

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 1 NUMERO 0
PRIMAVERA 2014**

“Desde el desarrollo local hasta Moreno”

por Florencia Gosparini³⁷ y Esteban Sánchez³⁸

A la hora de abordar la cuestión del Desarrollo Local es interesante distinguir, dentro de lo que se ha conformado como una disciplina con especificidad en las Ciencias Sociales, por un lado las polémicas teóricas que hacen a la viabilidad y condiciones requeridas para el desarrollo y por el otro, el registro empírico que surge del abordaje de casos. Distinguir estas dimensiones, contribuye a identificar junto a los actores involucrados que despliegan su accionar en el territorio (ciudadanos, funcionarios públicos, movimientos sociales, grupos empresarios y partidos políticos), las tensiones, carencias, demandas y problemáticas cambiantes que imprime la dinámica capitalista en su escala mundial, más allá de convalidar o no una polémica sobre el Desarrollo Local en tanto paradigma.

En tanto estereotipo, o categoría taxativa, asumir el significado y la factibilidad o no del Desarrollo Local conlleva el riesgo de omitir la necesaria continuidad de dilemas teóricos no resueltos en los debates centro – periferia y dependencia de mediados de siglo XX en América Latina, esto es: las posibilidades de cambio en la matriz productiva, las alternativas en la inserción internacional, los actores promotores del desarrollo, el origen de los recursos financieros, etc. En las actuales perspectivas teóricas del Desarrollo Local, convergen enfoques que van desde los apologetas de la globalización, a los promotores de un Estado más eficaz y democrático, pasando incluso por perspectivas de corte comunitario con morales anti capitalistas. Lo cierto es que la necesidad de transformar la institucionalidad y la gestión de una escala gubernamental conmovida por los cambios en el modo de producción, es una realidad cotidiana para muchos actores con algún grado de poder decisorio y con expectativas de bienestar para las mayorías.

Para ir aproximando al caso de interés, es menester aclarar que en nuestro país equiparar una teoría del Desarrollo Local a la problemática de los gobiernos municipales en forma lineal enfrenta una primera realidad insalvable: la heterogeneidad de escalas. En Argentina conviven 2100 municipios distribuidos en el territorio, en donde el 85% de los mismos tiene menos de 10.000 habitantes, una escala sin relación con los gobiernos de las grandes

37 Docente UNM y UNGS, Licenciada en Economía Política. E-mail: mfgosparini@unm.edu.ar

38 Docente UNM y UNGS, Licenciado en Economía Política. E-mail: esanchez@unm.edu.ar

ciudades de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, ni con los partidos del área metropolitana bonaerense de más de 250 mil habitantes. También hay que advertir que en nuestra matriz de organización político-institucional, la capacidad financiera y de agencia de los municipios, tomados en recorte individual, se conforma casi de manera residual respecto a los niveles provincial y nacional.

Con estas primeras salvedades, y asumiendo que las estrategias de desarrollo son principalmente condicionadas por la reproducción de una estructura económica que reconoce límites propios de la periferia capitalista, entendemos que la inercia en la reproducción responde fundamentalmente a intereses de los sectores dominantes. Esta situación puede ser vista también desde las distintas escalas. En concreto, en el nivel nacional importan los agregados y por ende la estabilidad macro, el control de las prestaciones de los principales servicios públicos, los grandes proyectos de infraestructura dirigidos a solucionar problemas de la energía y de transporte; en la escala provincial se priorizan cuestiones de conectividad y dado que cuenta con mayores recursos y competencia directa en casi todas las problemáticas locales, salud, educación, seguridad, tiene injerencia en las urgencias del municipio; en la escala local las contradicciones se hacen más extremas, se perciben conflictos de diversa índole con capacidad de impacto en la determinación de las políticas locales.

Dentro de este universo, un caso particular lo representan los 24 municipios del conurbano bonaerense. El Gran Buenos Aires es la zona urbana con mayor población del país, comprende el 24,7% de la población según el censo 2010, y se encuentra en segundo lugar en densidad: 2.694 hab/km² (detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que tiene una cifra record de 14.450 hab/km²).

Moreno es parte de esa región, constituye de hecho su límite oeste, ubicado a 37 KM. de la Capital Federal. Geográficamente forma parte de la segunda corona y de acuerdo con la metodología de conurbanos que implementa el INDEC en 1994, agrupando los partidos en función de variables socioeconómicas para captar mejor la heterogeneidad de los aglomerados, Moreno integra junto a Florencia Varela, Esteban Echeverría, Merlo, José C. Paz y otros el CB 4, grupo que concentra los peores indicadores de la región.

La dinámica poblacional del distrito, como muchos otros, tiene origen en el despliegue alrededor de la estación del ferrocarril. Allí es donde se ubicaron entre la segunda mitad del siglo XIX y los años 40 los asentamientos iniciales del distrito. Las localidades de Moreno, Paso del Rey, La Reja y Francisco Álvarez, son estaciones donde se afincaron los primeros pobladores en un contexto de actividades agrícolas extensivas, chacras y tambos, las tierras que conforman las localidades de Trujui y Cuartel V antiguamente zonas de ganadería y campo, fueron loteadas en los años 50/60 son las que se encuentran más alejadas de la cabecera del partido y si bien son las últimas en urbanizarse han tenido un alto dinamismo poblacional, entre ambas concentran hoy más del 35% de los habitantes del distrito.

Durante el período de industrialización sustitutiva de importaciones y hasta los años 60, el crecimiento de la región metropolitana continuó desplegándose en torno al trazado ferroviario, siendo los sectores trabajadores y sectores medios los actores de la expansión urbana, en muchos casos con el aporte de financiación suministrada por el Estado y la iniciativa privada de pequeños y medianos grupos inmobiliarios. El espacio se calificaba en la medida que, en las distintas zonas y con el paso de los años, se iban agregando infraestructura y servicios. Pavimento, alumbrado, transporte, etc. Esta calificación era principalmente producto de la organización y la gestión de los propios habitantes del lugar, muchas veces nucleados a partir de las sociedades de fomento. En este período, si bien los sectores medios y trabajadores pudieron acceder en gran número al suelo y la vivienda propia, esto significó también el acceso a áreas con escasa infraestructura y sin equipamiento.

No obstante, los grandes cambios que configuran problemáticas que hoy persisten se pueden rastrear a partir de los saltos demográficos que tiene Moreno entre los años 60 y 80. El proceso que atraviesa el distrito en ese período posee los rasgos característicos del área metropolitana de la Provincia de Buenos Aires: el incremento poblacional potencia las deficiencias de infraestructura básica, de servicios urbanos y de transporte, en correspondencia con la progresiva anexión de áreas rurales al espacio urbano mediante loteos populares y asentamientos precarios. El loteo popular se constituyó en el mecanismo principal de expansión extensiva de la trama urbana durante este período.

Posteriormente, a mediados de los 70 con la llegada de la dictadura militar y el contexto de apertura económica, progresivo dismantelamiento de la industria, desprotección del mercado interno y resignificación del papel del Estado, se implementaron una serie de políticas específicas que aún repercuten en la dinámica poblacional urbana. Durante estos años se promovió una política de erradicación de villas “miseria” de la Capital Federal, se sancionó una nueva ley de locaciones urbanas que descongeló el precio de los alquileres y se aprobó la ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial, esto último puso freno al avance de los loteos populares al prohibir la división de terrenos sin infraestructura con objetivos de venta. La suma de estas políticas contribuyó, en los años siguientes, al crecimiento de asentamientos y ocupaciones de tierras en zonas alejadas del centro del partido, dando como resultado una muy baja ocupación del territorio en términos de habitantes por hectárea y, en consecuencia, se incrementaron de manera sustancial los costos de urbanización, dificultando la provisión y el acceso a los servicios de una gran parte de la población.

Durante los 90, y conforme comenzaban a sentirse los primeros síntomas de la crisis social que estalla en 2001, los municipios en promedio pasaron a destinar la mitad de sus recursos al gasto social (Centrángolo, 2004), lo que la neoliberal era impulsada entre otros actores por los organismos multilaterales de crédito que favorecían a través de sus préstamos el proceso de reforma del Estado, promoviendo la descentralización institucional y la provisión de servicios públicos a partir de concesiones a empresas privadas, a su vez, en este período hubo grandes inversiones en materia de infraestructura de transporte y circulación. Se construyeron nuevas autopistas entre las que se encuentra el Acceso Oeste. La inversión pública en la red de autopistas valorizó el suelo de toda la región, lo que causó la expansión metropolitana dada por los nuevos desarrollos de countries, barrios cerrados y grandes centros comerciales linderos a las autopistas y los principales corredores viales. Las elites sociales pasaron a ocupar el espacio urbano que antes ocupaban exclusivamente los sectores populares. La inversión pública en autopistas fue esencial para las “oportunidades de negocios” de los desarrolladores inmobiliarios.

El régimen de valorización financiera que se profundizó con la convertibilidad trastocó la fisonomía de los municipios del conurbano y Moreno fue atravesado por estas mutaciones. Los centros comerciales desbarataron los tradicionales usos de comercio que se alternaban en la retícula urbana de calles y parcelas. La suba del precio del suelo urbano, especialmente en la segunda y la tercera corona, hicieron que esta zona recibiera en la década del 90 una fuerte presión inmobiliaria. Por su parte, la privatización de los servicios públicos afectó a los sectores de menores ingresos, profundizando los procesos de segregación espacial.

La década del 90 implicó una agudización de los problemas de los gobiernos locales en tanto, a la par del incremento del desempleo y el contexto de crisis social, el proceso de delegación de funciones y prestaciones hacia las municipios, principalmente salud y educación, profundizó en los partidos del GBA y en Moreno en particular una crisis financiera y de capacidad de gestión ante los nuevos desafíos.

Luego de la crisis en la que sumió al país el régimen de convertibilidad y las reformas institucionales, se abre

en 2003 un nuevo proceso político con algunos signos claros de reversión de los 30 años anteriores. El nuevo patrón de crecimiento posibilita una notoria recomposición de los sectores productores de bienes y la industria manufacturera se constituye en uno de los sectores impulsores de la recuperación. El crecimiento económico, con impacto a nivel local, pone en tensión una caracterización bastante difundida en el nivel socioeconómico que situaba a Moreno como una “ciudad dormitorio”. Esta denominación que denotaba por un lado la ausencia de una estrategia de desarrollo propio, y por otro constituía la expresión de una realidad para una porción importante de su población económicamente activa con inserción laboral fuera del partido, resulta engañosa en la actualidad para reflejar la complejidad estructural que han dejado las transformaciones de las últimas décadas.

Algunas características que Moreno presenta en esta etapa pueden parecer contradictorias si se pierde de vista el proceso más general que atraviesa toda la región. Un acentuado crecimiento económico a nivel nacional que estimuló el consumo en los sectores populares y en la clase media baja pero que no termina de revertir los retrocesos distributivos de las décadas neoliberales deja su huella de fragmentación y segregación socio espacial en toda el área metropolitana. En este último periodo el distrito acusa un importante salto demográfico, mientras que la tasa de crecimiento anual medio entre 2001 y 2010 es de 14,9 % para el total de los partidos del GBA, Moreno registra un 19,4 %, el partido en los últimos años ha sido un área de alto y rápido crecimiento poblacional, en particular de sectores de bajos recursos, lo que ha incrementado demandas de todo tipo. La red vial observa niveles de saturación, se da además, la existencia de vías de circunvalación incompletas que imposibilitan la distribución del tráfico en la región, existen zonas con predominio de calles sin asfaltar, ineficacia del transporte público, y como contrapartida, existe un alto porcentaje de uso de transporte privado. Al mismo tiempo, pasa a ser notorio que a fines de 2007 aparecen dinámicas territoriales estrechamente relacionadas con la reactivación productiva, Moreno explota su ubicación y su conectividad respecto a los principales centros urbanos de la provincia y con la Capital Federal para constituirse en uno de los destinos de relocalización de establecimientos productivos que priorizan la localización en parques industriales con mejor apoyo logístico y de accesibilidad.

Si bien la inversión en obras de infraestructura alcanza montos muy superiores a periodos anteriores (entre 2005 y 2012 a partir de fondos nacionales y provinciales se invierten en Moreno 650 millones de pesos), y sobrepasan las inversiones en viviendas, educación, ampliación de redes cloacales, redes de distribución de agua potable e importantes obras de conectividad como el ensanche de la ruta provincial 23, el crecimiento demográfico sobrepasa la ampliación de servicios. Así es como la relación de servicios por habitantes retrocede a pesar de las inversiones, la provisión por habitante de algunos servicios de infraestructura básicos como agua de red, cloacas, gas natural y red telefónica, disminuyen entre 2001 y 2010. De acuerdo al último censo por ejemplo, la cobertura de la red cloacal comprende a menos del 20% de las viviendas del Partido, mientras que en 2001 registraba una cobertura del 24,4%.

El impacto de las transformaciones sociales y económicas de los últimos años acrecentaron las demandas hacia los gobiernos municipales, el proceso de descentralización de funciones hacia los gobiernos locales no fue acompañado por un incremento correspondiente de recursos financieros y a su vez, estudios recientes (Lopez Accotto, 2014) muestran en la provincia de Buenos Aires un esquema regresivo en términos de coparticipación per capita que se traduce en menores recursos relativos para los municipios del conurbano, y dentro de este, en mayores recursos por habitante para los distritos con población más rica. Excedidos en su capacidad para hacer frente a dinámicas que se conforman en un plano más general, el proceso redundante en patrones adaptativos con mayor o menor tensión, a las nuevas reglas que impone la acumulación de capital. Se pueden observar, no obstante, en todo el GBA intentos por acercar la institucionalidad de los gobiernos locales a las nuevas problemáticas, adecuando formas de gestión y estructura organizativa. En cuanto a procesos decisionales Moreno ha sido un ejemplo en materia de planificación. La regulación de la tenencia de las tierras, y la creación de organismos descentralizados orientados al desarrollo del territorio: el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano,

Ambiental Regional (IDUAR), junto a la reglamentación de un nuevo Código de Zonificación (Ordenanza Municipal N°3707/08) son algunos de los instrumentos generados con que se intento apuntalar el papel del Estado local, ante el peso del capital privado que ha organizado en el último periodo partes importantes del territorio municipal con criterios de ganancia cortoplacista, y dinámicas sujetas a los vaivenes del mercado.

Moreno disputa su destino sobre las condicionalidades que impone la acumulación de capital en la periferia, con vastas zonas de pobreza estructural y predominio de la autoconstrucción en zonas alejadas de las cabeceras del partido, con sectores altos que han incrementado la demanda de barrios residenciales exclusivos y sectores medios y altos que han aumentado la densidad poblacional de las zonas urbanas mejor equipadas a partir de un crecimiento vertical poniendo presión a la provisión de servicios. La heterogeneidad en las condiciones sociales, dieron lugar a una distribución en el espacio en manchas diferenciales, donde la inequidad y la segregación se acentúan. Asumir la circunstancia en pos de metas de inclusión, redistribución y mejora en la calidad de vida de su población requiere reconocer los entramados que ligan a Moreno con los gobiernos provincial y nacional en ausencia de instituciones fuertes a nivel metropolitano, y demanda potenciar en su territorio proyectos que prioricen a los sectores más desfavorecidos cuyas necesidades se encuentran fuera del interés del sector privado más dinámico. En este sentido, la confrontación de intereses por la asignación de recursos locales también deja ver los límites de las estrategias locales y de la misma idea de planificación estratégica, estructurada a partir de un horizonte de consenso y sinergia entre los distintos actores.

BIBLIOGRAFÍA

- López Accotto, Fernando; Martínez, Carlos R.; Grinberg, Irene; Mangas Martín (2014), UNGS, Colección Cuestiones Metropolitanas
- Balbo, M. (2003), "La nueva gestión urbana", en: Jordán R., Simioni D., Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Capítulo II.
- Barberena, Anabela; Des Champs, Adrián "Documento Final sobre el Municipio de Moreno" con acento en la generación de empleo / ingresos PROGRAMA DE ÁREAS DE VACANCIA (PAV 103) "TRABAJO, DESARROLLO, DIVERSIDAD" Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local
- Barsky, Andrés, La agricultura periurbana en la agenda. Complejidad fragmentaria en La gestión pública reciente del cinturón productivo alimentario de La region metropolitana de Buenos Aires. En ESTUDIOS SOCIOTERRITORIALES. Revista de Geografía. N° 11 ene-jun 2012, pág. 77-98
- Borello, José A. coord. (2007). "Aproximaciones al mundo productivo de la Region Metropolitana de Buenos Aires" UNGS
- Carmona, Rodrigo (2012) "El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas" UNGS – Fundación CICCUS
- Centrángolo, O.; Jiménez, J. (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina" En Revista Cepal nº 84.
- Coraggio, J. L. (1989), "Dilemas de la investigación urbana desde una perspectiva popular en america latina", en: Coraggio J. L., (ed.), La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Las ideas y su contexto, Quito Volumen 3.
- Coraggio, J. L. (1998), "Economía popular urbana: una perspectiva para el desarrollo local" UNGS
- Fernández Wagner, Raúl (2008), "Democracia y ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)", UNGS – Biblioteca Nacional, Colección 25 años 15 libros, Buenos Aires.
- Hardoy, Ana "Los Límites de la participación: la lucha por el mejoramiento ambiental en Moreno". - 1a ed. - Buenos Aires: IIED-AL, 2011.
- Harvey, D. (1978), "La geografía de la acumulación capitalista: una reconstrucción de la teoría marxista", Documents D'análisis metodològic en geografia, N° 1, París
- Lombardo, Juan Donato (2012): "La construcción del espacio urbano en el Area Metropolitana de Buenos Aires: sus características", UNGS – Fundación CICCUS
- Micieli, Alejandro (2007) Una experiencia de gestión local del territorio en el Municipio de Moreno. (IDUAR)
- Narodowski P (2011) La infraestructura como elemento de la reproducción de la estructura económica en la periferia de un país periférico. El caso de la Autopista Juan Domingo Perón 24 25 26 agosto 2011 Congreso estudios urbanos ungs
- Narodowski, Patricio (2007), "La Argentina pasiva: desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad" Prometeo, Buenos Aires
- Narodowski, Patricio, Remes Lenicov, Matias coords.(2012), "Geografía Económica Mundial: un enfoque centro periferia" Universidad Nacional de Moreno
- Rapoport, Mario., Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003), Emecé, Buenos Aires, 2008.
- Schreiber, Cesar Eduardo (2010) "Contribución al conocimiento del patrimonio histórico de Moremo" Fabro.
- Williams, Orlando (1939) "La estancia de Paso del Rey: orígenes del pueblo de Moreno"