en Aplicaciones espaciales de alerta y respuesta temprana en emergencia.

Moreno, A. B., Kawasaki, W., Lopez, I. G., Bullon-Cassis, L., & Mwamat, D. (2017). *Housing Policies.* Nueva York: Habitat III. United Nations.

Nader, G. (2015). *Evaluación de calidad de agua de un río urbano.* Tesis de doctorado en Ciencia y Tecnología, mención química. UNSAM.

Pink, S., Horst, H., Postill, J., Hjorth, L., Lewi, T., & Tacchi, J. (2019). *Etnografía digital.* Madrid: Morata.

Rey, N. F. (2024). Los ríos y la historia ambiental urbana. *Todo es historia*, 6-15.

Rodriguez, V., & Szajnberg, D. (2019). Las unidades domésticas, el espacio productivo y reproductivo en conflicto. *XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*.

Rusconi, C. (1933). Apuntes preliminares sobre las arenas peulchenses y su fauna. *Anales de la sociedad ciéntifica argentina, CXVI*, 169-193.

Rusconi, C. (1948). *El peulchense de Buenos Aires y su fauna.* Rosario: Instituto de Fisiografia y geología. Universidad Nacional del Litoral.

TECHO. (2018). *Relevamiento de Asientos Informales 2018.* Buenos Aires: TECHO Argentina.

Valdez Tritti, J. (2010). *Historia del legendario pago de Santos Lugares y del partido de General San Martín, 1864, Provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires: Carrillón Ediciones.

Verón, E. F., Mantiñán, L. M., & Grinberg, S. M. (2021). El habitar en contextos de pobreza urbana y degradación ambiental.: Las tensiones entre el sueño de la casa propia y los problemas urbanos. *PENSUM, 7*(7), 61-80.

CAPÍTULO 44

Los barrios populares: lentes privilegiadas para observar los matices de la relación entre hábitat y trabajo durante la posconvertibilidad

Marcela Laura Vio*

CONICET/ CIDIPROCO (Universidad Nacional de Avellaneda).
* marcelavio@gmail.com

Palabras clave: *Hábitat, Economía Popular, Trabajo, Barrios Populares, Conurbano Bonaerense.*

Keywords: *Habitat, popular economy, labour, popular neighborhoods, Greater Buenos Aires Area.*

Resumen ejecutivo

Este capítulo retoma la evidencia producida en dos barrios populares situados en el primer y segundo cordón del Conurbano bonaerense, considerándola una lente privilegiada para examinar los matices que adquiere la relación entre hábitat y trabajo durante el período de posconvertibilidad y, de manera aún más pronunciada, en el contexto de la pospandemia. Dichos matices refieren, principalmente, al entramado de relaciones sociales que se configura en cada territorio y que sostiene los procesos de reproducción social; a las modalidades de trabajo que despliegan los hogares y a sus diversos niveles de imbricación con el territorio; así como a los accesos diferenciados a la estructura de oportunidades, desigualmente distribuidas en el espacio urbano, en materia de suelo, vivienda, infraestructura, empleo, salud, educación y movilidad, entre otros aspectos.

En este marco, el capítulo se propone identificar las diferencias que emergen en la relación señalada, atendiendo a las particularidades históricas de conformación de los barrios y a su localización en los distintos cordones del Conurbano bonaerense. Para alcanzar este objetivo, se adopta una perspectiva metodológica cuantitativa, con base en datos provenientes de los trabajos de campo realizados en San Ignacio–La Morita (Esteban Echeverría) y Villa Jardín (Lanús) en los años 2021 y 2023, respectivamente.

Introducción

Este capítulo se propone actualizar la comprensión de los matices que adopta la relación entre hábitat popular y trabajo. En particular, se enfoca en las características que dicha relación asume en dos barrios del Conurbano bonaerense: Villa Jardín, en el partido de Lanús (primer cordón), y San Ignacio–La Morita, en el partido de Esteban Echeverría (segundo cordón).

El análisis se inscribe en una perspectiva cuantitativa y se sitúa en la intersección de los campos de estudio de la economía popular y el hábitat popular. Los resultados presentados provienen de un corpus de investigación elaborado en el marco del Programa de Estudios del Conurbano, iniciado en 2011, cuyo objetivo general es analizar las estrategias de reproducción social de los hogares vinculados a la economía popular. En este capítulo se toma con especial énfasis en aquéllas orientadas a la satisfacción de sus necesidades habitacionales y a la generación de ingresos.

El trabajo se sostiene en dos premisas. En primer lugar, se plantea que desde la posconvertibilidad tanto el hábitat como el trabajo popular inician un proceso de reconfiguración que resulta en un proceso de institucionalización que impactó sobre ambos aspectos, expresando su consolidación en la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) (Vio, 2025)[1]. En segundo lugar, se sostiene que los

1. Para ampliar sobre esta premisa se recomienda ver Vio, M. (2025). Cara y ceca del hábitat popular en el Conurbano Bonaerense: Entre la inquilinización y la institucionalización. Sociedad Y Desigualdades, (2), 5–29. Recuperado a partir de https://cientificas.unpaz.edu.ar/edunpaz/index.php/IESCODE/article/view/1648.

barrios populares adquirieron una centralidad creciente como espacios condensadores de estas transformaciones (Vio y Cabrera, 2022)[2].

Estas consideraciones permiten abordar los barrios como una lente privilegiada para observar los matices de la relación entre hábitat y trabajo, especialmente durante la posconvertibilidad y, con mayor énfasis, en el contexto pospandémico. Dichos matices remiten, fundamentalmente, al entramado de relaciones que se configura en cada barrio y que sostiene la reproducción social de los hogares; a las modalidades de trabajo desplegadas por sus miembros y sus diversos niveles de imbricación con el territorio; así como a los accesos diferenciales a la estructura de oportunidades desigualmente distribuidas en la ciudad (por ejemplo, en relación con el suelo, la vivienda, la infraestructura de servicios urbanos, el trabajo, la salud, la educación y la movilidad, entre otros).

En este marco, el capítulo se propone identificar las distinciones presentes en los matices de esta relación, considerando tanto las diferencias en los tiempos históricos de conformación de los barrios como su localización dentro de los distintos cordones del Conurbano Bonaerense. Para ello, se adopta una perspectiva cuantitativa basada en los trabajos de campo realizados en el marco del Programa de Estudios del Conurbano. En el caso de Villa Jardín, se emplean los datos relevados entre agosto y noviembre de 2023, mientras que, para los barrios San Ignacio y La Morita, se utilizan los datos recabados durante 2021.

I. Coordenadas conceptuales y metodológicas

En términos generales, coincidimos con la definición que caracteriza a las economías populares latinoamericanas como "formaciones económicas, sociales, políticas y culturales heterogéneas que constituyen entramados de procesos, prácticas y sentidos para lograr la reproducción de la vida en medio de contextos de alta precariedad" (CLACSO, 2020: 4).

En el marco de nuestras investigaciones, destacamos la contribución teórica que conceptualiza a la economía popular como un espacio de repro-

2. Vio y Cabrera (2022) profundizan en el análisis de las centralidades conformadas en torno a los barrios populares y problematizan el concepto clásico de centralidad urbana. Incluso, proponen la operacionalización de un indicador de centralidad popular con el objetivo de analizar empíricamente las transformaciones experimentadas por estos barrios, cuyos orígenes sitúan a comienzos de la posconvertibilidad.

ducción que abarca el conjunto de estrategias desplegadas por un sector específico de las clases populares, diferenciadas por sus formas de acceso a la ciudad (Cabrera y Vio, 2014). Más precisamente, analizamos un segmento de la economía popular conformado por hogares que, en su mayoría, resolvieron su acceso a la tierra y a la vivienda mediante mecanismos alternativos al mercado inmobiliario formal. Este grupo reside en villas, asentamientos informales y barrios promovidos por políticas habitacionales, fundamentalmente en el Conurbano Bonaerense.

Dichos hogares se caracterizan, en términos generales, por condiciones habitacionales deficitarias, bajos niveles de escolaridad, inserción laboral predominantemente informal y escasos ingresos, lo que en muchos casos se traduce en situaciones de pobreza.

Sostenemos, además, que, para los hogares de la economía popular, la producción de la vivienda constituye un proceso central en la vida familiar. Esta actividad no sólo estructura la organización del trabajo doméstico, sino que también convoca la cooperación de redes de parentesco, amistad y vecindad, e implica la asignación de una porción significativa del ingreso familiar, limitando así la capacidad de consumo en otras áreas (Cabrera y Vio, 2014).

En consonancia con otras propuestas teóricas que han contribuido al estudio de las economías populares, compartimos la centralidad que se le atribuye a la unidad doméstica como núcleo desde el cual se definen las lógicas que orientan su desarrollo (Coraggio, 1998). En consecuencia, orientamos nuestro análisis de la matriz de estrategias poniendo el foco en el hogar como unidad de observación, así como en las relaciones que establecen sus miembros entre sí y con otras unidades domésticas, con el mercado, el Estado y las organizaciones sociales (Cabrera y Vio, 2014).

1.1 Del hábitat popular a los barrios populares: cambios semánticos e institucionales

En lo que respecta al hábitat popular, durante la posconvertibilidad pueden identificarse dos fenómenos principales. El primero está vinculado a la dinámica de las clases populares y a sus modalidades de acceso al suelo y a la vivienda; el segundo refiere a un proceso de institucionalización que guarda relación con el experimentado por la denominada "economía popular" (Vio, 2025).

Este período se caracterizó por una mejora general en las condiciones de vida de los sectores populares, aunque sin cambios sustantivos en las formas de acceso al hábitat urbano. Como advierte el CELS (2016), entre 2003 y 2015 tanto el mercado como el Estado construyeron la mayor cantidad de unidades habitacionales registradas hasta la fecha. Una parte significativa de dicha mejora se encuentra asociada a las políticas sociales implementadas durante los gobiernos kirchneristas, que garantizaron ingresos regulares a los hogares beneficiarios.

Sin embargo, en paralelo, se intensificaron los procesos de mercantilización del suelo para las clases populares y se expandieron las modalidades de alquiler como vía de acceso a la vivienda en los barrios populares del Conurbano bonaerense (ACIJ et al., 2023).

El segundo fenómeno se produce, paradójicamente, en un contexto de reconfiguración neoliberal impulsado por el gobierno de Mauricio Macri a partir de 2016. En este trabajo se plantea que, a partir de ese momento, la categoría "hábitat popular" trasciende el ámbito de la reflexión académica para adquirir una dimensión empírica concreta a través de la figura de los "barrios populares". Estos se convierten en protagonistas de un proceso de institucionalización ligado a la consolidación de la economía popular como sujeto social y político, orientado a la conquista de derechos para lo que Kessler, Svampa y González Bombal (2010) denominan la "clase plebeya". Esta clase puede caracterizarse por su inserción en formas laborales precarias e inestables, muchas veces ubicadas en zonas grises entre el trabajo asistido y actividades altamente informales, "oscilando a menudo entre el mundo asistencial y las actividades más precarias" (p. 17).

Este doble proceso de institucionalización se cristaliza, por un lado, en la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que actúa como vocera de esta clase plebeya—o, en nuestros términos, de los hogares que constituyen el núcleo de la economía popular realmente existente. En el campo estatal, esta organización disputa recursos y sentidos en torno a las políticas públicas, apoyada en la inserción de sus cuadros dirigentes en distintas estructuras de gobierno a nivel nacional.

Por otro lado, y como parte de las disputas simbólicas y materiales, este nuevo sujeto político logra aglutinar, bajo la categoría "barrios populares", a las diversas modalidades de hábitat popular que buscan el reconocimiento estatal como condición para acceder a recursos. Este reco-

nocimiento se formaliza con la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), mediante el Decreto 358/2017.

Durante el período analizado, el hábitat popular ingresa de manera inédita en la agenda pública. Tal como señala Miranda Gassull (2022), el RENABAP dio lugar a un instrumento fundamental: el Certificado de Vivienda Familiar (CVF), creado por el mismo decreto. Este certificado permite acreditar domicilio legal o fiscal, solicitar acceso a servicios públicos (agua corriente, cloacas, energía eléctrica y gas natural), así como gestionar el CUIT o CUIL. Asimismo, el RENABAP se constituyó en el eje central del Programa de Integración Socio Urbana, que incluyó financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su implementación.

1.2 Hábitat y trabajo popular reconfiguraciones en la pospandemia

También coincidimos con Gago (2021) cuando señala que las "economías populares" no deben entenderse ni como un mero dispositivo de gestión de la pobreza ni como una herramienta de pacificación social. Lo que se consolidó tras la crisis de 2001 bajo esa denominación es:

"una combinación de saberes y formas de hacer que permiten la reproducción social en territorios profundamente atravesados por el despojo neoliberal, al tiempo que reinventan y conectan formas de conflictividad y capacidad concreta de ganarse la vida, reformulando en cierta medida la cuestión obrera, las dinámicas del trabajo y también los territorios y labores históricamente considerados no productivos" (Gago, 2021: 217).

Desde nuestra perspectiva, esta reformulación de las dinámicas laborales y de los territorios y tareas históricamente consideradas improductivas constituye un hito en la evolución de la relación entre hábitat popular y trabajo. Son justamente los barrios populares los espacios históricamente desvalorizados como improductivos, y es allí donde emergen con mayor fuerza estas formas concretas de ganarse la vida (Cabrera y Vio, 2014). En estos espacios se reconfiguran actividades tradicionalmente excluidas del mundo del trabajo, que pasan a concebirse como productivas y se configuran como lo que aquí denominamos formas de *trabajo popular* (Cabrera, 2023).

En esta resignificación del trabajo como *trabajo popular* se produce, tal como plantea Cabrera (2023), una dilución de los límites entre ingresos laborales e ingresos provenientes de políticas sociales. Por esta razón, como sugiere la autora, es necesario reconstruir el significado del trabajo

desde las prácticas efectivas de los propios trabajadores. Sin embargo, en este capítulo optamos por centrar el análisis en el hogar como unidad de observación, ya que -como se ha señalado en trabajos anteriores (Vio, 2018; Cabrera y Vio, 2014)- en la economía popular (particularmente en su versión vinculada al aprovechamiento de desechos), el "puesto", el acceso a una cooperativa o a un programa social ("el plan") no son logros individuales, sino construcciones colectivas del hogar. Estos recursos provienen del fondo de reproducción familiar acumulado y su sostenimiento es una responsabilidad compartida entre los distintos miembros, al punto de que la asistencia al lugar de trabajo puede ser intercambiada entre ellos (Cabrera, 2023).

En lo que respecta al período pospandémico[3], puede afirmarse que el acceso a ingresos a través del trabajo popular muestra su anclaje territorial en los barrios. Éstos se constituyen en matrices relacionales donde se articulan redes de proximidad que amplifican las oportunidades de acceso al trabajo, tanto en el mercado como a través de políticas sociales con contraprestación. Al mismo tiempo, en estos espacios se superponen y articulan diversos poderes locales -organizaciones sociales, instituciones municipales, provinciales y eclesiásticas- que desempeñan un papel clave en la asignación de recursos y políticas de transferencia monetaria a los sujetos destinatarios (Vio y Cabrera, 2022).

1.3 Aspectos metodológicos

Se adopta una perspectiva cuantitativa, sustentada en los trabajos de campo realizados en los barrios seleccionados. En el caso de Villa Jardín, el relevamiento se llevó a cabo entre los meses de agosto y noviembre de 2023, mediante la aplicación de una encuesta que recopila información sobre las viviendas, los hogares y las personas. El trabajo se concentró en el denominado "Sector 0", compuesto por tres macizos que quedaron excluidos del área de intervención de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), en el marco de la causa judicial conocida como *Mendoza*[4].

3. Tomamos como límite de este período para este capítulo el año del último relevamiento de campo realizado, correspondiente a Villa Jardín en 2023.

4. En el año 2004 un grupo de habitantes presentó una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando la recomposición del ambienta, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo y un resarcimiento económico por daños perjuicios. Posteriormente, la misma se amplió hacia 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca. Así se originó la Causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo)".

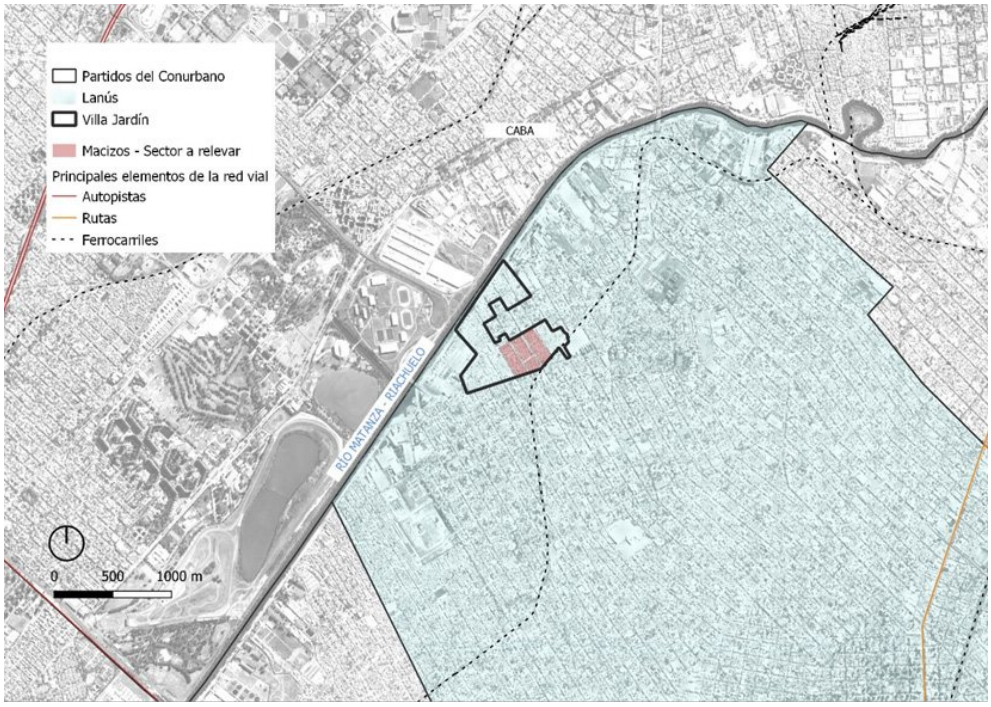


Figura 1: *Villa Jardín en el partido de Lanús, identificación del sector "0" relevado (2023). Fuente: PEC, 2023*

En los barrios San Ignacio y La Morita se retoman los resultados de un censo realizado en 2021, en el que se aplicaron los mismos instrumentos utilizados en el caso de Villa Jardín. El relevamiento abarcó viviendas, hogares y personas ubicadas en ambas márgenes del Arroyo Ortega, con el objetivo de planificar la relocalización de los hogares en el marco de la ejecución del camino de sirga, dispuesto por la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), en cumplimiento de las medidas ordenadas en el contexto de la misma causa judicial.

II. Principales características de los barrios seleccionados

Villa Jardín, ubicado en el partido de Lanús, es un barrio con una larga trayectoria histórica que se origina hacia el final del predominio del modelo agroexportador, en el contexto de la recesión mundial de la década de 1930. Su consolidación está estrechamente vinculada a la expansión de la actividad industrial, que impulsó el proceso de suburbanización de

las clases populares por fuera de la Ciudad de Buenos Aires, dando lugar a la conformación del primer cordón del Conurbano bonaerense. Este cordón se constituyó como un área receptora de migraciones internas y de trabajadores vinculados a la industria localizada tanto en el sur de la ciudad como en el propio cordón.

En sus orígenes, Villa Jardín albergó una población compuesta por migrantes internos e inmigrantes europeos —principalmente rusos, españoles e italianos—. Según relatos de vecinos, el nombre del barrio se debe a los vistosos y bien cuidados jardines de estos inmigrantes europeos.

Un recorrido por su historia permite reconocer el rol destacado de las organizaciones vecinales. Durante la década de 1960, se conformó la "Junta Coordinadora de Entidades de Bien Público", según testimonios de habitantes del barrio. En sus inicios, esta junta canalizó esfuerzos para hacer frente a las recurrentes inundaciones que afectaban la zona, y más adelante, para resistir los intentos de reubicación de sus pobladores. Cabe señalar que los terrenos donde se asienta el barrio eran originalmente de propiedad privada, y fueron expropiados en el año 1961.

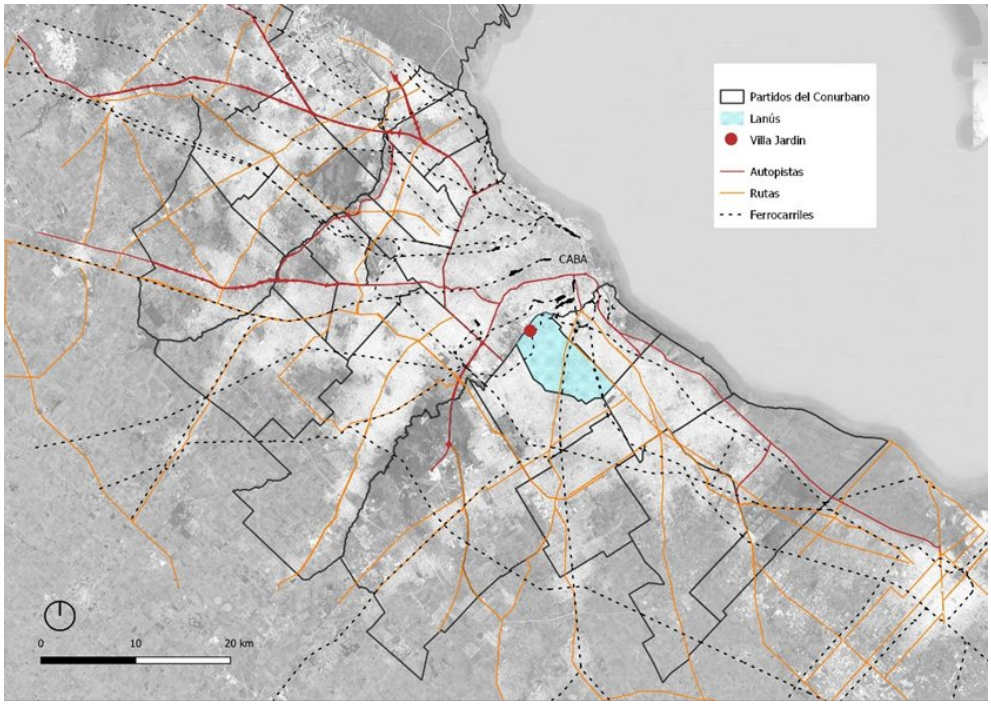


Figura 2: *Localización de Villa Jardín, partido de Lanús. Fuente: PEC, 2023*

San Ignacio y La Morita, en cambio, conforman un barrio de formación reciente. Presentan un porcentaje muy bajo de hogares que declararon haberse radicado en la década de 1980, mientras que su expansión y consolidación se intensifican a partir del año 2001, en el marco del proceso de pauperización de las clases populares. Este proceso se vio acompañado por la desalarización de la clase trabajadora y el aumento de la desocupación.

Ambos barrios se inscriben en modalidades populares de acceso al hábitat, caracterizadas por la ausencia de participación en el mercado formal de suelo y vivienda.

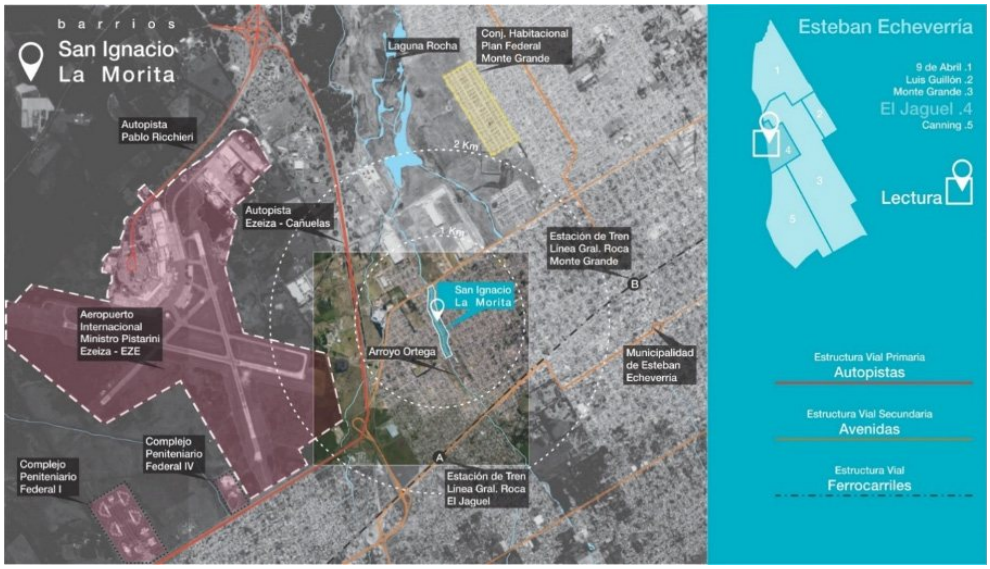


Figura 3: *Localización de San Ignacio y La Morita, partido de Esteban Echeverría*

Tabla 1: *Hogares, población y vivienda en los barrios seleccionados*

	Villa Jardín	SI y LM
Total, viviendas	714	149
Total, de hogares	733	173
Total, de Habitantes	2536	665

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Villa Jardín presenta una significativa presencia de población joven: el 33 % de sus habitantes se concentra en el rango etario de 25 a 49 años, mientras que el 28,4 % es menor de 18 años y casi el 40 % tiene menos de 24 años. De manera similar, en San Ignacio y La Morita, el 44,2 % de la población corresponde a niños y adolescentes de hasta 17 años, el 15,5 % tiene entre 18 y 24 años, y la mayor concentración se observa también en el rango de 25 a 49 años (32 %).

No obstante, existe una brecha significativa en la población de entre 50 y 64 años: Villa Jardín presenta un 15,43 % en este grupo etario, superando a San Ignacio y La Morita en casi nueve puntos porcentuales. En cuanto a la población mayor de 64 años, Villa Jardín alcanza un 12,23 %, mientras que en San Ignacio y La Morita esta proporción se reduce a apenas el 1,7 %. Las características demográficas de ambos barrios reflejan las tendencias de los cordones del Conurbano a los que pertenecen: el primer cordón presenta una pirámide poblacional con un vértice relativamente más ancho, es decir, con una mayor proporción de población adulta mayor.

Tabla 2: *Hogares pobres por ingresos*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
No pobre	263	35,9	54	31,2
Pobre	223	30,4	79	45,7
Indigente	207	28,2	38	22,0
Sin datos	40	5,5	2	1,2
Total	733	100	173	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En segundo lugar, se analiza el indicador de pobreza por ingresos. El porcentaje de hogares no pobres presenta una situación más favorable en Villa Jardín. En San Ignacio y La Morita, el porcentaje de hogares pobres, es decir, aquéllos ubicados por debajo de la línea de pobreza, se eleva hasta casi el 46 %. En cambio, en Villa Jardín este porcentaje desciende al 30 %. Por otro lado, la indigencia se acentúa en Villa Jardín, alcanzando al 28,2 % de los hogares, mientras que en San Ignacio y La Morita se atenúa,

afectando al 22,0 % de los hogares. Este mayor porcentaje de indigencia en Jardín muestra una distribución similar entre pobreza e indigencia.

2.3 Situación educativa

Respecto a los niveles de escolarización de la población de Villa Jardín se observa que la totalidad de niños y niñas menores de 5 años asisten a una institución educativa. En la siguiente franja etaria, el porcentaje de asistencia es alto; cerca de la totalidad de niños y niñas asisten a la escuela primaria. En el tercer grupo, el de edad estipulada para iniciar y realizar el nivel secundario, el porcentaje de asistencia continúa siendo alto, no llega al 5% la inasistencia a un establecimiento educativo. Menos del 45% se encuentra inserto en una institución educativa en el rango de edad estipulado para iniciar la educación superior.

En cuanto a San Ignacio y La Morita, la asistencia escolar en la población en edad de cursar la escuela primaria es alta, cercana al 99 %. Sin embargo, entre quienes están en edad de asistir a la secundaria, la tasa de abandono alcanza el 23 %. Finalmente, menos del 20 % de la población en edad de cursar educación terciaria o universitaria asiste efectivamente a estos niveles.

2.4 Cobertura de salud

El porcentaje de hogares que no cuentan con ningún tipo de cobertura para atender la salud es muy alto: alcanza el 77,3 %. El 16,7 % de los hogares recurre a servicios de salud provistos por una obra social, mientras que el 2,4 % cuenta con la cobertura del PAMI y el 2 % con Incluir Salud. En porcentajes inferiores al 1 % se mencionan coberturas como Sumar y las prepagas.

El hospital más frecuentado es el Santamarina de Monte Grande, al que acude casi el 70 % de los hogares que utilizan servicios hospitalarios. Le siguen el hospital de la vecina localidad de Ezeiza y el hospital de niños Garraham. Entre el 1 % y 2 % de los hogares refiere a otros hospitales ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

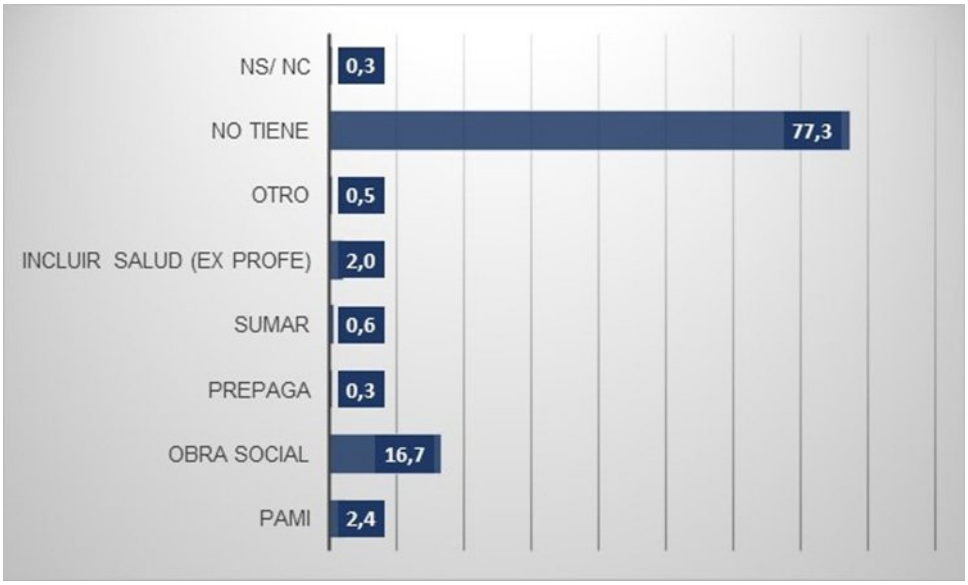


Gráfico 1: *Población con cobertura de Salud. Barrio San Ignacio y La Morita. Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) San Ignacio La Morita (nov. 2021).*

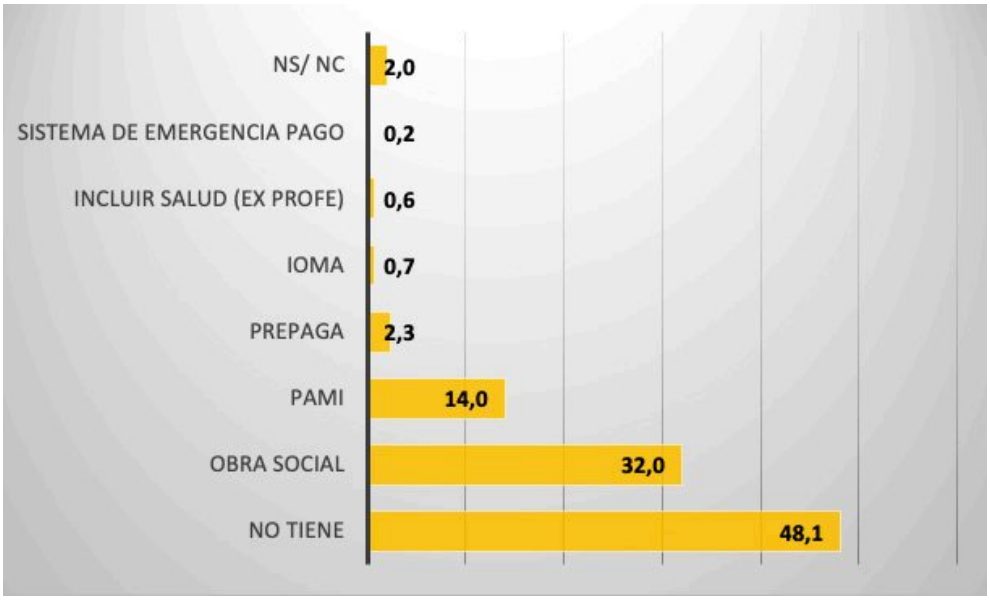


Gráfico 2: *Población con cobertura de Salud. Barrio Villa Jardín. Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).*

En consonancia con el elevado porcentaje de trabajadores formales en Villa Jardín, reflejado también en la significativa presencia de jubilados, el acceso a la cobertura de salud muestra una mayoría de personas con obra social o acceso a medicina privada (incluyendo obra social en general, PAMI, IOMA, prepagas y sistemas de emergencia de pago). Sin embargo, un 48,1 % de la población no cuenta con cobertura, y un 0,6 % accede a PROFE, que brinda cobertura a beneficiarios de políticas sociales.

Los dos hospitales a los que más concurren son el Evita, con el 37,6 % de las respuestas, y el Penna, con el 23,5 %. La proximidad con la Ciudad de Buenos Aires se refleja en el uso frecuente de equipamientos de salud de esa jurisdicción, como los hospitales Penna, Ramos Mejía, Gutiérrez, Pedro de Elizalde, Rivadavia y Muñiz.

En cuanto a la cobertura de salud, las protecciones asociadas al trabajo asalariado siguen marcando diferencias significativas en el tipo de acceso a los servicios por parte de los hogares de los barrios populares. A ello se suma, en el caso de aquéllos ubicados en el primer cordón, una mayor accesibilidad a la oferta diversificada que se concentra en el área central, en particular en la Ciudad de Buenos Aires.

III. Análisis de la relación entre hábitat y trabajo con sostén en la evidencia empírica recolectada

En este apartado se revisa la evidencia empírica recopilada en los trabajos de campo mencionados en la sección metodológica, para analizar el comportamiento de un conjunto de variables seleccionadas que permiten abordar la relación entre hábitat y trabajo, objeto central de este capítulo.

3.1 Principales características del hábitat en los barrios seleccionados

Tabla 3: *Hogares según lugar de residencia antes de su llegada al barrio*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Siempre vivió en el barrio	561	76,5	84	48,6
En otro lugar de municipio	29	4,0	57	32,9
En otro lugar del GBA	34	4,6	21	12,1
En la CABA	27	3,7	4	2,3
En otro lugar de la Prov. Bs As	4	0,5	4	2,3
En otro lugar de la Argentina	54	7,4	3	1,7
En otro país	24	3,3		
Total	733	100	173	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Al indagar sobre la procedencia de los hogares, se observaron brechas significativas entre los casos estudiados. En Villa Jardín, más del 76 % de los habitantes siempre ha vivido en el barrio, mientras que, en San Ignacio y La Morita, más del 50 % residía en otro lugar antes de llegar. Asimismo, la procedencia de los hogares revela diferencias notables: en Villa Jardín predominan las migraciones internas nacionales, mientras que en San Ignacio y La Morita es mayor la proporción de hogares provenientes de otras localidades de Esteban Echeverría y del Gran Buenos Aires. El análisis de la procedencia de los hogares revela patrones diferenciados que expresan trayectorias de conformación barrial vinculadas a distintos momentos históricos. Villa Jardín, con una población mayoritariamente estable y un predominio de migraciones internas de origen nacional, refleja procesos de suburbanización temprana y una mayor consolidación territorial. En cambio, San Ignacio y La Morita, conformados en etapas más recientes, presentan una composición poblacional más heterogénea y dinámica, asociada a flujos migratorios provenientes de otras localidades cercanas dentro de Esteban Echeverría y del Gran Buenos Aires, lo que evidencia una movilidad residencial más intensa en el segundo cordón.

Tabla 4: *Viviendas según tipo de vivienda y según tipos de casa*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Casa tipo A	471	65,9	61	40.9
Casa tipo B	171	23,9	57	38.3
Departamento	63	8,9	13	8.7
Casilla	5	0,7	17	11.4
Local no construido para vivienda	5	0,7		
Otros			1	0.7
Total	714	100	149	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021)

En la distribución del parque habitacional según el tipo de vivienda se observa una brecha clara entre los barrios estudiados. En Villa Jardín, el porcentaje de viviendas no deficitarias (Tipo A) alcanza casi el 66 % del total construido, mientras que las viviendas deficitarias pero recuperables representan cerca del 24 %. Las viviendas irrecuperables constituyen menos del 2 %. Por el contrario, en San Ignacio y La Morita, las viviendas deficitarias e irrecuperables superan en número a las no deficitarias, destacándose un elevado porcentaje de casillas (viviendas irrecuperables), que representan el 11,4 % del parque habitacional.

Desde el punto de vista del acceso al agua, las viviendas de Villa Jardín muestran condiciones más favorables, dado que más del 90% dispone de suministro mediante red pública. En consonancia con las distancias de cobertura de la red que se expresan entre el primer y segundo cordón.

Tabla 5: *Viviendas según procedencia del agua*

	Villa Jardín	SI y LM
Red pública provista por empresa	90,8%	79,3%
Perforación con bomba a motor	6,2%	14,3%
Perforación con bomba manual	0,9%	0,7%
Manguera tendida por el hogar	2,1%	
Transporte por camión cisterna		0,7%
Botellas o bidones		2,1%
Río/arroyo/agua de lluvia		1,4%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Tabla 6: *Hogares según situación de tenencia*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Dueño de la vivienda y el terreno	67	9,1	13	7,5
Dueño de la vivienda solamente	590	80,6	129	74,6
Inquilino/ subinquilino	31	4,3	2	1,2
Se la prestaron	20	2,7	17	9,8
Se instaló porque estaba desocupada			4	2,3
Vive con un familiar	25	3,4	8	4,6
Total	733	100,0	173	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En cuanto a la situación de tenencia de la vivienda y el suelo, se observa que en todas las categorías los porcentajes son más elevados en Villa Jardín. Con excepto en el caso de los hogares que habitan viviendas prestadas o que ocuparon al encontrarlas vacantes, donde San Ignacio y La Morita presentan valores significativamente mayores, ampliando la brecha entre los barrios. Cabe destacar el dato de los inquilinos, considerado un fenómeno reciente: ambos barrios cuentan con hogares en esta condición, aunque es más notable en Villa Jardín, donde poco más del 4 % de

los hogares alquilan sus viviendas. El análisis de la situación de tenencia de la vivienda evidencia tanto contrastes como similitudes entre los barrios. En San Ignacio y La Morita, las mayores proporciones de hogares que habitan viviendas prestadas o que ocuparon al encontrarlas vacantes señalan procesos de ocupación más recientes y formas de asentamiento menos consolidadas. Por su parte, el fenómeno de los inquilinos, aunque incipiente, está presente en ambos barrios y resulta más relevante en Villa Jardín, lo que sugiere transformaciones recientes en las modalidades de acceso a la vivienda incluso en barrios de mayor antigüedad, así como un rasgo común que tiende a desdibujar las diferencias históricas en las formas de acceso al hábitat entre los cordones del Conurbano.

Tabla 7: *Hogares según modalidad de acceso a la vivienda*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
La construyó este hogar con o sin ayuda	271	41,2	105	73,9
La adquirieron ya construida	226	34,3	33	23,2
La heredaron	160	24,4	3	2,1
Otro	-	-	1	0,7
Total	657	100,0	142	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Entre los hogares que declaran ser dueños de sus viviendas y terrenos, o únicamente de sus viviendas, se indagó la modalidad de acceso a las mismas. En ambos casos, la forma predominante fue la autoproducción, es decir, los hogares se encargaron de construir la vivienda, ya sea con o sin ayuda de familiares y amigos, o mediante mano de obra contratada. En segundo lugar, se destaca la adquisición de viviendas ya construidas. Por otra parte, el 24,4 % de los hogares en Villa Jardín accedió a su vivienda por herencia, un dato que refleja la mayor antigüedad del barrio.

Tabla 8: *Hogares según modalidad de acceso al terreno*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Compraron	223	82,4	40	37,7
Lo tomaron	9	3,2	20	18,9
Se lo regalaron/cedieron sin costo/era de la familia	34	12,7	46	43,4
Ns/Nc	5	1,7		
Total	271	100,0	106	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Al consultar a los hogares que construyeron sus viviendas sobre la modalidad mediante la cual accedieron al suelo que ocupan, en ambos barrios predomina la compra, aunque con diferencias significativas. En Villa Jardín, más del 80 % declara haber pagado por el terreno, mientras que solo el 3,2 % accedió mediante toma. En cambio, en San Ignacio y La Morita, casi el 19 % de los hogares accedió al suelo a partir de la toma, porcentaje que en Villa Jardín se reduce al 3,2 %.

Tabla 9: *Hogares que realizaron algún tipo de arreglo en sus viviendas durante los dos últimos años*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Sí	692	94,4	113	65,3
No	41	5,6	57	32,9
No vivía en esta vivienda			3	1,7
Total	733	100,0	173	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Asimismo, se consultó a los hogares sobre los arreglos o modificaciones realizados en sus viviendas durante los últimos dos años, tomando en cuenta las fechas de los relevamientos. En el caso de Villa Jardín, más del 94

% de los hogares realizó alguna mejora o cambio en su vivienda, mientras que en San Ignacio y La Morita este porcentaje disminuye hasta el 65,3 %.

Tabla 10. Hogares según tipo de arreglos realizados

	Villa Jardín		SI y LM	
Ampliación	166	16,6%	43	25,9%
Reparación/ Refacción	428	42,9%	78	47,0%
Para ponerla más linda	176	17,6%	37	22,3%
Otros	224	22,4%	7	4,2%
Ns/Nc	5	0,5%	1	0,6%
Total de respuestas	999	100,0%	166	100,0%

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En cuanto al tipo de arreglos realizados, en ambos barrios la categoría más frecuente fue la de "reparaciones y refacciones". En segundo lugar, en San Ignacio y La Morita predominan las ampliaciones, mientras que en Villa Jardín se destacan los arreglos orientados a "ponerla más linda". Cabe aclarar que esta pregunta fue de carácter múltiple, por lo que los hogares pudieron haber realizado más de un tipo de intervención. En suma, los tipos de arreglos realizados reflejan tanto las necesidades como las prioridades de los hogares. Mientras que en ambos casos las "reparaciones y refacciones" son predominantes, en los barrios más recientes, San Ignacio y La Morita, las ampliaciones constituyen una estrategia doméstica para expandir la superficie disponible, en general presentes en los barrios con crecimientos más dinámicos y aún en etapa de expansión. Por su parte, en Villa Jardín, barrio de mayor antigüedad y consolidación, predominan los arreglos orientados a "ponerla más linda", lo que evidencia intervenciones en viviendas plenamente consolidadas.

Tabla 11: *Hogares según tenencia del Certificado de Vivienda familiar RENABAP*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Sí	292	39,8	25	14,5
No	403	55,0	120	69,4
Ns/Nc	38	5,1	28	16,2
Total	733	100,0	173	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En cuanto a la tenencia del Certificado de Vivienda Familiar (CVF) del RENABAP, se observan brechas entre los casos estudiados. En ambos barrios, la mayoría de los hogares no cuenta con el certificado. No obstante, en Villa Jardín el 40 % de los hogares sí lo posee, mientras que en San Ignacio y La Morita esta proporción alcanza apenas el 14,5 %. En el caso de Villa Jardín, la obtención del CVF estuvo principalmente mediada por el trabajo territorial de los movimientos sociales con presencia en el barrio, en particular del Movimiento Evita, integrante de la CTEP.

Tabla 12: *Hogares de Vila Jardín según uso del Certificado de Vivienda Familiar RENABAP*

	Villa Jardín	
	Casos	%
Ninguno	211	71,4%
Gestionar préstamos o subsidios	64	21,7%
Hacer trámites en el Estado	16	5,6%
Pedir servicios públicos	4	1,3%
Total	296	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023).

Al consultar a los hogares de Villa Jardín sobre el uso que le dan al CVF, la mayoría respondió que no lo utiliza. Entre quienes sí lo emplean, el uso principal consiste en gestionar préstamos o solicitar subsidios.

3.2 Características generales del trabajo y los modos de obtención de ingresos

Tabla 13: *Hogares según principal fuente de ingresos*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Laboral (sueldo, changa, trabajos eventuales, etc.)	418	57,1	110	63,6
Planes y programas sociales	105	14,3	47	27,2
Jubilación/Pensión	182	24,8	12	6,9
Por manutención de los hijos	20	2,7	2	1,2
El hogar no tiene ingresos	4	0,5	1	0,6
Ns/Nc	5	0,6	1	0,6
Total	733	100	173	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En cuanto a las principales fuentes de ingreso de los hogares, la fuente laboral ocupa el primer lugar en ambos barrios, siendo más alta la proporción en San Ignacio y La Morita que en Villa Jardín. Las diferencias más significativas se observan en las categorías de "planes y programas sociales" y "jubilaciones y pensiones". En San Ignacio y La Morita, el 27,2% de los hogares identifica los programas y planes sociales como su segunda fuente principal de ingresos, mientras que en Villa Jardín ese porcentaje es apenas más de la mitad. Por otro lado, el porcentaje de hogares cuya principal fuente de ingresos son las jubilaciones y pensiones es del 24,8% en Villa Jardín, frente a casi un 7% en San Ignacio y La Morita. Nuevamente, las diferencias en las fuentes de ingreso reflejan tanto la trayectoria histórica de los barrios como su composición etaria. Villa Jardín, conformado durante el período de sustitución de importaciones, presenta una población envejecida que percibe jubilaciones, resultado de inserciones laborales pasadas en el marco de relaciones asalariadas registradas, propias de dicho período. No obstante, ambos barrios comparten la presencia de transferencias que se implementaron durante la

posconvertibilidad, reflejo de un matiz de época que atraviesa toda la región del Conurbano.

Tabla 14: *Población de 14 años y más según condición de actividad*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Activo	1182	59,9	248	58,5
Ocupado	1139	96,4	235	94,8
Desocupado	42	3,6	13	5,2
Inactivo	727	36,8	140	33,0
Trabaja sólo en plan/programa de empleo	65	3,3	36	8,5
Total	1973	100	424	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En relación con la condición de actividad de las personas mayores de 14 años, en Villa Jardín el 59,9 % se encuentra activo, un 36,8 % es inactivo y un 3,3 % recibe únicamente un plan de empleo. Dentro de la Población Económicamente Activa (PEA), el 96,4 % está ocupado, registrándose una desocupación del 3,6 %. En San Ignacio y La Morita, el porcentaje de activos es apenas inferior, alcanzando el 58,5 % de los mayores de 14 años, mientras que el 33 % es inactivo y un 3,1 % recibe únicamente un plan de empleo. Dentro de la PEA, el 94,8 % se encuentra ocupado, lo que también refleja un nivel muy bajo de desocupación. De este modo, los casos estudiados muestran porcentajes similares en las variables analizadas. Esta baja desocupación puede interpretarse asimismo como un matiz de época que tiende a reducir las diferencias entre los cordones del Conurbano.

En cuanto a los hogares que reciben planes y/o programas sociales con transferencias de ingresos, la brecha entre los barrios estudiados se amplía. En San Ignacio y La Morita, el 74% de los hogares relevados percibía algún plan o programa lo que evidencia una mayor dependencia de las políticas sociales para alcanzar la reproducción, mientras que en Villa Jardín este porcentaje desciende hasta el 54,4%.

Tabla 15: *Hogares según recepción de planes y programas de transferencias monetarias*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Recibe	399	54,4	128	74,0
No recibe	334	45,6	45	26,0
Total	733	100	173	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Tabla 16: *Modo por el que accedió al programa según quien percibe el plan*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Por un vecino/ amigo	71	45,7	16	20,8
Por un familiar	34	22,1	33	42,9
Por un referente del barrio	25	16,1	13	16,9
Por un movimiento social	21	13,6	7	9,1
Se anotó y salió			6	7,8
Otro	4	2,5	2	2,6
Total	156	100,0	77	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021

Consultados sobre el modo en que accedieron a dichos planes, las respuestas difieren entre los barrios: en Villa Jardín, la mayoría indicó haber accedido a través de un vecino o amigo, seguido por el acceso a través de un familiar. En San Ignacio y La Morita, estas proporciones se invierten, siendo el familiar el canal más frecuente. En cambio, ambos barrios muestran un nivel similar de acceso a través de referentes barriales. La brecha se amplía en relación con quienes accedieron mediante movimientos sociales: es mayor en Villa Jardín, mientras que en San Ignacio y La Morita un porcentaje cercano al 8% respondió que se notificaron y

salieron. Esta mayor gravitación de los movimientos sociales en Jardín se observó, también, en el análisis de cómo accedieron al CVF del RENABAP.

Tabla 17: *Planes o programas de transferencias monetarias que reciben los hogares*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
AUH	207	28,2%	81	28,9%
AUH para discapacitados	33	4,5%	3	1,1%
Asignación por embarazo	4	0,5%		
Potenciar	126	17,2%	49	17,5%
Programa Alimentar	132	18,1%	58	20,7%
Recibe el Salario Social Complementario			6	2,1%
La Pensión Adulto Mayor (PUAM)	9	1,2%		
Programa Progresar	73	9,9%	7	2,5%
Beca estudiantil para secundaria (egresar)	9	1,3%	1	0,4%
Es beneficiario de beca estudiantil ENVION			3	1,1%
La tarjeta Mas Vida	16	2,2%	3	1,1%
Pensión por madre de 7 hijos	25	3,4%	11	3,9%
Pensión por invalidez	52	7,1%	10	3,6%
HOGAR (devolución por compra gas)	121	16,6%	29	10,4%
Otro tipo de programa por el que recibe dinero	14	1,9%	17	6,1%

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En ambos barrios, dentro del conjunto de hogares que reciben planes o programas de transferencias monetarias, la Asignación Universal por Hijo es la transferencia estatal más frecuente, alcanzando un poco más del 28% de los hogares en ambos casos, acercándose al 29% en San Ignacio y La Morita. En segundo lugar, se encuentra el Programa Alimentar, que cubre al 18,1% de los hogares en Villa Jardín y al 20,7% en San Ignacio y La Morita. El tercer lugar corresponde al Plan Potenciar, con porcentajes similares que rondan el 17% en Villa Jardín y algo menos del 18% en San Ignacio y La Morita. El programa Hogar tiene una cobertura importante en Villa Jardín, similar a la del Plan Potenciar, mientras que en San Ignacio y La Morita alcanza al 10,4% de los hogares. Por último, se observa una brecha significativa en la cobertura del plan Progresar:

alcanza casi al 10 % de los hogares en Villa Jardín, mientras que en San Ignacio y La Morita apenas llega al 2,5 %. Esta diferencia se explica por la disparidad entre ambos barrios en cuanto al porcentaje de población que, estando en condiciones de asistir, efectivamente asiste a un establecimiento educativo de nivel secundario o superior. Por último, cabe señalar que la Asignación Universal por Hijo (AUH) pierde especificidad territorial y su cobertura adquiere un carácter más homogéneo, lo que tiende a diluir las distancias sociales observadas entre los barrios, así como las diferencias asociadas a las matrices políticas que intervienen en el acceso a otros programas sociales.

Tabla 18: *Personas que recibe plan social y trabajan según lugar dónde realizan el trabajo*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
En su casa	12	7,5	6	7,8
En el barrio fuera de su casa	96	61,3	33	42,9
En otro lugar del municipio	44	28,1	15	19,5
En otro mun. del Conurbano	5	3,0	4	5,2
En la CABA			17	22,1
Otro			2	2,6
Total	156	100	77	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Respecto a los lugares donde los beneficiarios de los programas sociales realizan las contraprestaciones, se observa que el barrio constituye el espacio principal para la ejecución de las tareas que estas implican. Nuevamente, surge una similitud entre los barrios que atenúa las diferencias derivadas de sus procesos de conformación y de sus distintas ubicaciones dentro de los cordones del Conurbano.

Tabla 19: *Distribución de ocupados en algún plan social por ocupaciones específicas de la economía popular*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Cartonero/Recuperador urbano (no incluido en CIUO[5])	14	34,5	30	81,1
Contraprestación y/o Trabaja en un comedor (no incluido en CIUO)	9	23,1	1	2,7
Venta/trueque de ropa nueva o usada sin lugar específico (no incluido en CIUO)	9	23,1	4	10,8
Limpia para reciclar o recicla (plásticos, cables, etc.) (no incluido en CIUO)	8	19,2		
Armado de cosas en la vivienda (cajas, bolsas, enchufes, etc.) (no incluido en CIUO)			1	2,7
Hacer alimentos en la vivienda y vender por su cuenta (no incluido en CIUO)			1	2,7
Total	41	100	37	100

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

El principal trabajo que realizan quienes están empleados en actividades específicas de la economía popular, tanto en Villa Jardín como en San Ignacio y La Morita, es el cartoneo, aunque con una brecha significativa entre los porcentajes de cada barrio. En San Ignacio, más del 80% de los trabajadores identificados dentro del universo de la economía popular se dedican a esta actividad. En Villa Jardín, el segundo lugar lo ocupan quienes trabajan en comedores y quienes se dedican a la compra, venta o trueque de ropa, con un 23,1%. En tercer lugar, están quienes limpian o reciclan plásticos, cables, y otros materiales para su venta.

5. Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones.



Figura 4: *Trabajadores del cartón en San Ignacio y La Morita. Fuente: PEC, 2021.*

En San Ignacio y La Morita, la distribución presenta otra dinámica: quienes se dedican al trueque representan el 10,8%, mientras que quienes realizan tareas de contraprestación exigidas por programas sociales -como armar productos en sus viviendas para la venta o producir alimentos- alcanzan un 2,7% de los ocupados, porcentaje similar para ambas actividades.

Asimismo, se consultó a los trabajadores cuentapropistas sobre su participación en algún movimiento social vinculado a su actividad laboral. Se observa una diferencia de seis puntos entre los barrios y una distribución distinta de las participaciones según los movimientos mencionados. En Villa Jardín se registra la mayor participación, destacándose en primer lugar los trabajadores vinculados a la CTEP y al Movimiento Evita. En San Ignacio y La Morita, la mayoría señaló participar en la categoría “otros”, mientras que el resto se distribuye entre la CTEP, el MTE y el Movimiento Evita, en ese orden.

Tabla 20: *Participa de alguna organización social por su trabajo*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Ninguno	1709	86,6	103	80,5
CETEP	169	8,6	6	4,7
MTE	4	0,2	3	2,3
Movimiento Evita	25	1,3	2	1,6
Barrios de pie	13	0,7		
Otro	42	2,1	7	5,5
Ns/ Nc	12	0,6	7	5,5
Total	1973	100,0	128	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

Tabla 21: *Trabajadoras/es inscriptos en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP)*

	Villa Jardín		SI y LM	
	Casos	%	Casos	%
Sí	56	2,8	5	3,9
No	1906	96,6	117	91,4
Ns/ Nc	12	0,6	6	4,7
Total	1973	100,0	128	100,0

Fuente: elaboración propia con base en relevamientos propios (PEC) en Villa Jardín (ago.- oct. 2023) y San Ignacio La Morita (nov. 2021).

En ambos casos, el porcentaje de trabajadores inscriptos en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular es bajo. En Villa Jardín, este porcentaje alcanza apenas el 2,8% de los ocupados mayores de 14 años. En este caso advertimos una diferencia significativa entre el nivel de penetración que tuvo en los barrios la instrumentación del Certificado provisto por el RENABAP y el que alcanzó la inclusión de los trabajadores en dicho RENATEP.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo nos propusimos mostrar los matices que adoptó la relación entre hábitat popular y trabajo durante la posconvertibilidad, tomando como referencia la evidencia empírica recogida en la pospandemia en dos barrios populares del Conurbano bonaerense, ubicados respectivamente en el primer y segundo cordón. Se trata, por un lado, de Villa Jardín (primer cordón), consolidado durante el período de sustitución de importaciones que siguió a la crisis del modelo agroexportador; y, por otro, de los barrios San Ignacio y La Morita (segundo cordón), producto de los procesos de suburbanización de las clases populares que quedaron desvinculadas del motor del desarrollo industrial y atravesaron procesos de pauperización sostenidos desde mediados de la década de 1970 hasta la actualidad, con escasas modificaciones incluso durante el ciclo de políticas kirchneristas (2003-2015).

En consonancia con las premisas presentadas al comienzo del capítulo, se identifican ciertos matices epocales que dialogan con los barrios seleccionados, en algunos casos equiparándolos a pesar de sus diferencias y, en otros, sin borrar las distancias que los separan. Estas distancias responden especialmente a sus procesos de conformación histórica y a sus respectivas pertenencias a los distintos cordones, las cuales, entre otras cuestiones, marcan desigualdades en la proximidad al centro de la metrópolis, señalan momentos diferenciados del proceso de suburbanización protagonizado por las clases populares y evidencian rasgos diferenciales dentro de estas mismas clases.

En cuanto al hábitat, queda claro que el tiempo histórico de conformación de los barrios y, por lo tanto, su inscripción en distintos momentos del proceso de suburbanización al que aludimos, actualiza diferencias significativas. Estas se manifiestan, en particular, en los modos de acceso al hábitat; en la consolidación del parque habitacional, más consolidado en el barrio más antiguo del primer cordón —con una mayor cantidad de viviendas no deficitarias y amplio acceso a la red pública de agua—, así como en una mejor oferta de equipamientos públicos para la atención de la salud, resultado de su proximidad a la Ciudad de Buenos Aires. Entre los rasgos epocales identificados, el hacinamiento crítico se manifiesta en ambos barrios, diluyendo la especificidad de la Villa como tipología residencial popular e informal del primer cordón, tradicionalmente exponente de este atributo, al permear en los asentamientos del segundo cordón. En ambos casos, este indicador resulta el más significativo para la determinación de las Necesidades Básicas Insatisfechas, aunque el por-

centaje de hogares afectados en Villa Jardín es considerablemente menor que el registrado en San Ignacio y La Morita, reafirmando así las diferencias en las condiciones de vida entre los hogares de barrios populares del primer y del segundo cordón. Otro rasgo de época remite a la emergencia de hogares inquilinos, es decir, a una diversificación en el tipo de tenencia de las viviendas, fenómeno común en los barrios analizados, aunque algo más significativo en Villa Jardín. Esto permite dos reflexiones. En primer lugar, las dificultades para acceder a una vivienda en la ciudad se han acrecentado en ambos cordones; no obstante, la mayor incidencia observada en Villa Jardín podría explicarse, por un lado, por una mayor oferta de vivienda en alquiler y, por otro, como reflejo de la dinámica del alquiler en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto al trabajo, éste continúa ocupando un lugar preponderante como fuente de ingresos para los hogares, situación que se evidencia en ambos barrios. Si bien no se indagó específicamente en las condiciones bajo las cuales se realiza, queda claro que las inserciones laborales de los hogares de Villa Jardín son mejores, tanto en términos históricos —evidenciado por el alto porcentaje de hogares que perciben jubilaciones— como en el presente, considerando la elevada cobertura de servicios de salud, estrechamente vinculada a dichas inserciones. Esto refuerza las históricas distinciones entre el primer y el segundo cordón. Como rasgo epocal, destaca la baja desocupación observada en ambos barrios, lo que equipara cuantitativamente a los cordones en términos de oportunidades de trabajo, aunque no necesariamente en términos cualitativos. Otro rasgo de época remite a la presencia de un conjunto de actividades vinculadas a la esfera de reproducción de la economía popular, que de algún modo unifica los paisajes productivos de estos barrios. En particular, se observa la relevancia de actividades relacionadas con la recuperación de cartón y otras de carácter comunitario, que, como señaló Gago (2021), han promovido el tránsito de tareas hasta hace poco confinadas al ámbito doméstico hacia el espacio barrial. Es el caso de los trabajos realizados a modo de contraprestación en comedores y otros espacios comunitarios, vinculados a políticas sociales.

Para finalizar, se esboza otro matiz que implica una trabazón entre el hábitat popular y el trabajo, tema que en un trabajo anterior (Vio, 2025) se problematizó exclusivamente respecto del hábitat. En este artículo se recupera la conceptualización propuesta en aquel estudio, que designó como proceso de institucionalización del hábitat y ahora, también, del trabajo popular a las reconfiguraciones introducidas en ambos términos por los movimientos sociales que asumieron protagonismo y la repre-

sentación de los hogares de estos barrios en las conquistas de derechos vinculados al techo y el trabajo.

En ambos barrios se evidencia la presencia de estos movimientos y el rol desempeñado, en algunos casos, como mediadores en el acceso a las transferencias de ingresos provistas por las políticas sociales, pero especialmente como portadores de nuevas instituciones, cristalizando la trabazón entre hábitat y trabajo. Esta institucionalización se refleja, por un lado, en hogares que poseen el certificado de vivienda familiar disponible para barrios inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares, y, por otro, en hogares cuyos miembros se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular.

La trabazón no es únicamente semántica, sino que también se operacionaliza en la presencia de trabajadores cuyas actividades, caracterizadas como trabajo popular, se organizan en torno de estos movimientos y se desarrollan en los barrios de residencia. Esto genera un nuevo matiz en la relación entre hábitat y trabajo, traducido en atributos específicos para los barrios, otorgándoles centralidad al concentrar oportunidades de reproducción que anteriormente se encontraban fuera de sus límites y subordinadas a la centralidad metropolitana. De este modo, este matiz contribuye a reconfigurar las diferencias entre los barrios y cordones, articulando el devenir histórico con el presente.

Bibliografía

ACIJ; CELS; CEUR-CONICET; EIDAES; IGEO-UBA (2023). Alquilar en los barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires: condiciones sociales, económicas y habitacionales. Buenos Aires. Recuperado de: https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/11/Informe-de-inquilinatos.pdf

Cabrera M. Claudia (2023) “Flow de barrio. Territorio, matrices político territoriales y trabajo popular” Revista Sociedad N° 46 / Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires / ISSN 2618-3137. Disponible en: https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/9144/7698

Cabrera, Claudia y Marcela Vio (2014). La trama social de la economía popular. Buenos Aires: Espacio Editorial.

CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales (2016). “Vulneraciones de derechos en tomas de tierras y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado” (57-83). Derechos humanos en la Argentina: Informe 2016. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Disponible en:

https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2016/

CLACSO. (2020). Economías populares en la pandemia. Cartografía provisoria en tiempos de

aislamiento y crisis global. Disponible en: https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/07/InformeClacso_FINAL

Coraggio, José Luis (1998). Economía urbana: la perspectiva popular. Quito: Abya-Yala.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Flacso.

Gago, Verónica (2021). Elementos para una definición dinámica de las economías populares. En M. Mazzeo y F. Stratta (eds.), ¿Qué es la economía popular? Experiencias, voces y debates. Buenos Aires: El Colectivo.

Kessler, G., Svampa, M., & González Bombal, I. (Eds.). (2010). Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Miranda-Gassull V. (2022). Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP: . Procesos Urbanos, 9(1), 567. https://doi.org/10.21892/2422085X.567

Vio, Marcela (2018). “Territorio y economía popular en el Conurbano bonaerense: aportes para el reconocimiento de procesos metropolitanos gestados en la posconvertibilidad”. Revista Área, 24: 57-71. Disponible en: https://area.fadu.uba.ar/area-24/vio24/

Vio, Marcela y Cabrera, Claudia (2022) - El oficio de investigador: Diez años de investigación territorial en el Conurbano bonaerense:

desafíos y balance. Cartografías Del Sur Revista De Ciencias Artes Y Tecnología, (16). Disponible en: https://doi.org/10.35428/cds.vi16.279

Vio, M. (2025). Cara y ceca del hábitat popular en el Conurbano Bonaerense: Entre la inquilinización y la institucionalización. Sociedad Y Desigualdades, (2), 5–29. Recuperado a partir de https://cientificas.unpaz.edu.ar/edunpaz/index.php/IESCODE/article/view/1648

CAPÍTULO 45

El derecho a la movilidad: reflexiones a partir de la Tragedia de Once

Martina Sol Iglesias *

Universidad Nacional de San Martín (UNSAM/EIDAES).
* martiiglesiass@gmail.com

Palabras clave: *Movilidad urbana, Violencia, Tragedia de Once, Derechos.*

Keywords: *Urban mobility, Violence, Once Accident, Human rights.*

Resumen ejecutivo

A partir de datos y testimonios, el artículo aborda la movilidad urbana en el Conurbano bonaerense a través del Ferrocarril Sarmiento y la experiencia cotidiana de los pasajeros antes y después de la Tragedia de Once. Desde una perspectiva que considera a la movilidad como un derecho, explora las condiciones de viaje previas al accidente, la violencia estatal e institucional implicada y la forma en que los recuerdos de esa época siguen moldeando el vínculo actual con el tren.

Introducción

Hay acontecimientos que marcan y dejan huella en la población. Para los residentes de la zona oeste del Conurbano Bonaerense[1] y, para los pasajeros del Ferrocarril Sarmiento en particular, se trata de un hecho reconocido públicamente como *la tragedia*. Tragedia que quienes viajan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y transitan la terminal de Once rememoran cada vez que se toman un tren del andén 2 y caminan por encima de corazones que plasman los nombres de las víctimas. O del andén 1, y se chocan con murales conmemorativos que dicen "En honor a la vida" o "Justicia para las víctimas de la tragedia de Once". Hay pasajeros que conocen en detalle la causa y hasta los nombres de algunas de las víctimas fatales o de los que fueron considerados culpables. Otros recuerdan qué estaban haciendo ese día al enterarse de la noticia (algunos de ellos cuentan por qué *ese* día, en *ese* horario no se subieron a *ese* tren). Como me cuenta Julia, pasajera frecuente de la línea Sarmiento desde hace varios años, hay "mucha gente que quedó muy mal. Hay mucha gente que no pudo volver a subir al tren" (9/04/2022).

El miércoles 22 de febrero de 2012 a las 8:32 de la mañana, el tren N° 3772 de la línea del Ferrocarril Sarmiento, en la que viajaban más de 1.200 pasajeros, se incrustó contra los paragolpes del andén número 2 de la estación terminal Once. La llamada Tragedia de Once se llevó la vida de 51 pasajeros que, en su mayoría, viajaban en el primer coche que resultó chocado y aplastado por el segundo, y dejó más de 700 heridos. A pesar de las acusaciones dirigidas hacia el accionar del maquinista, las investigaciones judiciales apuntaron a que el incidente fue producto de la obsoleta infraestructura vial y el mal estado de la formación, consecuencia del desvío de fondos realizado por el concesionario, con complicidad de funcionarios del Estado. Trenes de Buenos Aires Sociedad Anónima (TBA) fue la empresa privada argentina, propiedad del grupo Cirigliano, que entre los años 1995 y 2012 explotó en régimen de concesión la ope-

1. Conurbano Bonaerense, como categoría estatal reconocida por el INDEC, es utilizada frecuentemente para referirse al territorio que rodea a la Ciudad de Buenos Aires y se compone de los 24 partidos que conforman al Gran Buenos Aires. Estos mismos se distribuyen en 2 cordones (en torno a sus distancias con la Ciudad de Buenos Aires). Primer cordón: abarca Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (una parte), Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro. Segundo cordón: incluye Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza (otra parte), Almirante Brown.

ración del servicio de pasajeros de las líneas Mitre y Sarmiento de la red ferroviaria argentina.

En el presente artículo me propongo analizar en profundidad la Tragedia de Once, como un suceso trágico que se desencadena como resultado de violencia estatal e institucional. Se pretende examinar críticamente las malas condiciones del servicio ferroviario, experimentadas durante años por pasajeros - la mayoría provenientes de la zona oeste del conurbano bonaerense - y atribuibles tanto a la empresa concesionaria TBA como al Estado nacional. En este sentido, se entiende a la violencia no solo en vínculo con la muerte de 51 personas y las más de 700 heridas, sino también en relación al contexto y a las condiciones de viaje que ofrecía la línea de Ferrocarril Sarmiento durante los años previos al accidente. ¿Cómo impactaron las condiciones estructurales de precarización en la experiencia de viaje de los usuarios? ¿De qué manera se vinculan esas condiciones con formas de violencia estatal e institucional? ¿Qué sentidos construyen los pasajeros en torno a la tragedia y su recuerdo?

Asimismo, entendiendo que la movilidad constituye un derecho, para quienes vivimos en el Conurbano Bonaerense resulta fundamental contar con un transporte público seguro y digno. Viajar en condiciones óptimas de movilidad, además de ser una necesidad logística, es un derecho fundamental que incide directamente en nuestra calidad de vida y en nuestras posibilidades de acceso a derechos básicos.

Ante esto, cobra especial relevancia retomar las experiencias de los actores atendiendo tanto al contexto histórico en el que ocurrió la *tragedia* como a sus proyecciones en el presente. Es decir, considero central la voz de quienes utilizaban el ferrocarril en ese momento, como a las implicancias que tal suceso presenta actualmente en las experiencias de viaje. Asimismo, a este análisis se incorporan testimonios de las organizaciones de familiares y víctimas, así como también el accionar de colectivos que exigían mejoras estructurales en el sistema de transporte. Para ello, me apoyo especialmente en el trabajo de campo realizado entre 2021 y 2023 durante mi investigación de grado en Antropología Social y Cultural, donde recopilé relatos de pasajeros del Ferrocarril Sarmiento. A través de estas entrevistas, así como del análisis de diversas fuentes secundarias, indago en las huellas que la tragedia dejó en la experiencia cotidiana actual de viajar en esta línea. Mi enfoque busca, por lo tanto, comprender cómo este acontecimiento sigue presente en los modos en que se vive, se percibe y se siente el transporte público hoy. Además de algunas otras fuentes que serán explicitadas a lo largo del trabajo, incorporo testimo-

nios extraídos del artículo de Candela Hernández (2017), y recurro a eventos históricos y detalles específicos sobre el accidente presentes en el libro de Graciela Mochkofsky (2012). Estos elementos contribuyen a contextualizar y fundamentar mi análisis, proporcionando una perspectiva histórica y detallada del acontecimiento en cuestión.

II. Marco teórico

La perspectiva en la cual me apoyo para mi investigación es aquella que considera a la movilidad como un derecho. Cresswell (2006) señala que la movilidad es constitutiva del ser persona en sociedad. Nuestra interrelación con el mundo y con el entorno inmediato está determinada por nuestra posibilidad de movilizarnos, es decir, de desplazarnos a través del espacio. En palabras de Fridole Ballén Duqué (2007), se trata del "derecho al libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación con el medio ambiente, el espacio público y la infraestructura (…) cuya satisfacción permite que las personas alcancen múltiples fines que dan valor a su vida" (citado en Hernandez & Pérez, 2021: 50). Por lo tanto, una de las características de la movilidad es que es un derecho que permite a las personas acceder a otros derechos básicos fundamentales como lo son la salud, la educación, el ocio o el trabajo. La movilidad, entonces, es precondición de los otros derechos (Velázquez, 2013). Siguiendo esta línea, la movilidad es una práctica clave para leer la desigualdad social y urbana (Segura, 2015).

Entonces, ¿por qué analizar este acontecimiento a partir del concepto de violencia? En primer lugar y en términos empíricos, la muerte de personas indefensas remite a la violencia física y directa, y es fuertemente perceptible a los sentidos (Riches, 1986). Esta se ve cristalizada en el escenario de muerte y las lesiones provocadas sobre los cuerpos de los pasajeros que viajaban en el tren N° 3772. Por otro lado, al considerar la movilidad como un derecho humano y contextualizarla en relación con otros derechos fundamentales, se argumenta que lo sucedido constituye una forma de violencia intrínsecamente ligada a la vulneración de estos derechos. Las causas atribuidas a este trágico suceso abarcan diversas dimensiones, entre ellas la corrupción institucional, las deplorables condiciones del sistema de transporte ferroviario y los deficientes mecanismos de control. Este análisis busca comprender la Tragedia de Once no como un incidente aislado, sino como un fenómeno complejo que involucra la vulneración de derechos fundamentales y revela la presencia de estructuras y prácticas que han perpetuado la violencia en el ámbito del transporte público. La violencia, entonces, no se reduce al momento del

impacto ni se limita a las muerte causadas por el choque –aunque, claro está, representan su manifestación más extrema y devastadora–, sino que forma parte de un contexto más amplio, marcado por condiciones estructurales de desprotección y vulneración de derechos

En este sentido, Garriga Zucal y Noel (2009) proporcionan algunos otros puntos para definir el concepto de violencia que pueden resultar útiles para el presente análisis. Primero, este aloja una dimensión moral, antes que descriptiva, y responde al orden de lo ilegítimo. Por tanto, su definición está social, cultural e históricamente situada y varía en tiempo y espacio. Segundo, la violencia "construye a la vez que destruye, cimenta el lazo social a la vez que lo amenaza" (Garriga Zucal y Noel, 200: 11). Asimismo, esta se puede traducir como una agresión resistida en tanto su destinatario preferiría no sufrirla. Por último, por su carácter ilegítimo, lo violento tiende a ser objeto de disputa. A ello se suma que la violencia también puede ser entendida a partir de las limitaciones al desarrollo, tal como argumenta Galtung (1969, citado en Guemureman, et al., 2017). A lo largo del trabajo se abordará este concepto analítico teniendo en cuenta las definiciones anteriores, haciendo foco especialmente en su carácter estatal e institucional, lo cual se ve mayormente reflejado en la perspectiva de los actores involucrados y será definido con mayor precisión en los siguientes apartados.

III. El Conurbano viaja en transporte público

Desde una perspectiva que entiende la movilidad como un derecho fundamental, resulta imprescindible describir las características de los desplazamientos cotidianos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)[2]. Antes de profundizar en las condiciones de viaje durante la concesión de TBA y, en particular, tras la Tragedia de Once, es necesario dimensionar la magnitud de esta movilidad.

El artículo de Anapolsky (2020) permite analizar la situación en el AMBA en el período previo a la pandemia de COVID-19. Entre las fuentes utilizadas en su trabajo destaca la información provista por la tarjeta SUBE, que permite visualizar el número de transacciones georreferenciadas realizadas en un día completo[3] en la región. Según el autor, de los 11,2

2. El AMBA es la zona urbana común que conforman la CABA y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires

3. Un miércoles de noviembre de 2019, para mayor precisión.

millones de transacciones registradas en el AMBA, el 70% corresponden al Conurbano, el 26% a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y el 4% al resto de la región metropolitana (Datos SUBE, 2019, en Anapolsky 2020). De los 11,2 millones de transacciones registradas en el AMBA, el 70 % corresponde al Conurbano, el 26 % a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y el 4 % al resto de la región metropolitana (Datos SUBE, 2019, en Anapolsky, 2020). Esta cifra refleja la densidad poblacional del Conurbano, así como también su protagonismo en los ingresos económicos generados a través del sistema SUBE, con 7,8 millones de transacciones en un día hábil.

Además, otros datos refuerzan la centralidad del Conurbano en la dinámica metropolitana. En cuanto a los viajes interjurisdiccionales —aquellos entre CABA y la Provincia de Buenos Aires—, las Encuestas de Movilidad Domiciliaria (ENMODO 2009 y 2014) indican que cerca del 70 % de estos desplazamientos se realizan en transporte público y que el 60 % tienen como motivo principal el trabajo. Por su parte, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2019) muestra que el 47 % de las personas empleadas en CABA provienen del Conurbano. De las 1,6 millones de personas que viajan diariamente a la ciudad, 1,3 millones lo hacen por razones laborales.

Respecto de los modos de transporte[4], si bien el colectivo es el medio más utilizado, el volumen de pasajeros transportados por los ferrocarriles metropolitanos sigue siendo significativo. En noviembre de 2024 se registraron más de un millón de viajes por día hábil[5] en las líneas Mitre, Sarmiento, Urquiza, Roca, San Martín, Belgrano Norte y Belgrano Sur.

La experiencia de Julia ilustra cómo estos grandes números se encarnan en trayectorias cotidianas. Julia[6] tiene 31 años y, como muchas de las personas que viven en el oeste del Conurbano Bonaerense, ha viajado en el Ferrocarril Sarmiento desde siempre. Vive en San Antonio de Padua, estudia en Ituzaingó y trabaja en Caballito, tres localidades unidas por esta línea ferroviaria. Su historia con el tren no comenzó con su vida laboral, sino mucho antes. A los ocho años, tras la separación de sus padres,

4. Según Anapolsky (2020), un 58% de los viajes se realizan en colectivo, 29% multietapa (es decir que requieren algún tipo de transferencia en un mismo modo de transporte o entre modos diferentes), 8% en subte/premetro y 5% en ferrocarril.

5. Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte – Argentina (3 de abril de 2025). Red Ferroviaria de Pasajeros del AMBA, Pasajeros pagos transportados [Base de datos]. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas-ferroviarias

6. Todos los nombres de los interlocutores de mi investigación son seudónimos, asignados con el propósito de preservar su identidad y garantizar la confidencialidad de sus testimonios.

comenzó a viajar regularmente entre el oeste del conurbano y la Ciudad de Buenos Aires para visitar a su madre. A lo largo de los años, sus estudios y empleos la mantuvieron vinculada a esta rutina de movilidad en la línea Sarmiento, un recorrido que, al igual que para miles de pasajeros, se repite día tras día. En nuestra primera entrevista, Julia advertía que el Sarmiento es una de las líneas de transporte público con mayor flujo de pasajeros y que el principal volumen de personas que ingresan a CABA proviene del oeste del conurbano. Como pasajeros, no podemos calcular el número exacto de personas que viaja en este ferrocarril. Sin embargo, cuando esperamos el tren en las estaciones, bajamos de las formaciones y nos subimos al tren a los empujones para no quedarnos afuera, podemos advertir que se trata de un número importante de personas. De igual forma, podemos percatarnos que la mayoría proviene de las diferentes localidades del oeste del Conurbano Bonaerense.

En este sentido, los registros oficiales de la CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte)[7] confirman que esta línea de ferrocarril urbano transporta entre 150.000 y 300.000 pasajeros pagos[8] por día hábil[9], según la época del año, entre los tres tramos con recorridos en el AMBA que lo conforman. En relación a otras líneas de ferrocarril del AMBA[10], el Sarmiento es la segunda que más pasajeros transporta, registrando más de 6 millones de pasajeros pagos en noviembre de 2024. En este ranking,

7. La CNRT (Comisión Nacional de Regulación del Transporte) es un organismo estatal argentino, subordinado al Ministerio de Transporte, encargado de regular y fiscalizar el transporte terrestre nacional, abarcando desde colectivos urbanos hasta trenes de pasajeros y servicios de carga. Su misión es asegurar un transporte seguro y de calidad para los pasajeros en todo el país, según indica la página oficial del organismo.

8. Los Pasajeros Pagos o PAX, representan la cantidad de pasajeros que han abonado su boleto. En este número se contabilizan todos los boletos vendidos, sin importar su valor, llevados a boletos de Ida. Es decir, que un boleto de Ida y Vuelta se cuenta como 2 y los distintos abonos se cuentan de acuerdo a la cantidad de viajes que representen. No se suman en este número los pasajeros franquiciados ni tampoco, por supuesto, los pasajeros que evaden el pago del boleto.

9. En noviembre del 2024, por ejemplo, se registró un promedio total de 276.497 PAX por día hábil en la línea Sarmiento. Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte – Argentina (3 de abril de 2025). Red Ferroviaria de Pasajeros del AMBA, Pasajeros pagos transportados [Base de datos]. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas-ferroviarias

10. En el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) hay un total de seis líneas suburbanas estatales que son las líneas Sarmiento, San Martín, Roca, Mitre, Belgrano Sur y el Tren de la Costa. Luego, están las líneas ferroviarias Urquiza y Retiro-Villa Rosa (ex Belgrano Norte) cuyas concesiones están en manos de empresas privadas.

el Sarmiento es superado por el Roca[11], una línea ferroviaria que parte de la estación de Constitución (CABA), recorre gran parte de la zona sur del AMBA y está conformada por nueve ramales urbanos y semiurbanos con destinos en localidades como Temperley, Haedo, Ezeiza, La Plata, Alejandro Korn, Glew, Bosques, entre otras.

A pesar de las transformaciones de la última década, la cantidad actual de pasajeros en el Sarmiento es similar a la registrada en el período previo a la Tragedia de Once. En diciembre de 2011, poco antes del accidente, la CNRT contabilizaba un promedio de 280.000 pasajeros diarios. Tras el siniestro de febrero de 2012, la cifra descendió abruptamente a 165.444 en marzo de ese año y continuó cayendo hasta 2014. La recuperación de la demanda fue progresiva y recién en mayo de 2018 se alcanzaron nuevamente los 280.000 pasajeros por día. Diversos factores, como la modernización de la infraestructura, pueden haber incidido en esta trayectoria.

Lo cierto es que hoy el Sarmiento sigue siendo una pieza clave en la movilidad del AMBA, con volúmenes comparables a los de hace más de una década. El Sarmiento es mucho más que un medio de transporte: es la columna vertebral de la movilidad en la zona oeste del Conurbano Bonaerense. El gran número de personas que lo utilizan día a día da cuenta de su centralidad en la vida cotidiana, pone en tensión su infraestructura y enfatiza la necesidad de un servicio público que garantice una movilidad segura y digna.

No obstante, la masividad del Sarmiento no ha sido históricamente acompañada por políticas que garanticen una movilidad digna. Para muchos de sus pasajeros,especialmente en los años previos a la recuperación estatal de su operación —y, según varios relatos, incluso en la actualidad—, viajar en esta línea implicaba afrontar el hacinamiento, las demoras y el deterioro progresivo del servicio, exponiéndose cotidianamente a riesgos. Estas condiciones no solo afectaban la comodidad, sino que vulneraban el ejercicio efectivo del derecho a una movilidad segura.

¿Cómo era viajar en el Sarmiento antes de su renovación? ¿Qué significaba para sus pasajeros enfrentarse cada día a un servicio en crisis? Para responder a estas preguntas, es necesario explorar las condiciones de viaje que marcaron esa etapa y que fueron el telón de fondo de la tragedia. Asimismo, es importante indagar por qué esas memorias siguen vivas. A partir de mi trabajo de campo, he comprobado que la experiencia actual con el Sarmiento está atravesada por la "época de TBA". Esta se

11. A diferencia del Sarmiento, en noviembre del 2024 la línea Roca registró un número de más de 10 millones de pasajeros pagos y más de 400.000 de pasajeros promedio por día hábil.

rememora y resignifica en la actualidad, convirtiéndose en un sistema de referencia cargado de experiencias, narrativas, recuerdos y anécdotas que siguen modelando la relación de los pasajeros con el tren.

IV. No te sentías digno al subirte al tren. La perspectiva de los pasajeros

Partiendo de la perspectiva de considerar a la movilidad como un derecho humano, se sostiene que el Estado ha incumplido en su deber de proteger a la población y garantizar el cumplimiento de este derecho, ejerciendo, de esta forma, violencia estatal. Viajar en la línea de ferrocarril Sarmiento en la etapa previa a su estatización y seguida renovación profunda, era una experiencia casi opuesta a desplazarse en condiciones óptimas y garantizar que la población alcance otros fines como el acceso al trabajo, estudio o salud a partir de ese desplazamiento. En palabras de Fabiana (40 años), quien vivió en carne propia lo que significó viajar en el Sarmiento en aquella época, "no te sentías digno al subirte al tren", en tanto siempre estaba la posibilidad de que "pueda chocar, descarrile el tren, se prenda fuego o que te roben", además de que "estaba siempre todo sucio" (Entrevista a Fabiana, 17/06/2023).

Sin entrar en detalles sobre los eventos históricos que marcaron la relación del Estado nacional con la empresa TBA, se puede afirmar que, en líneas generales, el Estado permitía a la concesionaria obtener ingresos millonarios sin imponer la obligación de invertir en la mejora de la calidad del servicio. No obstante, en los años previos al accidente (al menos 2007, 2008, 2009), existen registros de inspecciones realizadas por la CNRT que resultaron en observaciones acerca del mantenimiento deficiente y la falta de ejecución de rutinas de mantenimiento para el material rodante[12]. Estas deficiencias tenían consecuencias directas

12. CNRT realizó inspecciones en los años previos a la Tragedia de Once, constatando deficiencias en el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y del material rodante. Un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN), aprobado el 2 de marzo de 2012, señala que la CNRT detectó la falta de ejecución sistemática de rutinas de mantenimiento en 2008, lo que afectó la seguridad operativa del sistema ferroviario. Además, en 2008 y 2009, entre el 50% y el 93% de los descarrilamientos registrados en las líneas Sarmiento y Mitre fueron atribuidos a fallas en el material rodante y la infraestructura de vías. Véase Auditoría General de la Nación (2012). *Verificación de los controles realizados respecto de las obligaciones contractuales relacionadas con el mantenimiento, la seguridad pública y operativa del transporte ferroviario de pasajeros*. Resolución N.º 16/2012. Disponible en https://www.agn.gov.ar/informes/verificacion-de-los-controles-realizados-respecto-de-las-obligaciones-contractuales.

en la seguridad del sistema de transporte. A pesar de recibir estos señalamientos, TBA persistió en no abordar las preocupaciones planteadas, generando así un sistema de transporte con grandes deficiencias y que ofrecía pésimas condiciones de viaje para los pasajeros. Además de estar desprovisto de personal de seguridad para resguardar a los usuarios en vagones, andenes y estaciones, carecía de guardabarreras en la mayoría de los pasos a nivel, así como de mantenimiento, señalización e iluminación adecuados en vías, vagones y estaciones. No se contaba con un plan de emergencia ante desperfectos técnicos y el cronograma de servicio era incierto. La frecuente cancelación de servicios, el hacinamiento en los vagones, las prolongadas esperas en los andenes y, sobre todo, la inseguridad que enfrentaban cotidianamente los pasajeros debido a las deficiencias mencionadas anteriormente, resaltan la vulneración del derecho a la movilidad. Sobre la experiencia de viajar con los "trenes de TBA", Julia (31 años), recuerda:

Con los de TBA vos sabías en qué estación iban a empezar a hacer chispazo. Porque eran tan viejos (...) que hacían chispazos y tenían que parar el tren, bajar con un matafuego, apagarlo, o fijarse que no se prenda fuego para poder llegar a completar el recorrido (...). Era *desastroso*. Las puertas no cerraban. (...) Antes los trenes no tenían este mecanismo - que yo lo amo - que si trabás la puerta el tren ahora no avanza. Antes tenías a los boludos que querían verse geniales y trababan la puerta. Después vos los veías azules del frío que tenían. Pero los tipos estaban… estábamos todos abrazados, te hacías amiga del de al lado… porque estábamos cagados de frio y te abrazabas. Antes no había control. Antes los trenes se paraban más. (Entrevista a Julia, 9/04/2022) (Énfasis propio)

El testimonio de Julia pone en evidencia cómo la experiencia pasada del viaje en tren se resignifica al ser evocada desde el presente. La precariedad del sistema ferroviario bajo la concesión de TBA, es recordada con indignación, pero también en contraste con ciertas transformaciones actuales. Esta comparación no borra las dificultades del presente, pero permite iluminar cómo el pasado reciente se convierte en un recuerdo desde el cual se evalúa, siente y cuestiona el presente. La evocación del frío, de los cuerpos apretados, de la improvisación cotidiana y de los lazos efímeros que se tejían entre pasajeros, deja ver que la experiencia del viaje no puede reducirse a una descripción técnica: está atravesada por emociones, por vínculos y por formas de habitar el transporte que siguen resonando hoy.

Dentro del contexto de descontento que caracterizaban la experiencia de viaje en la línea de ferrocarril Sarmiento, ha habido sucesos previos y bien específicos que reflejan la desesperación y la urgencia de los reclamos de los pasajeros. Entre 2003 y 2009 se registraron una sucesión de incidentes tumultuosos en los cuales grupos de pasajeros atacaban bienes y trabajadores de las empresas prestatarias –y en ocasiones a las fuerzas de seguridad que intervenían– con el objeto de expresar su disconformidad con la forma de prestación del servicio. En el año 2005, la cancelación de un tren desató el enojo de los usuarios, llevándolos a incendiar la estación de Haedo y desencadenar incidentes en los alrededores. Posteriormente, en el 2008, un grupo de pasajeros ocasionó el incendio de siete vagones en la estación de Merlo y el bloqueo de vías en Castelar, como respuesta a las continuas demoras en el servicio. Estos actos extremos, protagonizados por usuarios indignados, no pueden ser clasificados como meros actos de vandalismo, sino que deben comprenderse como manifestaciones de una creciente insatisfacción frente a las condiciones inaceptables del servicio ferroviario. Siguiendo esta perspectiva, como argumenta Merklen (2006) al estudiar la quema de bibliotecas barriales en Francia, los ataques violentos por parte de ciudadanos y contra objetos cargados de sentidos (las bibliotecas barriales o los trenes) son una forma de expresión y de comunicación de conflictos sociales. En su obra, Merklen (2006) sostiene que estos actos de violencia no pueden ser considerados como irracionales, sino que deben ser analizados dentro de un contexto más amplio de intercambios conflictivos y cotidianos. El autor plantea que los ataques a las bibliotecas son una manifestación de la difícil relación de las clases populares con el Estado y con instituciones sólidas en Francia. Los episodios ocurridos en 2005 y 2008 en el contexto ferroviario argentino se desencadenan a partir de demoras en el servicio y trenes que quedan interrumpidos -muchos de ellos en las vías y a distancias considerables de las estaciones. Es decir que los hechos tienen una lógica vinculada a la disconformidad con las condiciones del transporte ferroviario. Se atacan objetos y cuerpos vinculados a la empresa, institución considerada la responsable central de la situación de los usuarios. Como argumenta Riches (1988), se acude a un tipo de violencia visible y evidente en tanto recurso eficaz. En un uso de la violencia con tal expresividad y visibilidad, como puede ser el incendio y destrozo de trenes y bienes materiales, se pone en evidencia que se trata de un tipo de violencia que aloja razones. Asimismo, siguiendo el argumento de Merklen (2006), esta violencia visible se convierte en un medio eficaz para comunicar y hacer evidente la insatisfacción y descontento de los usuarios; es decir que responde a un uso de la violencia como mensaje. En este sentido, a través de estos incidentes, se puede vislumbrar la intensidad de las tensiones acumuladas a

lo largo del tiempo y la urgencia de mejoras[13]. Este contexto de descontento sienta las bases para una comprensión más profunda de la Tragedia de Once como un suceso trágico que, en última instancia, expone la violencia estatal e institucional arraigada en las deplorables condiciones del servicio ferroviario y que ya venían sufriendo los pasajeros hacía tiempo.

De la misma forma, el Frente de Usuarios Desesperados del Sarmiento (FUDESA), como organización conformada en 2006 por pasajeros, ha denunciado el pésimo servicio que prestaba la empresa TBA del grupo Cirigliano. Uno de los registros de sus reclamos, demandas y reivindicaciones que mayor material escrito provee es su sitio web[14]. En la primera publicación, realizada en junio de 2006, enumeraban una serie de problemas que reflejaban el estado crítico del servicio en ese momento: frecuencia incierta, falta de higiene, vagones deteriorados, vías en mal estado, falta de iluminación, inseguridad general y carencia de servicios sanitarios.

Ocho años más tarde, ya bajo gestión estatal pero aún antes de la renovación integral, en su última publicación registrada en febrero de 2014, los reclamos no solo persistían, sino que reflejaban una continuidad en el malestar:

En la actualidad la sensación generalizada en el usuario promedio es la desesperanza. Las frecuencias son verdaderamente desastrosas, lo que contribuye a que las condiciones en las que se viaja sean realmente malas. Los tiempos de viaje se extendieron terriblemente, lo que prolonga aún más la agonía. Más allá de las mejoras edilicias que se ven en las estaciones, visto desde un modo integral se viaja muy mal. (24 de febrero 2014)[15]

La comparación entre ambos registros evidencia que, a lo largo de ese período, no pareciera haberse producido una mejora sustancial en la calidad del servicio. Lejos de tratarse de reclamos aislados o coyunturales, los testimonios de FUDESA revelan una continuidad del deterioro, así como una sensación persistente de abandono y desamparo por parte del Estado y las empresas prestatarias.

13. Para un análisis más amplio sobre los incidentes ferroviarios protagonizados por pasajeros y su relación con la insatisfacción social y las condiciones del servicio, véase Pérez y Rebón (2017).

14. FUDESA.: Frente Usuarios Desesperados del Sarmiento. https://desesperadosdelsarmiento.blogspot.com/

15. Sonia (24 de febrero de 2014). FUDESA 2DA REVOLUCIÓN. FUDESA.: Frente Usuarios Desesperados del Sarmiento: https://desesperadosdelsarmiento.blogspot.com/2014/02/

En este contexto de precariedad estructural y malestar generalizado, sucedieron una serie de accidentes graves que comenzaron a trazar un punto de quiebre en la historia reciente del ferrocarril Sarmiento. Uno de ellos fue la conocida como Tragedia de Flores, ocurrida el 13 de septiembre de 2011, cuando una formación del Sarmiento embistió a un colectivo de la línea 92 y a otro ferrocarril detenido, ocasionando la muerte de 11 personas y dejando 228 heridas. Este hecho sucedió cinco meses antes de la Tragedia de Once, ocurrida en febrero de 2012, y ambos eventos evidenciaron las graves condiciones de seguridad bajo las cuales se prestaba el servicio. De hecho, Santiago (37 años), un trabajador y pasajero frecuente de la línea ferroviaria, recuerda algunos otros incidentes más: "El del colectivo en Flores, un accidente muy grave; el primero de Once que fue el más grave de todos; el segundo de Once que no fue tan trágico; y el de Castelar"[16]. Y agrega:

Son cosas que, bueno… tuvo la desgracia de ser el Sarmiento él que las tuvo y que encima tuvieron mucha difusión, porque en otras líneas ha habido choques - por ahí no tan graves - pero bueno, se pudieron esconder, se pudieron camuflar. Son cosas muy graves, y sobre todo el primer accidente de Once [ocurrido en febrero del 2012] que marcó un antes y un después en todos los ferrocarriles. Cuando pasó, salieron a la luz muchas cosas, se exhibieron muchas cosas que antes no se veían. (Entrevista a Santiago, 19/04/2023, videollamada)

La Tragedia de Once, como señala Santiago, es recordada por muchos de mis interlocutores como un hito que marcó un antes y un después en la historia del Sarmiento. El accidente, además de generar un impacto social, tuvo consecuencias políticas e institucionales. Apenas unos meses después del siniestro, a finales de mayo de 2012, el Estado Nacional —bajo la presidencia de Cristina Fernández— decidió rescindir el contrato de concesión con la empresa TBA S.A., encargada de operar la línea hasta ese momento. La medida, instrumentada a través del Decreto 793/2012, se sustentó en una evaluación crítica del desempeño de la concesionaria, en la que se verificaron numerosos incumplimientos frente a las indicaciones de la CNRT y otros organismos de control. El documento también

16. Entre 2011 y 2013 se produjeron cuatro siniestros ferroviarios en la línea Sarmiento. El primero, ya mencionado, ocurrió el 13 de septiembre del 2011, dejó 11 víctimas fatales y 228 heridas; el segundo es el accidente conocido como "Tragedia de Once"; el tercero se produjo el 13 de junio de 2013 entre las estaciones Morón y Castelar cuando una formación embistió de atrás a otra detenida, provocando la muerte de 3 personas y lesiones a 315 personas; el cuarto ocurrió ese mismo año el 19 de octubre, cuando una formación no se detuvo en la estación terminal Once, hiriendo a 80 personas.

daba cuenta de la deplorable condición del material rodante entregado y de la falta de inversiones en obras esenciales por parte del concesionario. Como sugiere Santiago, tras el accidente "salieron a la luz muchas cosas": se expusieron públicamente las deficiencias estructurales de los servicios públicos de transporte concesionados durante los años noventa, las relaciones opacas entre el Estado y las empresas privadas, y la ineficacia - ya fuera por negligencia o por falta de voluntad - de los mecanismos de control implementados tras las privatizaciones. Recién en 2014 comenzaron a evidenciarse algunos cambios concretos en la línea. Ese año entraron en operación nuevas formaciones de ferrocarril que ofrecían un servicio notablemente mejorado, incluyendo aire acondicionado, cierre automático de puertas y mayor seguridad en general. Estas incorporaciones técnicas respondieron a una necesidad de modernización del material rodante, a la vez que transformaron la experiencia cotidiana de viaje de los pasajeros, lo cual tuvo impacto directo en su percepción sobre la línea y su movilidad.

Luego del accidente, los reclamos y la búsqueda de justicia se canalizaron también a través del colectivo organizado específicamente en torno a la tragedia: la organización Familiares y Amigos de Víctimas y Heridos de la Tragedia de Once. Para ilustrar las responsabilidades estatales e institucionales sobre el siniestro, recupero lo dicho por un/a referente de esta agrupación: "Se llega al 22 de febrero porque el Estado decide no controlar a quienes tenían que ofrecerles a los usuarios el servicio [la empresa concesionaria TBA]"[17]. Esto se vincula con una *forma no directa de responsabilidad estatal*, según la definición proporcionada por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) (Perelman y Tufró, 2017). En este sentido, los Estados son considerados organismos protectores frente a la acción de actores no estatales por lo que se les atribuye una obligación de prevención de violaciones y protección de derechos. Esta responsabilidad estatal responde al hecho de "no haber adoptado medidas preventivas con debida diligencia para evitar que esa forma extendida de violencia existiera y se reprodujera en perjuicio de un grupo o colectivo determinado" (SIDH, citado en Perelman y Tufró, 2017: 11). Asimismo, si bien era responsabilidad del Estado Nacional garantizar a la población seguridad en la movilidad en el transporte y realizar los controles correspondientes sobre el servicio que ofrecía la empresa TBA, esta no respondió a los llamados de atención que recibió, además de que

17. Referente 2 del movimiento de Familiares de Víctimas, 2016; cita recuperada de Hernández, 2017: 159.

el mantenimiento y la renovación profunda en la infraestructura estaban a su cargo.

V. Los empresarios y funcionarios corruptos mataron a nuestros seres queridos: violencia estatal y violencia institucional

Siguiendo la teoría de Riches (1988), lo que es definido como violento es un acto considerado ilegítimo. Se pone en cuestión la legitimidad del acto en la tensión en la relación entre el/los ejecutor/es, la/s víctima/s y el/los testigo/s. En esta concepción, la violencia es definida por su ilegitimidad en tanto si alguna de las partes pone en duda la legitimidad de un comportamiento, acción o práctica, se atribuye su carácter violento. En este sentido, para los integrantes del movimiento de Familiares de Víctimas las causas y los responsables del accidente de Once se explican bajo la consigna "la corrupción mata". Para ilustrar la disputa por la ilegitimidad del accionar del Estado y de la empresa TBA, se recupera un extracto de un documento leído por el movimiento a un año del accidente:

La tragedia de Once fue la consecuencia de la voluntad de enriquecerse sin importar las consecuencias. Actuaron con desprecio por la vida, creyéndose impunes. Hoy luchamos para que esa impunidad se termine. La corrupción no solo se llevó la plata del pueblo, esta vez se llevó muchas vidas. La cara visible de la corrupción es la muerte y su cómplice es el silencio. Para ser más claros, *los empresarios y funcionarios corruptos mataron a nuestros seres queridos* (Documento Familiares de Víctimas a un año del accidente de Once, 2013)[18] (Énfasis propio).

La Tragedia de Once, entonces, es explicada por su conexión directa con las pésimas condiciones del servicio ferroviario. La cita anterior expresa cómo la violencia se manifiesta en la ilegitimidad de acciones que priorizan el enriquecimiento personal sobre la seguridad y el bienestar de los usuarios, generando así una disputa por la legitimidad de dichas prácticas. En esta línea, el discurso de los familiares interpela de manera explícita la ilegitimidad del accionar estatal y empresarial, encuadrándolo como violencia. De este modo, la lucha de los familiares se dirige hacia la obtención de justicia, pero también hacia la transformación de un sistema que permitió la perpetuación de condiciones violentas en el transporte público.

18. Cita recuperada de Hernández, 2017: 159

Tal como sostienen Guemureman, et al. (2017) "la noción de violencia estatal habilita responsabilizar al Estado tanto en su faz punitiva como en su rol central como garante de los derechos humanos" (13). En este caso el papel del Estado es abordado desde este segundo rol. Asimismo, los autores proporcionan una serie de definiciones operativas al concepto de violencia. Por un lado, las violencias no sólo son físicas y directas, sino también simbólicas, así como no se trata sólo de acciones, sino que también refieren a la omisión o al abandono. La idea de "violencia estructural" desarrollada por Galtung (2003, citado en Guemureman, et al., 2017) profundiza en el sentido simbólico de la violencia. Esta es comprendida como "el conjunto de estructuras que niegan la satisfacción de necesidades humanas básicas de determinados sectores como resultado de la estratificación social" (14). En lo que respecta a la violencia por omisión, los autores se refieren a una de carácter pasivo "cuando las barreras administrativas e institucionales, la indiferencia, inoperancia o el desinterés por parte de los operadores de distintas políticas públicas restringen el acceso a derechos a una cantidad considerable de personas" (Guemureman, et al., 2017: 19). Desde esta perspectiva, se busca comprender y explicar el accionar del Estado, señalando cómo sus omisiones y negligencias contribuyeron a la vulneración de derechos humanos. La falta de higiene en vagones y estaciones, el hacinamiento de pasajeros dentro de los vagones, la carencia de servicios básicos como los sanitarios o la misma experiencia de viajar con las puertas de la formaciones abiertas son solo algunos ejemplos que dan cuenta de cómo se atravesaba un viaje en la línea de ferrocarril Sarmiento en este contexto. En consecuencia, no sólo se vulneraba el derecho a la movilidad en condiciones óptimas, sino que la misma vida de los pasajeros se veía amenazada. De manera lamentable y como se relató a lo largo del artìculo, esta amenaza se materializó en diversas tragedias que efectivamente dejaron heridos y muertos.

Por otra parte, se considera pertinente introducir el debate teórico y conceptual respecto a la violencia entendida como estatal y/o institucional para profundizar en el análisis del rol del Estado y de TBA. Si bien hay tensiones teóricas entre ambos conceptos, en el presente trabajo se considera pertinente recuperar ambos sentidos para el análisis ya que operan de forma solidaria para dar cuenta de dos dimensiones principales y vinculadas a las responsabilidades del hecho. Por un lado, apelo al concepto de violencia estatal para resaltar que la Tragedia de Once fue una consecuencia inequívoca y específica de la acción y omisión por parte de agencias del Estado en lo que respecta a la protección de los derechos humanos. No obstante, tal como lo mencionaron los diversos actores involucrados, parte de las responsabilidades involucra directamente a la

empresa TBA como la empresa con la concesión de la línea. En este sentido, Guemureman, et al. (2017), en la delineación de los usos y limitaciones del concepto de violencia institucional, resaltan que esta refiere a la violencia que ejercen "las instituciones", y que un tipo de acción a la cual responde es la asimetría y abuso de poder entre partes. Es decir, se ejerce sobre personas que se encuentran en una posición de vulnerabilidad (los pasajeros) frente a un otro u otros que ocupan una posición relativa de mayor poder (la empresa privada). De igual forma, cabe resaltar que la empresa incumplió con el Contrato de Concesión, el cual otorgaba la obligación de mantenimiento y seguridad del servicio, así como el deber de responder y cumplir con los informes e indicaciones que los diferentes organismos estatales (como la CNRT) realizaron durante años sobre la falta de mantenimiento adecuado. De hecho, en la investigación judicial sobre la Tragedia de Once, en enero de 2013, la Cámara Federal estableció que los empresarios y ejecutivos de TBA "habían cometido una administración fraudulenta de los recursos materiales puestos a disposición de Trenes de Buenos Aires S.A. para el desarrollo de la operación del sistema ferroviario, que implicó la desatención de los objetivos primarios de la concesión y que derivó en las consecuencias típicas que siguieron al choque"[19]. Es decir que las investigaciones judiciales apuntaron a que el incidente fue consecuencia de la mala administración y gestión del servicio, lo cual era una obligación de TBA.

Los conceptos de violencia estatal e institucional adquieren relevancia al develar las distintas responsabilidades en la Tragedia de Once. La noción de violencia estatal se aplica directamente al Estado, considerando su papel como garante de los derechos humanos y su omisión en proteger a la población. En este sentido, la omisión, la indiferencia y la inoperancia del Estado contribuyeron a la vulneración de derechos humanos en el servicio ferroviario. La violencia institucional, por otro lado, se dirige hacia la empresa concesionaria TBA para enfatizar en el abuso de poder y la asimetría en la relación con los pasajeros. En el caso de TBA, la violencia institucional responde a su administración fraudulenta, incumplimiento del Contrato de Concesión y falta de respuesta a informes y recomendaciones estatales. La empresa, en su posición de poder, desatiende la seguridad y el bienestar de los pasajeros, lo que se traduce en condiciones precarias de movilidad y, en última instancia, en la tragedia. En palabras de Fabiana, "ellos no tenían ganas de que el tren funcione como debía ser" (Entrevista a Fabiana, 17/06/2023). En este sentido, es clave

19.Resolución de la Cámara Federal, Sala II, 11 de enero de 2013, cita recuperada de Velázquez, 2013: 572.

el uso del concepto de violencia, ya que permite visibilizar y conceptualizar las prácticas y omisiones que llevaron a las condiciones trágicas en la línea Sarmiento. Resalta cómo, tanto el Estado como la empresa, cada uno desde su posición de poder, participaron en actos violentos que pusieron en riesgo la vida y la movilidad de los ciudadanos. En conjunto, estos conceptos ofrecen una comprensión más completa de las dinámicas que desencadenaron la tragedia y subrayan la importancia de abordar la violencia desde perspectivas multifacéticas para responsabilizar a los actores clave.

VI. Consideraciones finales

El análisis de los discursos y experiencias de los diferentes actores involucrados en el contexto ferroviario revela una red compleja de responsabilidades y omisiones que condujeron a la tragedia de Once. La voz de los pasajeros, las organizaciones de familiares y víctimas, así como las entidades que abogaron por mejoras en el sistema de transporte, resalta las condiciones deplorables del servicio de trenes, pero también el sufrimiento que experimentaron quienes lo utilizaban cotidianamente. Reconocer estas vivencias permite visibilizar la vulneración de derechos fundamentales, así como también las implicaciones emocionales y corporales de viajar en un servicio colapsado e inseguro. Al considerar las narrativas de quienes vivieron estas condiciones de viaje, se obtiene una perspectiva más cercana y compleja de la realidad ferroviaria, más allá de los datos objetivos o las cifras oficiales. En este sentido, el concepto de violencia permite una comprensión más profunda de las dinámicas que desencadenaron la tragedia, subrayando la importancia de abordarla desde perspectivas multifacéticas que permitan identificar y responsabilizar a los actores clave involucrados.

Resulta fundamental, entonces, desarrollar análisis de movilidad que partan de las voces de quienes la transitan día a día, especialmente de los habitantes del Conurbano Bonaerense. Si bien los datos cuantitativos permiten dimensionar la magnitud de los desplazamientos diarios hacia y desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son las experiencias cotidianas las que revelan las tensiones, vulneraciones y desafíos de viajar en un sistema saturado. Para quienes vivimos en el Conurbano, el transporte público no es solo un medio para desplazarnos, es la condición de posibilidad para acceder al trabajo, a la educación, a la salud, y a los diversos ámbitos que conforman la vida social

Finalmente, no quisiera dejar de mencionar que la evolución del papel del Estado Nacional en el servicio ferroviario del Sarmiento desde la tragedia de Once hasta la actualidad refleja una transformación significativa. Luego del accidente, el Estado asumió directamente la gestión, implementó cambios estructurales y declaró de interés público nacional la reactivación ferroviaria. Como se señaló a lo largo del artículo, los relatos de los propios usuarios, como Fabiana y Santiago, evidencian la percepción de un "antes y un después" en la experiencia de viajar en tren. Sin embargo, aunque los avances fueron importantes, persisten desafíos que siguen afectando la movilidad cotidiana. La recuperación estatal del servicio mejoró muchas de las condiciones materiales, pero no resolvió completamente las dificultades estructurales que enfrentan quienes dependen del transporte público. Aunque se han logrado avances significativos, persisten dificultades que afectan la experiencia diaria de quienes deben llegar puntualmente a sus destinos. Esto plantea interrogantes necesarios para futuras investigaciones tales como: ¿cómo perciben hoy los usuarios el cumplimiento de su derecho a la movilidad? ¿Qué desafíos persisten en la experiencia diaria de quienes viajan en el Sarmiento? ¿Qué lugar ocupa actualmente el Estado en la garantía de un transporte público digno y seguro?

Así, la tragedia de Once no sólo marca un punto de inflexión histórico, sino que sigue invitando a reflexionar sobre las deudas pendientes en materia de transporte público en el Conurbano Bonaerense. Una reflexión que, necesariamente, debe partir de las voces de quienes, día a día, sostienen sus vidas viajando en tren.

Bibliografía

Anapolsky, S. (2020), ¿Cómo nos movemos en el AMBA? Conclusiones de la evidencia empírica y alternativas post-Covid, Provincia de Buenos Aires: Instituto del Transporte, UNSAM. Disponible en: https://unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/Documento%2018%20Comonos%20movemos%20en%20el%20AMBA%20-%20Anapolsky.pdf

Auditoría General de la Nación (2012), Verificación de los controles realizados respecto de las obligaciones contractuales relacionadas con el mantenimiento, la seguridad pública y operativa del transporte ferroviario de pasajeros, Resolución N.º 16/2012. Disponible en: https://www.agn.gov.ar/informes/verificacion-

de-los-controles-realizados-respecto-de-las-obligaciones-contractuales

Comisión Nacional de Regulación del Transporte – Argentina (3 de abril de 2025), Red Ferroviaria de Pasajeros del AMBA, Pasajeros pagos transportados [Base de datos]. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/transporte/cnrt/estadisticas-ferroviarias

Cresswell, T. (2006), On the move: Mobility in the modern Western world, Londres: Routledge.FUDESA, Frente Usuarios Desesperados del Sarmiento. Disponible en: https://desesperadosdelsarmiento.blogspot.com/

Garriga Zucal, J. y Noel, G. (2009), Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso, Publicar en Antropología y Ciencias Sociales.

Gayol, S. y Kessler, G. (2018), Introducción. La muerte como problema público, en Muertes que importan. Una mirada sociohistórica sobre los casos que marcaron la argentina reciente (pp. 7-29), Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Guemureman, S., Otamendi, A., Zajac, J., Sander, J. y Bianchi, E. (2017), Violencias y violencias estatales: hacia un ejercicio de conceptualización, Ensambles, 4(7): 12-25.

Hernández, M. C. (2017), La corrupción mata: Los Familiares de Víctimas de la Tragedia de Once y sus acciones colectivas en la construcción del problema ferroviario, Argumentos, 19: 141-169.

Merklen, D. (2010). ¿Buenas razones para quemar libros? Un estudio exploratorio sobre la quema de bibliotecas barriales en Francia. *Apuntes de Investigación*(17), 57-76.

Mochkofsky, G. (2012), Once: viajar y morir como animales, Buenos Aires: Planeta.

Perelman, M. y Tufró, M. (2017), Violencia institucional. Tensiones actuales de una categoría política central, Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Perez, V. y Rebón, J. (2017), La perturbación como motor de la historia, Buenos Aires: Biblos.

Riches, D. (1988), El fenómeno de la violencia, Madrid: Pirámide.

Segura, R. (2015), Vivir afuera. Antropología de la experiencia urbana, San Martín: Universidad Nacional de General San Martín, UNSAM Edita.

Velázquez, M. (2013), El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluriagencialidad metropolitana, en Derechos humanos en Argentina. Informe 2013 (pp. 569-595), Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

¿En qué conurbano queremos vivir?

Obra colectiva de las universidades del conurbano

VOL. III



ISBN 978-987-48617-7-1

Editorial AAPC

Miguel Ángel Blesa, Jorge Fernández Niello, Patricia Gutti, Pablo Miguel Jacovkis, Juan Pablo Piñeiro, M. Claudia Cabrera, Pablo Von Stecher

Universidad Nacional de Quilmes
Universidad Nacional de San Martín
UNDAV Universidad Nacional de Avellaneda
UNLaM Universidad Nacional de La Matanza
UNTREF Universidad Nacional de Tres de Febrero
Universidad Nacional de Hurlingham