

CIUDADES

VOLUMEN 2

Pedro Pírez
editor

Buenos Aires, la formación del presente



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión

Coordinador editorial

Manuel Dammert G.

Asistente editorial

Ana Carrillo Rosero

Comité editorial

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Corrección de estilo

Gabriela Chauvin

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-04-9

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: agosto de 2009

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
 Del centro a la periferia: la configuración urbana en las últimas décadas	
Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global	35
<i>Pablo Ciccolella</i>	
Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites	63
<i>Horacio Torres</i>	
Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas	83
<i>Denis Merklen</i>	
 Las cuestiones sociales en la ciudad metropolitana	
Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires	121
<i>María Cristina Cravino</i>	

Se hace camino al andar: municipios y política social en el Gran Buenos Aires en el tránsito de la crisis 2001/3	139
<i>Magdalena Chiara</i>	

Geografías bolivianas en la gran ciudad: acerca del lugar y de la identidad cultural de los migrantes	167
<i>Susana Sassone</i>	

Los barrios, otra vez

El "caso" de los yogures: etnografía en una organización piquetera	193
<i>María Cecilia Ferraudi Curto</i>	

Infraestructuras y servicios

Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires	219
<i>Andrea Catenazzi</i>	

De las redes de transporte al problema de la movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana en Buenos Aires	239
<i>Andrea Gutiérrez</i>	

Las tendencias

Buenos Aires: el fin de la expansión	267
<i>Adrián Gorelik</i>	

La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires	285
<i>Pedro Pérez</i>	

La privatización de la expansión urbana en Buenos Aires*

Pedro Pérez

¿De qué privatización hablamos?

Es ya un lugar común referirse a la privatización de nuestras ciudades a partir de los cambios ocurridos, tanto en el ámbito internacional (reestructuración y globalización) como en cada uno de los países de América Latina en las últimas décadas. Para entender de qué se trata, es preciso recordar que esas ciudades, en general, se produjeron bajo el predominio de lógicas privadas. Su producción fue realizada fundamentalmente por procesos dirigidos y ejecutados por actores privados capitalistas que las orientaron, por un lado, por sus intereses particulares en el logro de beneficios en cada una de las operaciones (producción de suelo, de vivienda, de construcciones para actividades económicas, o para infraestructuras y equipamientos) y, por otro lado, por sus intereses generales, si puede utilizarse dicho término, para garantizar el funcionamiento de las actividades económicas en su conjunto y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

El Estado interviene introduciendo tres límites a la orientación privada: a la subordinación de la producción urbana respecto de los intereses particulares de cada productor, para que no contradigan el llamado interés general (la ciudad como objeto de negocio vs. la ciudad como ámbito de los negocios); limitaciones para garantizar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, en su asentamiento y acceso a bienes y servicios; limitaciones relacionadas con una legitimación en un sentido

* Este artículo es una versión ligeramente modificada del publicado en: *Economía. Sociedad y Territorio*. VI, 21, 2006: 31-45.

más amplio. La intervención estatal depende en cada caso de los actores presentes, sus relaciones y contradicciones. El resultado es una producción privada cuya orientación se propone resultados de integración social y territorial para el conjunto de las actividades económicas y de la población.

Cuando se habla de privatización puede referirse a los procesos de producción urbana (suelo y construcciones) y sus productos, es decir, los resultados de esa producción. La privatización de la producción urbana implica su subordinación a decisiones de actores que se mueven en razón de una lógica de acumulación particular de capital y que se orientan por la obtención de ganancia en primer término, quedando en segundo lugar su posible vinculación con intereses generales, como sería la atención de intereses o necesidades de otras unidades económicas o de la fuerza de trabajo o de la población en general.

La privatización de los productos se refiere a su capacidad de inclusión territorial y social y a la tendencia a dejar fuera de su consumo a segmentos importantes de la población. Estos efectos se relacionan, sin duda, con los procesos de producción, pero además tienen que ver con las condiciones de la población en general o de algunos de sus grupos en particular. Los cambios en esas condiciones pueden deberse tanto a modificaciones en el mercado de trabajo y en las relaciones de distribución social que dejan fuera del acceso a los bienes urbanos a sectores importantes de la población (desempleo, precarización del empleo, condiciones de pobreza, entre otros); como a políticas estatales que no se hacen cargo de esos cambios o a la disminución de las políticas de apoyo a la reproducción de la población.

Todo esto es parte de una particular relación mercado-Estado, donde el mayor predominio privado está asociado a situaciones: a) el Estado disminuye o debilita su intervención, con un sesgo en favor de la producción privada del espacio urbano; b) el Estado modifica el sentido de su intervención, orientándose no ya en razón de los "intereses generales" sino en favor de intereses económicos particulares; y c) la emergencia de un desequilibrio en la relación mercado-Estado por la transformación de los actores capitalistas, como puede ser un proceso de internacionalización, que altera su peso relativo frente al Estado y al resto de actores sociales.

La expansión metropolitana en Buenos Aires

Antecedentes

Desde el comienzo de la expansión metropolitana de Buenos Aires, a principios del siglo XX, la producción urbana se diferenció en sus dos territorios significativos: centro y periferia (Pírez, 1994).

En la ciudad central, la ciudad de Buenos Aires,¹ la producción se basó, en algunas políticas del gobierno municipal,² fundamentalmente el diseño de un plano que estableció una cuadrícula completa para toda la ciudad (1889-1904) y orientó una ocupación relativamente homogénea del territorio desde principios de siglo (Gorelik, 1998: 24), la producción de obras públicas que dieron una fuerte centralidad³ y la producción privada con regulación municipal de los servicios, especialmente energía eléctrica y transportes (ferrocarriles, tranvías y autobuses) así como la producción y gestión estatal de la red de agua y saneamiento. Sobre esa base se expandió la ciudad incorporando suelo producido privadamente, estando a cargo de los ocupantes la iniciativa para completar el medio construido (Dupuy, 1987; Pírez, 1994 y 1999a). El centro metropolitano se configura con una calidad urbana relativamente alta: cobertura de servicios y normas de uso del suelo que, más allá de sus limitaciones, sientan la base de una producción con capacidad de integración social.

Por otra parte, la periferia metropolitana⁴ que, en la primera mitad del siglo XX, crece por la expansión de las recientes clases medias⁵ y luego, a partir de los años cuarenta, de los sectores populares⁶ (en gran medida obreros industriales), con una infraestructura que queda rezagada respec-

1 La ciudad de Buenos Aires, Capital Federal desde 1880 y Ciudad Autónoma desde 1994, ocupa un territorio de 200 km² desde 1887. En 2001 tenía casi 2,8 millones de habitantes.

2 Entre 1882 y 1994 la ciudad de Buenos Aires fue gobernada por la Municipalidad de Buenos Aires que dependía del Gobierno Federal. El Presidente elegía al ejecutivo local (Intendente), mientras que el Congreso delega en el Concejo Deliberante, de elección popular, atribuciones locales. Actualmente, como ciudad autónoma, elige al Jefe de Gobierno y a la Legislatura.

3 Paradigmáticamente la Avenida de Mayo.

4 Integrada por municipios de la provincia de Buenos Aires que, en número creciente en el tiempo suman unos 30 en 2001, con una población de casi 9 millones de habitantes.

5 Formadas por los inmigrantes de ultramar que se integran económica y socialmente (Germani, 1987; Lattes y Lattes, 1992).

6 A partir de las migraciones internas y de algunos países limítrofes (Lattes y Lattes, 1992).

to de la expansión territorial, y casi sin normas que regulen la producción del suelo. De todas formas, el mercado del suelo, por medio del llamado "loteo popular" (Clichevsky, 1990), permitió el asentamiento regular de la población que se incorporaba a la ciudad. Desde los años cuarenta, con la estatización de los servicios urbanos, si bien la cobertura siguió siendo limitada, las tarifas bajas y sobre todo la "permisibilidad" de los consumos clandestinos redundó en una relativa integración, aunque de baja calidad urbana. El resultado fue una ciudad que integraba en forma regular, aunque segregada y muy desigual, a la población de menores recursos. Esos procesos se modificaron en las últimas décadas.

La configuración metropolitana en los noventa

En la Argentina, las políticas coherentes con el proceso de reestructuración económica⁷ comenzaron con el gobierno militar implantado con el golpe de marzo de 1976. Se revirtió el modelo de industrialización provocando desempleo y fuerte deterioro de la distribución económica. El Gobierno central se retiró de las políticas sociales más importantes en infraestructura (agua, saneamiento y distribución eléctrica), salud y educación, descentralizado en primer lugar hacia los gobiernos provinciales y luego hacia los municipios. Se inició un proceso general de disminución del Estado,⁸ con la baja de su gasto social. Esas políticas se consolidaron y ampliaron durante el gobierno del presidente Menem en los años noventa, en un proceso de desregulación y apertura de la economía. A continuación mencionamos los aspectos más relevantes para nuestro razonamiento.

En un contexto de reforma y achicamiento del aparato estatal, con disminución de funciones y recursos, se transfirieron tareas a otros niveles estatales (descentralización) y hacia empresas privadas (privatización).

7 Tres son sus rasgos fundamentales: a) apropiación por el capital de cada vez mayor excedente, aumentando la productividad y la explotación, con reestructuración del proceso de trabajo y del mercado laboral; b) cambio en el modelo de intervención estatal, en detrimento de la legitimación y la redistribución; c) internacionalización de los procesos económicos para incrementar rentabilidad y abrir mercados (Castells, 1995: 52-57).

8 El lema repetido hasta el cansancio fue: "Achicar el Estado es agrandar la nación".

Se modificó el papel del Estado, con un peso mucho menor en la aplicación de políticas y recursos para la población de bajos ingresos y una creciente orientación hacia la promoción de los negocios en diferentes campos (entre ellos el inmobiliario). Esos años mostraron la presencia creciente del capital transnacional en la economía del país, y particularmente el peso del capital financiero; así como el predominio económico del sector terciario (finanzas y servicios) y el crecimiento de las actividades destinadas a la exportación (productos agropecuarios y energéticos). Los cambios provocados en el mercado de trabajo fortalecieron algunos relativamente pocos puestos de gran calificación y remuneraciones muy altas (generalmente en el sector terciario) y deterioraron las ocupaciones industriales, promovieron el desempleo y el aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso con una creciente polarización. De allí la emergencia de una clase media alta con fuertes ingresos y gran capacidad de consumo y, como contraparte, el aumento de la población bajo la línea de pobreza e indigencia, con brechas cada vez más amplias entre ambos, y el debilitamiento de la clase media tradicional.⁹

En el ámbito metropolitano, todo ello supuso importantes modificaciones: se transformaron los actores que producen la ciudad. Por un lado, nuevos actores económicos de gran poder y capacidad de decisión sobre la configuración metropolitana, con una verdadera “superciudadanía” que supera la capacidad de regulación y control de los usuarios y del Estado (Pírez, 2004a), en particular en los servicios urbanos (Pírez, 1994 y 1999a; Pírez, Rosenfeld, Karol y San Juan, 2003) y la producción del suelo. Coherentemente, desde el Estado se promovieron actividades privadas en la producción urbana.¹⁰ Por otro lado, los grupos de menores ingresos ven afectada su capacidad de reproducción por la disminución de la oferta

9 Entre 1991 y 2002, la diferencia entre los recursos recibidos por el 20% de la población con menores ingresos y el del 20% de la población con mayores recursos pasó de 9,2 a 14,5 veces. Entre 1992 y 2001 la población bajo la línea de pobreza e indigencia pasó del 27,4% al 52,4% (Pírez, 2004b: 120, 125).

10 El Estado hace posibles operaciones inmobiliarias nuevas: la gran cantidad de excepciones al Código de Planeamiento en la entonces Municipalidad de Buenos Aires y la promoción de grandes proyectos inmobiliarios desde el Gobierno Federal o en asociación con la Municipalidad; la creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero; las condiciones para la construcción del proyecto Abasto; los proyectos frustrados de Retiro y Ciudad Judicial; las condiciones para la realización del emprendimiento de Santa María del Buen Aire, entre otros.

estatal de bienes urbanos (suelo, vivienda, servicios),¹¹ en momentos en que el desempleo y la pobreza crecían comenzando a producir de manera directa esos bienes, en una situación de “subciudadanía” (Kovarik, 2000). Se produce, también, un cambio en los patrones de asentamiento residencial de las clases media alta y media, en un proceso de suburbanización a partir del consumo de “urbanizaciones cerradas”. El resultado, en términos agregados, fue una mayor privatización de la ciudad en el doble sentido mencionado. Para estudiar ese proceso observaremos lo que sucedió con la producción de la expansión metropolitana.

La privatización de la expansión metropolitana

En este análisis revisaremos la producción del suelo y de las infraestructuras urbanas, atendiendo a la periferia, sin mencionar los procesos que se dan en la ciudad central.

La privatización de la producción del suelo metropolitano

Diferenciaremos dos situaciones: suelo urbano para los sectores de menores recursos y residencia para las élites.

El suelo de los pobres

Desde los años cuarenta, la población de menores recursos se asentaba en “loteos populares” y “villas de emergencia” o “villas miseria”. Las políticas del gobierno militar, iniciado en 1976, alteraron las condiciones que hacían posibles los primeros, por lo que en los años ochenta comenzó la toma ilegal de tierras públicas y privadas y la formación de “asentamientos”.¹² Se incrementó el deterioro del hábitat popular, en términos formales (localización ilegal en tierra y edificios privados o públicos, loteos clandestinos, entre otros) como urbano-ambientales (áreas inundables y

11 Se trata de la práctica de eliminación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), de la privatización del Banco Hipotecario y de los servicios urbanos.

12 Ver los artículos de Merklen y Torres incluidos en esta compilación.

contaminadas, sin infraestructuras ni servicios, pésima accesibilidad, sin conexión con áreas centrales).

En la década de los años ochenta se iniciaron algunas políticas orientadas fundamentalmente a la regularización dominial (Clichevsky, 1999). Atendieron en forma limitada el problema sin hacerse cargo de las condiciones económicas de la población que veía aumentar sus gastos: pago de la tierra, impuestos prediales y tasas municipales, costos de los servicios urbanos privatizados.

La ausencia de procedimientos legales para resolver la necesidad de suelo consolidó un universo irregular en la periferia y promovió la expansión metropolitana en búsqueda de tierras para invadir o con precios accesibles para las mínimas ofertas públicas. Para fines de los años noventa más de un millón de personas vivían en condiciones de irregularidad legal y de precariedad urbano-ambiental,¹³ mientras continuaban las invasiones (Clichevsky, 1999).

La residencia de los ricos

En los años noventa se inició un proceso de suburbanización de clases medias altas y medias que, en un contexto de fuerte desempleo, pobreza y exclusión social, se concretó en las llamadas “urbanizaciones cerradas”. En este texto lo analizamos solamente como parte de una planificación privada de la producción del suelo metropolitano asociada con los cambios en las condiciones de la demanda.

Como consecuencia de las modificaciones económicas y del mercado de trabajo creció y se fortaleció una clase media alta con gran capacidad de consumo.¹⁴ Esos grupos, insertos en las actividades más ligadas al mercado internacional (finanzas, servicios a las empresas, entre otros) desarrollaron un estilo de vida donde el consumo ostentoso se convirtió en elemento de identidad. Dos bienes eran esenciales: el automóvil y la residencia. Al mismo tiempo, la producción pública de la ciudad, crecientemente debilitada, se alejó cada vez más de sus demandas.

13 Aproximadamente el 10% de la población del área.

14 Entre 1998 y 2001, el 20% de la población de mayores ingresos recibió, respectivamente el 70,5%, 70,7%, 69,7% y 70,6% del total de los ingresos metropolitanos.

Cambios en las condiciones de la producción

Con el fin de los loteos populares quedaron reservas de suelo que en un primer momento se destinaron a *countries clubs* y a cementerios jardín (Prévot y Schneier, 1990: 124) y luego a la producción de urbanizaciones cerradas. Todo esto en un contexto de debilidad normativa: ausencia de normas metropolitanas y limitación a la aplicación por los municipios de la Ley 8912 mencionada.

Cambian los actores que producen suelo, se profesionalizan y concentran, e intervienen capitales y tecnologías extranjeros (Mignaqui y Szajnberg, 2003). Se desarrolla una gran campaña de marketing¹⁵ que fortalece el prestigio de la residencia suburbana cerrada como parte de un estilo solamente accesible para quienes tienen altos ingresos. La transformación de la red de accesos a la ciudad de Buenos Aires, privatizada a comienzos de los años noventa, permitió conectar rápidamente el centro metropolitano con la periferia más lejana, junto con el gran crecimiento del uso de automóviles.¹⁶

Como resultado se produjo un ámbito urbano segregado y altamente vigilado que introdujo discontinuidad en el tejido urbano, fragmentando el espacio metropolitano, con una frontera que no puede ser atravesada salvo por quienes están autorizados (los propietarios y sus invitados). Ese territorio cerrado ofrece infraestructuras, servicios urbanos (redes de electricidad, gas, teléfono, internet, pavimentos, alumbrados, mantenimiento, espacios verdes, vigilancia), áreas comerciales y recreativas, oficinas, servicios educativos, centros médicos y culturales. Producen un excluyente fragmento privado de ciudad de alta calidad. Para fines de siglo habría entre 300 mil y 500 mil personas residiendo en unas 400 unidades de esa naturaleza, más de 130 en el municipio de Pilar, en donde cerca del 30% de su superficie es de acceso restringido (Janoschka, 2003). Lo anterior es particularmente significativo en las llamadas "ciudades

15 Un buen ejemplo es la publicación en los dos diarios más importantes del área metropolitana (*Clarín* y *La Nación*) de suplementos semanales destinados a ese mercado, cubriendo además de lo inmobiliarios, información sobre construcciones, insumos para la vida suburbana, con información sobre la vida social, deportiva y cultural de esos "barrios".

16 Unos tres millones de automóviles representan el 37% de los viajes en 1997. En 1970 los viajes en ese medio era el 15,4% (Pérez, 1999b).

pueblos” o “megaurbanizaciones cerradas”. Son urbanizaciones de entre 400 ha y 1.600 ha, que incluyen a muchos barrios, con más de 2000 viviendas y con una población potencial de cerca de 200 mil personas en la más grande (Janoschka, 2002; Vidal-Koppmann, 2004).¹⁷

Al observar la producción de esos territorios se percibe la configuración de un proceso privado de planificación que introduce una dura racionalidad en el emprendimiento y olvida el resto de la ciudad en la cual se asienta. Debe recordarse la ausencia de una planificación territorial metropolitana estatal, que reconozca dicha unidad territorial de funcionamiento. Podría suponerse que la ley provincial 8912 tendría ese carácter, pero es una norma “abstracta” hecha para la totalidad de los municipios de esa provincia que ellos deben aplicar. Por lo demás, se reforma en esos años para permitir este nuevo uso de suelo (Mignaqui y Szajnberg, 2003). En consecuencia, los municipios tienden a dirimir el asunto en relación con sus intereses particulares, económicos y políticos. Los municipios metropolitanos periféricos (como Pilar y Tigre), con menor ocupación del suelo, definen como ventajosas las propuestas de los productores privados y facilitan sus proyectos. El resultado es el desplazamiento del Estado y el peso creciente de los actores privados en las decisiones de producción inmobiliaria (Janoschka, 2004; Núñez y otros, 1998). Como dice uno de ellos, “realmente hoy lo que permite el capital privado es determinar y regular normas” (citado por Jacky y Triegerman, 2000).

Esas urbanizaciones son el resultado de una planificación privada que sustituye a la inexistente o muy débil planificación estatal. La ciudad se produce en una “racionalización” mercantil de operaciones individuales. Esto implica una fuerte planificación “interna” de los componentes de cada operación y un sistema de control de su cumplimiento, con la finalidad de aumentar la calidad del producto inmobiliario y su rentabilidad. Esa operación se limita a los territorios privados en donde “se trata de planificar cuidadosamente una ciudad desde su punto cero” (*Clarín* 30-10-99). Como apunta el titular de la empresa a cargo de Nordelta:¹⁸

17 Actualmente se desarrollan ocho en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2004).

18 La mayor de estas megaurbanizaciones.

La ciudad se diseña teniendo en cuenta el equilibrio entre espacios verdes, agua y zonas urbanas; el paisaje, la forma de las calles, la localización de los barrios, colegios, universidades, clubes, zonas comerciales... Se le da al entorno una armonía estética y urbanística, con distintas densidades de población y una adecuada distribución del tráfico.

De esa forma -continúa el periodista que lo entrevista- se evitarán los problemas de las ciudades en donde a causa de un desarrollo desordenado, el crecimiento de la población se dispara a niveles impensados y produce inconvenientes como embotellamiento de tránsito (*Clarín* 30-10-99).

La anterior muestra una operación intelectual que produce dos rupturas: a) la producción de una parte de la ciudad es transformada en "la ciudad". La parte se postula como el todo, escondiendo que solo es posible "dentro" de una ciudad real que le "provee" de las condiciones (fuentes de trabajo, infraestructuras troncales, servicios generales) para su existencia, aunque sea "autoexcluida"; b) el desorden urbano que resulta de la producción pública de la ciudad, se reduce a las dificultades para la vida de los grupos de mayores ingresos. Desaparece la falta de condiciones para que la población de menores recursos pueda asentarse regularmente.

Como consecuencia, el "resto" de la ciudad, la ciudad real que sustenta a las urbanizaciones cerradas, queda reducida a una suerte de limbo. Estamos ante una planificación que niega la planificación urbana pública, desconociendo la posibilidad de introducir una racionalidad global, diferente de la del mercado. La ciudad se piensa cada vez más como resultado de la suma de operaciones privadas y sus "intersticios". Operaciones privadas que se implantan en un medio "caótico, lleno de contradicciones y desventajas". Medio éste que no se percibe como objetivo de acción para su mejoramiento. Si avanzamos un poco, podemos ver los componentes de esa planificación:

- Un sistema de normas que emanan de un documento privado (contrato de compra venta) y que se imponen como cláusulas de adhesión. Estrictas normas urbanas: de zonificación, uso del suelo y edificación. Lugares para residencia y para actividades. Los primeros diferenciados por estratos económicos con distinta cantidad y calidad de tierra y, por ende de precios;¹⁹ los segundos diferenciados por tipo de

actividad. Normas de comportamiento social, a las que se comprometen quienes acceden a esas urbanizaciones. Reglamentos de ética y de convivencia que funcionan como una suerte de derecho de admisión (o de exclusión). Esto muestra el uso de instrumentos mercantiles para el logro de finalidades sociales que tienden a consolidar la identidad de cada proyecto.

- Amplia oferta de infraestructuras y servicios de alta calidad vinculados con la “reproducción de la población”, que hace innecesario salir del territorio cerrado, salvo para ir a trabajar.
- Subordinación de recursos naturales a la valorización del emprendimiento, tanto por la promoción de la expansión metropolitana con un uso dilapidatorio del suelo como por una utilización arbitraria del suelo ocupado, como sucede con la polderización de áreas sin control público ni estudios del impacto sobre los residentes anteriores.
- “Gravámenes” financieros para los residentes destinados a sostener la producción y mantenimiento de infraestructura y servicios. Esta suerte de impuestos privados, tienen también la función de diferenciar económicamente los territorios, en primer lugar en relación con el afuera y, luego, entre los diferentes “adentros”.
- La existencia de sanciones por incumplimientos de normas que pueden llegar a multas y que son decididas por la conducción privada de la urbanización.
- Un sistema de toma de decisiones que afecta de manera a la población y que se estructura (administrativamente) con limitada participación de los residentes y el predominio formal de los propietarios originales del emprendimiento (gobierno privado-mercantil).

En suma, se reproduce en la producción de la ciudad la lógica global del mercado: competencia desordenada frente a una fuerte racionalidad (planificación) en cada unidad individual, orientada al cumplimiento de condiciones de comercialización para el logro de calidad para algunos.

19 En Pilar del Este, una “ciudad cerrada” que prevé 12 barrios privados. “Pueden convivir casas de \$ 100 mil con otras de un millón. Por eso nosotros preferimos tener sectores diferenciados. Pero por una cuestión urbanística, no social” (Jorge Álvarez, Apoderado general de Inversiones Los Andes, S.A. en *Clarín*, 27-11-1999). ¿Cuál será esa cuestión urbanística no social? No será simplemente el fortalecimiento de la “natural” segregación social de nuestras ciudades.

La privatización de las infraestructuras urbanas

Desde la década de 1940, los servicios urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires quedaron a cargo de empresas públicas del Gobierno Federal (Pírez, 1999a). Para fines de los años ochenta, el deterioro de esas empresas era tal (en gran medida debido a la mala gestión durante la dictadura militar 1976-1983) que mostraban baja cobertura, problemas financieros e incapacidad de realizar inversiones, mala calidad y, en algunos casos, corrupción en sus relaciones con sus sindicatos y empresas privadas que proveían bienes y servicios. Recordemos que esa gestión fue permisiva con los consumos clandestinos de la población de bajos recursos, evitando en cierta medida su exclusión del servicio.

La asociación de la crisis de las empresas con el déficit de las cuentas estatales y con la inflación, fue la gran justificación para su privatización. Esta se realizó velozmente a principios de los años noventa, transfiriéndose²⁰ a empresas privadas la gestión de los servicios de infraestructura (teléfonos, electricidad y gas natural, agua y saneamiento), los transportes ferroviarios de superficie y subterráneos (los autobuses ya lo eran) y la infraestructura vial de acceso a la ciudad.²¹ La privatización modificó a los actores y sus relaciones: el Estado se excluyó como objeto de relaciones reivindicativas, reducido a asegurar el cumplimiento de las relaciones de mercado, aún en su desigualdad. El ciudadano pasó a ser un cliente frente a las empresas. Los derechos de los usuarios sobre el servicio se diluyeron: el cliente solamente tiene derechos sobre el producto como un equivalente del precio que paga.

Como consecuencia de esto, los servicios dejaron de ser públicos en el sentido de un derecho para ser considerados actividades económicas reguladas para lograr condiciones análogas a la competencia. Se convirtieron en una relación comercial privada. Mejoraron en su calidad por el aumento de su eficiencia, pero el incremento de las tarifas tendió a dejar fuera de ellos a la población de menores recursos.²² Las empresas de ser-

20 Bajo diferentes modalidades que no es relevante desarrollar ahora.

21 Esta sección se basa en gran medida en los siguientes textos: Pírez, 1999; Pírez y otros, 2003: capítulo 2).

22 En las distribuciones de electricidad y gas natural se prohibieron los subsidios cruzados, con el argumento de que cada quien debe pagar su consumo.

vicios, por lo general de origen internacional, se convirtieron en actores con gran peso económico y político. La debilidad de los marcos de regulación y de los organismos de control contribuyó a ello. En algunos casos se sumaron las presiones de los gobiernos de los países de origen. Los principales efectos de este proceso son:

Acentuación del proceso de concentración y exclusión económica y social. La regulación generó condiciones de nulo o muy limitado riesgo empresarial y permitió exorbitantes tasas de rentabilidad (Aspiazu y Schorr, 2003: 21): indexaciones basadas en la inflación de los Estados Unidos,²³ prohibidas por la ley de convertibilidad, dolarización y sucesivas renegociaciones permitieron el crecimiento de las tarifas muy por encima de la inflación.²⁴ En algunos servicios, como en el gas y la electricidad, las tarifas de los usuarios residenciales aumentaron más que la de los grandes usuarios, como consecuencia, y a diferencia de lo que sucedía en el modelo estatal, se produjo un claro sesgo regresivo, con lo que parecía un subsidio implícito a favor de los grandes consumidores industriales (Aspiazu y Schorr, 2003: 19). Dado el incremento de las tarifas, y el fin de los subsidios y de los mecanismos permisivos que existían en la gestión estatal, la población de bajos recursos vio dificultado su acceso y permanencia en los servicios (Pírez, 2000). Esto no solamente afectó a los usuarios individuales, sino que alteró las condiciones urbanas para el desarrollo de las actividades; “afectando negativamente la competitividad de numerosos sectores económicos —en particular, aquellos, con predominancia productiva de pequeñas y medianas empresas, vinculados a la elaboración de bienes transables— y la distribución del ingreso” (Aspiazu y Schorr, 2003: 38). Como resultado, las empresas de servicios recibieron ganancias sumamente altas.²⁵

La definición de componentes importantes de la planificación urbana por parte de las empresas. Se les transfirió a las empresas la capacidad de definir la política y sobre todo la planificación de los servicios, teniendo

23 Entre septiembre de 1996 y diciembre de 2001, el CPI en los Estados Unidos se incrementó en un 12% mientras que el IPC de Argentina sufrió una deflación del 3% (Aspiazu y Schorr, 2003: 24).

24 La tarifa de agua, por ejemplo, se incrementó un 88,2% entre mayo de 1993 y enero de 2002, mientras que el IPC lo hizo al 7,3% (Aspiazu y Schorr, 2003: 32).

25 Entre 1993 y 1997 la cúpula empresarial argentina obtuvo una rentabilidad promedio del 5%, mientras que la distribución del gas logro una del 11,6% y las telefónicas del 15,6% (Pírez, 2000: 51).

un papel clave en la configuración urbana (Pírez, Gitelman y Bonnafé, 1999). Cada empresa toma decisiones de acuerdo a sus necesidades mercantiles, sobre qué territorios cubrir, qué procesos desarrollar y en qué orden hacerlo. Se atienden poblaciones y territorios, y se realizan las operaciones que resultan de mayor y más rápida rentabilidad (por ejemplo la expansión de la red de agua y no la de red de cloacas y el tratamiento del agua servida). El Estado no cumple un rol de planificador. La posibilidad de ampliar el servicio surge del mercado, de las relaciones entre las empresas prestadoras y los usuarios, lo cual supone un poder de decisión privado. Como consecuencia, dependen de las decisiones de esas empresas tanto el mercado del suelo como la calidad de vida urbana.

La privatización de la relación con los usuarios. Esto es evidente en los procesos de negociación entre las empresas y los usuarios clandestinos que se desarrollaron sin intervención de autoridad gubernamental alguna y con manejo discrecional, pudiendo convenir soluciones diferentes para casos análogos (Pírez, Navarro y Martínez, 1998). La participación gubernamental se da solamente cuando emerge un conflicto político (Pírez, 2002). Tal es el nuevo rol del Estado como regulador, ejerce el poder de policía sobre las adjudicatarias de los servicios, conformando un escenario donde el ciudadano devenido en cliente está supeditado al poder de las empresas en una relación asimétrica.

Tal asimetría es muy clara al observar las políticas de las distribuidoras de electricidad con la población de bajos recursos que no puede cumplir con los pagos. Las empresas prefieren no cortar el servicio por los costos que ello supone y porque es muy probable la posterior conexión clandestina. En consecuencia, negocian con esos usuarios, individual o colectivamente, diferentes formas de pago, sin la intervención de ningún organismo estatal. Así, cobran una parte de total facturado en cada período, adeudando los usuarios el resto que mes a mes se incrementa, sin que se sepa cuándo, cómo, ni quién se hará cargo de esa deuda.²⁶

26 En algunos casos, utilizan mecanismos de "energía prepaga" por medio de tarjetas para las familias y cabinas de recarga.

Conclusiones

La producción de la periferia metropolitana de Buenos Aires vio modificar sus procesos y sus resultados como parte del efecto de las políticas vinculadas con la reestructuración económica, en un sesgo de incremento de la privatización en el doble sentido que hemos mencionado.

Por una parte, y como resultado general, se ampliaron las desigualdades socioeconómicas, con una fuerte concentración de los ingresos y el crecimiento de la pobreza. De manera más específica, aumentó la participación del capital privado. Esa ampliación se dio por la participación de grandes actores económicos, con conexiones internacionales (capital, dirección, tecnología, financiamiento) que organizaron operaciones altamente rentables. La producción urbana (suelo, construcciones y servicios) tendió a organizarse por la ganancia de cada operación particular, contribuyendo al proceso de concentración económica indicado.

El asentamiento en la ciudad quedó librado al esfuerzo de cada familia o grupo social. Ya no dispuso de lugares para los pobres. La periferia metropolitana se segmentó y segregó más. Se ampliaron las diferencias entre los respectivos medios construidos y se profundizaron las distancias sociales. El espacio de la expansión metropolitana quedó marcado por la presencia dominante de dos lógicas “no estatales”: la de los sectores excluidos del mercado formal, en la satisfacción directa de su necesidad; y la producción privada capitalista para los grupos de mayores ingresos. Como consecuencia se dio una clara diferenciación entre cada territorio particular producido y el resto de la periferia. Los territorios producidos por la lógica de la necesidad, pese al intento de adecuación formal a la urbanización regular (lotes, calles, zonas para usos públicos, entre otros), logran solo una muy baja calidad, a la vez que se insertan en medios hostiles, donde difícilmente se producen las infraestructuras y los servicios necesarios para su funcionamiento.

Los ámbitos internos de la producción capitalista, las “urbanizaciones cerradas”, parecen reproducir lo que Fishman (1987) llamó *bourgeois utopias*: alta calidad del hábitat, segregación basada en la identidad social para proteger a la familia separándola de la amenaza de la vida urbana y de los otros, particularmente los pobres, viviendo en contacto con la naturaleza. La ciudad restante solamente parece percibirse como condición de los

flujos que permiten funcionar a esas urbanizaciones. Su ocupación se concreta en la conectividad y su consecuencia de acceso a lugares de trabajo y de consumo calificado, y está garantizada por la presencia de las empresas privatizadas de servicios (accesos viales y ferrocarriles, en particular). Por lo demás, ese “resto” parece no existir. Esa calificación implícita de “tierra de nadie” es, paradójicamente, coherente con la ocupación (ilegal) de suelo por familias de muy bajos ingresos para construir sus “asentamientos” de ínfima calidad urbana.

De alguna manera, en ambas situaciones, el “resto” de la ciudad parece quedar librado a las fuerzas de cada uno de los actores sociales o económicos que lo ocupan (reproduciendo las relaciones de mercado). Las empresas que producen los servicios de infraestructura operan y consolidan allí su capacidad de decidir la configuración metropolitana, fortaleciendo su orientación privada en la búsqueda de ganancias particulares. Los sectores populares, intentando vencer su hostilidad, aplican la misma lógica de necesidad para superar su aislamiento, produciendo servicios en ese “resto”.²⁷

En todo esto se produce un efecto que puede considerarse paradójico. La expansión metropolitana resultante tiende a localizar con cierta cercanía física a los asentamientos precarios y a las urbanizaciones cerradas de las elites. La periferia metropolitana parece conformar un conjunto descentralizado de unidades territoriales homogéneas hacia dentro y heterogéneas entre sí. Esto supone un doble movimiento: pérdida de la heterogeneidad de la ciudad clásica que hacía posible los contactos entre grupos diferentes (por la segregación y el “cierre”), y la emergencia de una nueva heterogeneidad (con grandes distancias socio-económicas) en una suerte de articulación de fragmentos, en lo que hemos llamado “microfragmentación” (Pírez, 2004b: 123). Los dos extremos de la pirámide social que ocupan la periferia quedan colocados muy cerca en el espacio. Esto permite relaciones entre ellos: servicios sin calificación, aprovechamiento de residuos sólidos y otros como, por qué no, delitos. No es ya la heterogeneidad de la integración. Es, por el contrario, la heterogeneidad de la exclusión.

27 Es el caso de la cooperativa de transporte que permite a los habitantes pobres de la periferia del Municipio de Moreno ir a lugares de trabajo y de consumo de servicios.

Una última reflexión. Las condiciones de consumo de la población, que dependen del mercado de trabajo y de las relaciones de distribución económica, son fundamentales para definir la significación incluyente o excluyente de los productos urbanos. La exclusión supone una sociedad que no garantiza a todos sus miembros la adecuación entre ingresos y costos de su reproducción. De allí que, por ejemplo, el incremento de las tarifas de los servicios debido a su privatización no tiene los mismos efectos en una ciudad donde todos obtienen en el mercado de trabajo los recursos suficientes, que en otra (como es el caso de Buenos Aires) donde es cada vez mayor la cantidad de población que no lo logra. Es también por eso que la obligación de mejorar la calidad del suelo impuesta en 1977, cuando sus demandantes no podían afrontar los mayores costos, tuvo el resultado, paradójico, de eliminar el mercado formal del suelo para la población de bajos ingresos.

En suma, los cambios ocurridos en la sociedad argentina y en el Área Metropolitana de Buenos Aires, desde mediados de los años setenta, han incrementado el peso de las orientaciones privadas, tanto en su producción como en sus productos, dando lugar a una ciudad más desigual, concentradora y segregada.

Bibliografía

- Aspiazu, Daniel y Martín Schorr (2003). *Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde*. Buenos Aires: IDEP/Siglo XXI/FLACSO.
- Castells, Manuel (1995). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Clichevsky, Nora (1990). "Política urbana y sector inmobiliario", en: N. Clichevsky; M. F. Prévot Schapira, y G. Schneier. *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. Buenos Aires: Cuadernos del CEUR, 29.
- Clichevsky, Nora (1999). *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Buenos Aires: Mimeo.

- Clichevsky, Nora (2002). "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires". *Ciudad y Territorio*. Madrid: Verano.
- De La Torre, L. (1983). "La ciudad residual", en: José Luis Romero y Luis Alberto Romero. *Buenos Aires, historia de cuatro siglos, II*. Buenos Aires: abril.
- Dupuy, G. (1987). *La crise de réseaux: d'infrastructure: le cas de Buenos Aires*. París: Ecole Nationale des Ponts et Caussées. Université Paris XII.
- Fishman, Robert (1987). *Bourgeois utopias. The rise and fall of suburbia*. New York: Basic Books.
- Germani, Gino (1987). *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Gorelik, Adrián (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Buenos Aires: Bernal/Universidad Nacional de Quilmes.
- Izaguirre, I. y Z. Aristazabal (1988). *Las tomas de tierras en la zona del sur del Gran Buenos Aires: un ejercicio de formación de poder en el campo popular*. Buenos Aires: Mimeo.
- Jacky, R. y D. Tregierman (2000). "El impacto de las urbanizaciones cerradas sobre la gestión departamental". *Seminario Gobiernos municipales y ciudades metropolitanas, carrera de Ciencia Política, Buenos Aires*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Janoschka, Michael (2002). "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *EURE*, XXVIII, 85.
- Janoschka, Michael (2003). "Nordelta: ciudad cerrada. El análisis de un nuevo estilo de vida en el Gran Buenos Aires". *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, VII, 146: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(121\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(121).htm)>
- Kowarick, Lucio (2000). *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- Lattes, Alfredo y Zulma R. de Lattes (1992). "Auge y declinación de las migraciones en Buenos Aires", en: Jorge R. Jorrot y Ruth Sautu (comps.). *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Merklen, Denis (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.
- Merklen, Denis (2000). "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos

- Aires hacia fines de los noventa”, en: M. Svampa (ed.). *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblios/UNGS.
- Mignaqüi, Iliana y Daniela Szajnberg (2003). “Tendencias en la organización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los noventa”, en: Rodolfo Bertoneello y otros (comp.). *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Instituto de Geografía, UBA.
- Núñez, Teresa; Jankilevich, Silvia; Brunstein, Fernando y Alejandro Pelfini (1998). “Agentes públicos y privados en la construcción de un desarrollo sustentable. Tigre: las dos caras de la ciudad global”. Documento de trabajo. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Pírez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-CENTRO.
- Pírez, Pedro (1999a). “Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires”. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile, XXV, 76.
- Pírez, Pedro (1999b). “Buenos Aires o la expansión metropolitana sin gobierno”. *Conferencia internacional sobre control de la expansión urbana*. México.
- Pírez, Pedro (2002). “La regularización de los usuarios clandestinos de la distribución eléctrica en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Realidad Económica*. Buenos Aires, 188.
- Pírez, Pedro (2004a). “Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana”. *Seminario internacional la construcción de la democracia en la Ciudad de México. Balance y perspectivas*. México, septiembre.
- Pírez, Pedro (2004b). “La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación”. *Realidad Económica*, 2008. Buenos Aires.
- Pírez, Pedro; Navarro, A. y R. Martínez Mendoza (1998). “Procesos sociales de integración en la ciudad de Buenos Aires: el caso de la población ocupante de casas y su integración en los servicios urbanos”. *Seminario de investigación urbana: el nuevo milenio y lo urbano*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, noviembre.
- Pírez, Pedro; Gitelman, N. y J. Bonnafé (1999). “Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires”. *Revista Mexicana de Sociología*, año LXI, 4, México.

- Pérez, Pedro; Rosenfeld, E.; Farol, J. L. y G. A. San Juan (2003). *El sistema urbano-regional de redes de servicios e infraestructuras. Materiales para su estudio*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Prévot Schapira, M. F y Schneier, G. (1990). "Poder local y gestión de la tierra", en: N. Clichesky; M. F. Prévot Schapira y G. Schneier (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno. Cuadernos del CEUR 29*, Buenos Aires: CEUR.
- Vidal-Koppmann, Sonia (2004). "Transformaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires en la última década del siglo XX: la incidencia de las urbanizaciones privadas en la fragmentación de la periferia". *VIII Seminario internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Río de Janeiro, mayo.
- Yujnovsky, Óscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.