

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>	

Presentación

Lo urbano, entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, cerca del 80% de la población de América Latina habita en ciudades. Las tendencias en las que se enmarca el proceso urbano, en donde las lógicas de globalización condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, de una realidad mediatizada a través de sofisticadas tecnologías de la comunicación, y de un paradigma cultural de impronta posmoderna estructurado alrededor de la dicotomía global-local, han determinado que el sentido de lo urbano se redefina desde una noción de concentración demográfica hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta nueva concepción implica entender que, si bien la dinámica de la ciudad se genera a partir de un conjunto de relaciones entre diferentes sistemas, no es menos cierto que los flujos informacionales, a los que es inherente la denominada sociedad de la información, determinan una serie de nuevas articulaciones que configuran la emergencia de una organización supra-física, sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los estudios de la ciudad, con el objetivo de entender esta suerte de reescalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter interdisciplinario que, más allá del hecho espacial *per se*, permita dar cuenta de la complejidad de estos procesos. El análisis

de la problemática urbana, en otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado —tanto teórica como metodológicamente— temáticas relacionadas con la interacción en el gobierno de la ciudad, la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos, las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana, la movilidad sustentable y la gestión del riesgo —entre otros— como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, cuya interpelación permite construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

Producto de estas preocupaciones, la colección *Ciudades* surge como una iniciativa que busca dar cuenta de las principales transformaciones y lecturas existentes sobre las ciudades en América Latina. Cada volumen de la colección, bajo la coordinación de especialistas de cada ciudad, presenta una lectura panorámica sobre cada caso a partir de artículos de gran relevancia sobre diferentes temas: servicios públicos, vivienda, transporte, políticas públicas, entre otros. Los doce tomos que conforman la presente colección compilan —a manera de antologías— los trabajos de distintos autores y autoras internacionales de reconocida trayectoria en la investigación urbana. La colección en su conjunto permite, a partir de las distintas entradas desarrolladas, ensayar una lectura interdisciplinar de los procesos urbanos contemporáneos en las ciudades de América Latina, constituyéndose en una herramienta de consulta para la investigación y docencia académicas, así como también en material de referencia para el desarrollo de políticas públicas en el contexto de las ciudades.

Fernando Carrión M.
Presidente de la Organización
Latinoamericana y del Caribe de
Centros Históricos (OLACCHI)

Introducción

Pedro Pérez

La selección de artículos que integran este libro presenta una serie de cuestiones que, a nuestro entender, definen actualmente a la ciudad de Buenos Aires en su escala metropolitana, intentando ofrecer una mirada global para pensar su dinámica. Al decir actual nos referimos, fundamentalmente, a los cambios producidos por la reestructuración económica y la globalización que, si bien se iniciaron a mediados de los años setenta con la dictadura militar, se consolidaron en la década de los noventa, así como a lo ocurrido como consecuencia de la crisis político-económica de 2001-2002. Sin embargo, no podemos obviar hacer una breve síntesis de los principales procesos de conformación de la ciudad de Buenos Aires que, de alguna manera, ponen en contexto a las contribuciones del libro al conducirnos por los procesos históricos de su formación.

Buenos Aires fue definida desde su origen por relaciones que superaron al territorio nacional.¹ Podemos suponer la existencia de una primera ciudad que se consolida dos siglos después de su fundación² con la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776), que la tiene por capital y que, más allá de la independencia de España (1810-1816), se mantiene como capital de un territorio marginal hasta la segunda mitad del siglo XIX. La segunda Buenos Aires es resultado de su nuevo papel como nexo entre la economía nacional, productora de bienes primarios (alimentos en

1 Gorelik, en el artículo de este libro, señala que Buenos Aires “nació mundializada”.

2 En 1536-1580, como “reducto europeo en medio de la nada” (Romero y Romero, 2000: 18), que debió ser una puerta de entrada al territorio y a la vez una ocupación que garantizara los derechos de la Corona.

particular) para la industrialización y la urbanización en Europa, especialmente en Gran Bretaña. Una tercera se conforma hacia mediados del siglo XX como resultado, esta vez, de fuertes cambios económicos internos, con el desarrollo de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Por último, la ciudad que vivimos hoy, cuyas características han sido asociadas con los procesos internacionales de reestructuración y globalización.

Vale la pena tener en cuenta que, en su historia, esta ciudad no siempre contó con la posibilidad institucional de un gobierno propio. Una condición sin duda necesaria pero no suficiente para un gobierno democrático de la ciudad. Desde 1821, al eliminarse la institución colonial del Cabildo, dejó de gobernarse por sí misma. Entre ese año y 1880 estuvo a cargo del gobierno de la provincia de Buenos Aires, como su capital. A partir de 1880 la gobernó una Municipalidad dependiente del Gobierno Federal quien nombraba a su ejecutivo, con un Concejo Municipal de elección popular que no siempre tuvo vigencia. Recién, luego de la reforma constitucional de 1994, la ciudad se gobernó autónomamente, eligiendo tanto el ejecutivo como la legislatura.

Entre mediados y fines del siglo XIX pasó de “gran aldea”³ a ciudad internacional. Llegaron capitales y población que contribuyeron a configurar la estructura social y territorial del país y de la ciudad. El papel del Estado fue central. Las políticas públicas y la inversión extranjera (predominantemente británica) explican la producción de dos infraestructuras fundamentales. El puerto,⁴ que se localiza en el centro tradicional (a metros de su histórica Plaza de Mayo) y que se convierte a fines del siglo XIX en el principal lugar de salida de los productos agropecuarios y de ingreso de las mercancías industriales y del enorme flujo de población que migraba,⁵ y la red de ferrocarriles, cuyo diseño territorial neocolonial vinculó en forma radial el territorio nacional con el puerto. Su implantación urbana contribuyó a la consolidación de la ciudad y, particularmente, al fortalecimiento de su centro histórico.⁶ Se convirtió en

3 Tal el título del libro de Lucio V. López publicado en folletines en 1882.

4 Para Gorostegui, “este puerto lo fue de Buenos Aires, de su campaña, de la pampa húmeda, del país entero; pero sin dejar de constituir un todo con su ciudad, que tuvo en él su instrumento más seguro de dominio” (Gorostegui de Torres, 2000: 323).

5 Entraban también a Buenos Aires ideas, modas, literaturas, novedades, entre otras.

punto de conexión entre la economía primaria exportadora y la Europa industrializada. Esto es, un área urbana resultante de aquella industrialización y un punto de conexión internacional.

En esos años, con base en esa inversión, se construyeron también las demás infraestructuras necesarias para el funcionamiento de la gran ciudad: tranvías, redes de agua, electricidad y teléfono (Pírez, 1999). En los primeros años del siglo XX, se logró una calidad urbana con la cobertura territorial y social de los servicios, análoga a la de las principales capitales europeas (Brunstein y otros, 1988). Por detrás de lo anterior, está la formación del Estado nacional, con hegemonía de los propietarios rurales residentes en la ciudad. En la década de 1880, luego que el territorio nacional se agrandara por la expulsión militar de los habitantes nativos, incorporando enormes extensiones a la producción agrícola, es declarada Capital Federal y subordinada al Gobierno Federal (Botana, 2000a; Pírez, 1996). Su gestión quedó en manos de individuos ilustrados y modernizantes, parte de la llamada “Generación del 80”, que “trabajaron estrechamente con los inversores extranjeros y buscaron romper con el estereotipo del atraso latinoamericano a través de la tecnología, la inmigración y las finanzas” (Scobie y Ravina, 2000: 168).

Las masivas migraciones de ultramar explican el enorme crecimiento poblacional y el inicio de su expansión territorial. Para fines de 1895 contaba con más de 600 mil habitantes, habiendo más que triplicado su población en 26 años. Al mismo tiempo su entorno urbano se acercaba a los 120 mil habitantes. Diecinueve años después, la población más que se duplicó superando el millón y medio de personas y sus alrededores se acercaron al medio millón (cuadro 1). En 1895 la mitad de la población de la futura área metropolitana era extranjera y todavía en 1914 lo era el 47,9%. Recién en 1947 los nacidos en el exterior representarían menos de una cuarta parte del total (23,4%) (Germani, 1987: 88).

La “gran ciudad” resultante pudo integrar a la población que llegaba. Ello se debió, en primer lugar, a la incorporación económica⁷ de los

6 La resultante forma de la expansión territorial que ese crecimiento supuso, dedos o tentáculos que penetran en la pampa, aún hoy es perceptible.

7 No así política. Vale la pena recordar que los grupos dominantes reprimieron violentamente la radicalidad política (Ley de residencia, semana trágica de 1991, rebelión patagónica de 1921, entre otras.). Tampoco social, dado el desprecio de las élites tradicionales por los migrantes.

migrantes que transformó la estructura social tradicional con la aparición de sectores medios. En 1895, un 15% de quienes se insertaban en el mercado de trabajo lo hacían como profesionales autónomos y dependientes, empleados y similares. En 1914 representaban ya el 21% (Germani, 1987: 219). Se configuró una unidad heterogénea, integrada por trabajadores calificados y no calificados, empleados y aún profesionales que residían en el centro de la ciudad y hacia el sur (La Boca). Esa integración dependió también de una importante cobertura de servicios e infraestructuras. Las políticas públicas tendieron a garantizar salud y educación. Vale la pena remarcar la importancia de una política de Estado destinada a “educar al soberano”. Todos los grupos sociales, casi con la única excepción de las élites, pasaron por la enseñanza básica en el sistema educativo público que promovió la homogeneidad cultural en una sociedad caracterizada por las heterogeneidades. En esos primeros años, también, las redes de agua y saneamiento, de electricidad y transportes se expandieron, con acceso amplio a sus prestaciones.

Sin embargo, existía una gran limitación en esa inserción. La producción de suelo y vivienda dependía de las relaciones de mercado, insuñiendo grandes esfuerzos para todos los grupos sociales por fuera de las clases adineradas. No era ajeno a esto el predominio de una noción liberal del derecho de propiedad que lo interpretaba de manera individual en forma absoluta. De allí que hubiera mínimas restricciones para el negocio del suelo y que el Estado fuera prácticamente prescindente de la producción de suelo y vivienda (Yujnovsky, 1984: 73)

El auge de la economía agro-exportadora permitió construir un centro monumental. La “modernización” de la Plaza de Mayo en 1884, con la destrucción de las edificaciones coloniales que la separaban en dos, y la construcción de la Avenida de Mayo cinco años después, pueden considerarse el inicio de la producción de ese centro (Scobie y Ravina, 2000: 168) que se completó con edificaciones monumentales (Congreso Nacional, Teatro Colón, las diagonales, entre otras), infraestructuras (ferrocarriles, trenes subterráneos, electrificación) y parques. Para 1910 el centro histórico, en torno a la Plaza de Mayo, presentaba “una mezcla de riqueza y pobreza, elegancia y suciedad, mansiones y conventillos, familias tradicionales y humildes inmigrantes recién desembarcados de algún trasatlántico, y hombres cuya función iba desde manejar el destino de una

nación de ocho millones de habitantes hasta levantar un bolsa de trigo de ochenta kilos" (Scobie, 1986: 46).

Al mismo tiempo, la expansión territorial permitió soluciones residenciales individuales.⁸ Más allá de las fuertes diferencias de calidad, esa expansión se dio con base en una forma urbana (la cuadrícula) que permitió cierta homogeneidad con la continuidad desde el centro hacia la periferia en lo que, claramente, era una única ciudad (Gorelik, 1998). La expansión, en un territorio sin discontinuidades que sustentaran y marcaran las desigualdades sociales, implicó su diferenciación con la formación simultánea del "centro" y el "arrabal".⁹ La ciudad era centro y arrabal, centro y barrio. Desde entonces, Buenos Aires muestra una configuración que llevó a Scobie a titular su libro "del centro a los barrios" (Scobie, 1986).

Luego de la Primera Guerra Mundial fue posible que empleados y obreros calificados se asentaran en tierras de mejor valor, por su lejanía del centro, y gracias al desarrollo de los ferrocarriles y las redes de tranvías y su electrificación. Pero sobre todo, dado que su inserción económica le permitía afrontar el pago del terreno y los costos de transporte (Scobie, 1986). Esas familias dejaron el centro y sus conventillos creando nuevos barrios que hicieron avanzar la periferia de la ciudad (Romero, 1995: 47). Compraban tierra, construían las viviendas y luego, con esfuerzos, completaban su urbanización.

El arrabal, el suburbio, creció predominantemente hacia el oeste y el sur de la ciudad habitado por esas nacientes clases medias. Allí está el barrio, es decir, "los comercios en donde se efectúan las compras de alimentos,¹⁰ la escuela a la que concurren los niños, el horario de asistencia a misa, el café donde los hombres juegan a los dados o a los naipes, los límites, indicados por las esquinas, para los juegos callejeros de los chicos, las personas con quienes se intercambia el saludo y con quienes no, etcétera" (Scobie y Ravina, 2000: 174). Es allí donde "la ronda de la vida abarcaba trabajo, hogar, esquina, café" (Troncoso, 2000: 291).

8 Los palacios en el Barrio norte para las familias de mayores recursos, como las casas "chorizo" en el oeste y sur para los sectores medios.

9 Según la Real Academia Española, el arrabal es un "barrio fuera del recinto de la población a que pertenece. / Cada uno de los sitios extremos de una población. / Población anexa a otra mayor".

10 Que daban crédito a sus clientes con solamente anotar las compras en una libreta.

Se configura una matriz territorial con dos ejes de diferenciación que se mantendrán desde entonces. Entre el norte y el sur, con el predominio de los grupos de mayores recursos en el primero; y entre el centro y la periferia, con las actividades económicas y la población de mayores recursos también en el primero. Junto al asentamiento en el barrio, un proceso de creciente asimilación, basado en la alfabetización y la incorporación de ideas, valores y principios ajenos a la inmigración, sustentaron la formación de un nuevo y complejo mundo popular. Su base era una sociedad abierta, por lo menos para un grupo importante de migrantes o primeras generaciones de argentinos: empleo, ingresos, residencia, comunidad de valores y posibilidad de ascenso social y movilidad urbana.

Se consolidó una tendencia de integración¹¹ que dará lugar a la propuesta de un “sistema metropolitano de espacios públicos verdes como dispositivo de equidad social y espacial, la recuperación paisajística y recreativa de las riberas, los conjuntos de vivienda social y los nuevos servicios urbanos, fueron algunas de las piezas de la puesta en marcha de ese programa reformista” (Novik, Collado y Favelukes, 2008). Los barrios fueron el ámbito de las redes sociales que vinculan a los sectores populares: trabajadores, especialmente calificados, empleados, maestros, profesionales, pequeños comerciantes, como también desocupados o marginados. En ellas surgió una nueva cultura, popular más que trabajadora, que fue “conformista y reformista, antes que contestataria, en parte porque la triunfante imagen de la sociedad móvil restaba coherencia a la masa trabajadora inmigrante, en parte porque la sociedad y el propio Estado aparecían ya demasiado sólidos como para pensar en enfrentarlos con éxito” (Romero, 1995: 47). Los barrios vieron, entonces, la aparición de innumerables instituciones que mostraban canales y experiencias de participación: “clubes, sociedades de fomento o bibliotecas, destinados a solucionar diversas carencias de esos núcleos sociales en constitución: la sociabilidad, el progreso edilicio, la cultura”, al igual que los comités políticos del radicalismo o el socialismo que allí predominan (Romero, 1995: 48).

11 No debe olvidarse que en los años ochenta (del siglo XIX) Buenos Aires creció en forma desigual: “opulenta riqueza, en gran parte merced al brazo inmigrante, y que al mismo tiempo asiste impotente al aumento dentro de su cuerpo social de la miseria y de sus lacras. Como todo proceso de cambio, éste tuvo también sus marginados: inmigrantes y criollos, hermanos por carencias comunes, orilleros sociales que la ciudad no supo o no pudo asimilar” (Gorostegui, 2000).

Para entonces la ciudad había afrontado el “problema derivado de la escisión entre un Estado oligárquico y una sociedad progresista (que) hostigó a la clase gobernante porteña, puso en marcha el reformismo político y recreó en la sociedad urbana, sujeta a vertiginosos cambios, nuevos e inesperados conflictos” (Botana, 2000b: 107).¹² En 1912 se produjo la reconciliación entre el Estado y la sociedad (Romero, 1995: 110) al sancionarse el voto obligatorio, universal y secreto, con el sistema de lista incompleta para distribuir los resultados. Con su aplicación, la nueva clase media superó la exclusión política. En 1916 un partido que representaba a esos “sectores populares”, la UCR, ganó las elecciones accediendo a la presidencia H. Irigoyen. Se consolidó un nuevo gobierno en la ciudad, al elegir el presidente al ejecutivo local, junto con el Concejo cuyo control se resolvía ya por la competencia entre radicales y socialistas. La clase media sustituye a las élites de la Generación del 80 en el gobierno de la ciudad.

Para los años treinta el barrio comenzó a debilitarse: “Nuevas fuerzas —oportunidades educativas más amplias, creciente variedad de ocupaciones, mejoras en los transportes, grandes tiendas en el centro, diversiones populares— sacaban a la gente del barrio” (Scobie y Ravina, 2000: 175). Sin embargo, la idealización del “barrio” o del “vecindario” (Scobie, 1986) se reproducirá en la literatura y, particularmente en las letras del tango cuando esa realidad, idealizada, ya no existía. Las letras de Homero Manzi son un buen ejemplo de esa reproducción, idealizada, del arrabal como parte de una ciudad integrada. En ellas el suburbio es aquel lugar:

Donde asoma la higuera / sobre las tapias, /... / en tus patios abiertos /
las estrellas se asoman / y te bañan de silencio /... / de casitas rosadas /
donde acuña los sueños / el rasguear de las guitarras (arrabal)
tan pobre como el barrio, tan buena como el pan (pajarito).
... porque los pibes del suburbio / nunca le ganan a traición (Triste paica).

12 Recordemos que uno de esos “conflictos” y “cambio” fue la llamada Reforma Universitaria que culminó en 1918 con el *Manifiesto liminar* de Córdoba, que significó la apertura de la Universidad a las clases medias, desgajando del poder de la oligarquía tradicional.

En esos años Buenos Aires comenzó a ser una “ciudad industrial”. La crisis económica del 29 marcó el límite del modelo primario exportador y abrió las posibilidades de lo que se consolidará como Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). En 1930 se produjo el primer golpe militar del siglo XX que inició una década de autoritarismo y fraude electoral. La respuesta a los desafíos de la crisis económica fue una creciente intervención gubernamental, en un principio conservadora que, luego de los cambios políticos de 1943 y 1946,¹³ será parte del fortalecimiento de la ISI y de la “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2003).

La ciudad vuelve a ser el destino de importantes migraciones, esta vez originadas en las regiones más pobres del país y, en alguna medida, en países vecinos. La sociedad se vuelve más heterogénea: se diferencian las “clases populares”, con un ascenso hacia la clase media (“empleados” y en alguna medida “profesionales”) y la formación de un proletariado industrial (especializado y semiespecializado) y trabajadores de servicios y comercio. La “clase patronal” adquiere potencia y significado económico en el sector secundario, diferenciándose una alta burguesía industrial que ocupa junto con la anterior burguesía agropecuaria las posiciones de poder social (Germani, 1987: 220-221).

Los nuevos grupos sociales que alimentaron al trabajo en el sector industrial fueron una amalgama de los anteriores sectores populares con quienes llegaron con la migración interna. Esa nueva “clase trabajadora” no fue percibida ni reconocida por las viejas clases sociales de la ciudad. Si bien no existía una exclusión formal y el sistema electoral los incluía, habían quedado fuera de la “esfera pública” en la que se resolvía la dominación simbólica y el poder cultural, estando excluida del “sistema elitista de educación” (James, 1995: 119), representado centralmente por la universidad. Como consecuencia, estaban excluidos en forma implícita de la ciudad, del “centro urbano”. Para entonces, la oposición centro/periferia ha perdido los contenidos idílicos y el segundo término es “la no ciudad, lo desconocido –más aún, lo que no valía la pena conocer”. De allí que quienes allí residieran debían ser considerados ajenos al “conjunto de antiguos y arraigados centros resi-

denciales y administrativos donde residía el poder político” (James, 1995: 123-124).

Sin embargo, esos nuevos habitantes de la ciudad entraron en ella con una movilización social, política y territorial que el 17 de octubre de 1945 los llevó desde la periferia, fundamentalmente en el sur metropolitano, hasta el centro histórico de la ciudad, la Plaza de Mayo, para pedir por quién se convertía en su líder, el entonces secretario de Trabajo del Gobierno salido del golpe militar de 1943, coronel Perón. Son clásicas las fotografías que lo muestran refrescando sus pies en la fuente de la plaza luego de la larga caminata desde la periferia. Las clases altas, por cierto, se sorprendieron con ese nuevo mundo que emergía considerando, a quienes con su trabajo sostenían a la nueva sociedad urbana, como “otros” indeseables (“cabecitas negras”).¹⁴ Vieron en ellos los enemigos de su estilo de vida y privilegios. Pero también fueron mirados con estupor por los tradicionales dirigentes gremiales y políticos formados en el anarquismo, el sindicalismo y el socialismo (James, 1995: 111). Los “cabecitas negras” en la Plaza mostraban a los nuevos actores de la industrialización local, su nueva “cuestión social” y, particularmente, la formación de una nueva fuerza política que replanteaba el equilibrio, precario, existente (Torre, 1995). Buenos Aires es ya una “ciudad de masas” (Romero, 2000). Las clases medias se veían obligadas a compartir “su” ciudad con los habitantes de la periferia, lo que no quiere decir que lo consideraran legítimo. Como diría Crítica reseñando esos hechos: “Las muchedumbres agraviaron el buen gusto y la estética de la ciudad, afeada por su presencia en *nuestras* calles” (James, 1995: 126; el resaltado es nuestro).

Lo que ocurre es que la ciudad ya es claramente el centro metropolitano. En 1947 llega a casi 3 millones de habitantes, detiene su crecimiento demográfico y pierde participación en el conjunto metropolitano (cuadro 1). El centro y la creciente periferia reflejan esa heterogeneidad. La urbanización se aleja de los límites de la ciudad, formando una totalidad que no logra reconocimiento institucional. El “centro” sigue siendo Buenos Aires y el resto es, como lo marca aquí Gorelik, ese Gran Buenos

14 Calificación que racializa la desigualdad social, haciendo referencia a la distinción étnica de los migrantes originados en las áreas de predominio de la población originaria y criolla.

Aires.¹⁵ Se consolida la fragmentación política de un área urbana crecientemente diferenciada y segregada donde los territorios corresponden con distintos gobiernos¹⁶ (Pírez, 1994). Ese nuevo crecimiento territorial va a poner en cuestión a la original cuadrícula homogénea.

Los sectores populares construyen las primeras “villas”¹⁷ rompiendo esa continuidad, en una producción del medio urbano organizada por la necesidad (Pírez, 1995), como respuesta a la ciudad que no les da un lugar y los coloca fuera de la sociedad “bien viviente”. La urbanización se expande por municipios (GBA) que no cuentan con normas que la regulen. Allí las diferencias sociales tienden a generar fuertes discontinuidades en el territorio que consolidan los dos ejes de la diferenciación socio-territorial: centro/periferia y norte/sur. Los sectores de ingresos altos y medios tienden a localizarse en el norte, mientras que los sectores populares en el sur y parte del oeste.

Con el avance de la ISI y la democratización del bienestar, más la existencia de pequeñas regulaciones jurídicas, los trabajadores formales pueden adquirir suelo urbano de baja calidad pagado en cuotas, en lo que se llamó el “loteo popular” (Clichevsky, 1990; Merklen en este libro). Con gran esfuerzo económico se compra tierra legalmente, se construye la vivienda, normalmente en largas etapas, y se lucha por la urbanización del barrio en relación con los gobiernos locales. La producción de suelo y vivienda siguió siendo resuelta en el mercado, con el esfuerzo individual, con las consecuentes desigualdades en las formas de asentamiento. La búsqueda de precios accesibles llevaba cada vez más lejos del centro. Esta forma de expansión urbana se basó en crecientes costos a cargo de los sectores populares: para pagar suelo, la construcción de la vivienda y el transporte, como el tiempo destinado a los largos viajes desde su residencia hacia los lugares de trabajo y de consumo.

15 En 1948 se lo utiliza como categoría censal, refiriéndose únicamente a los municipios metropolitanos fuera de la ciudad de Buenos Aires. Desde agosto de 2003, el INDEC utilizará esa denominación para referirse a la ciudad de Buenos Aires y a los 24 municipios conurbados a ella, en consonancia con el uso internacional de ese tipo de nomenclatura.

16 Los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires que tienen a su cargo grandes territorios departamentales.

17 Villas miseria, villas de emergencia, ver el capítulo de Denis Merklen.

La diferenciación social y territorial y las crecientes desigualdades no modificaron el papel, tanto del centro metropolitano (ciudad de Buenos Aires) como de centro su histórico (Plaza de Mayo y su entorno). Siguieron siendo los lugares de concentración de las actividades económicas y administrativas públicas y privadas. Allí se iba para trabajar, para estudiar y para divertirse. Si bien el “centro comercial” creció más allá del centro histórico, éste siguió siendo el lugar de las actividades estatales y financieras. Se ensancharon las avenidas Santa Fe, Córdoba y Corrientes, y se abrió la avenida 9 de Julio en donde se levantó el Obelisco. Por la noche la avenida Corrientes “vivía” con sus cines, teatros, librerías, cafés y restaurantes. Ir al centro desde los barrios se convirtió en un rito de fin de semana. Sin embargo, el barrio, cada vez más lejos, era un “nuevo Buenos Aires provinciano, con sus villas miseria, paupérrimas habitaciones en los barrios obreros marginales, pensiones, audiciones radiales para sus gustos y lugares de baile específicos (círculos de diferentes provincias o pequeños salones con música folclórica)” (Troncoso, 2000: 291-292).

La fragmentación política metropolitana comenzó a ser atendida por el Gobierno Federal, en un proceso de “centralización jurisdiccional”. Por una parte, y como un resultado de la estatización de las empresas privadas de servicios, se centralizó la gestión de las infraestructuras urbanas. En la distribución eléctrica se creó una única empresa pública que sustituyó a las privadas que estaban reguladas y controladas por los municipios y la ciudad de Buenos Aires. Esa exclusión de los gobiernos locales se justificó en la importancia de esa infraestructura para la ISI. En suma, agua y saneamiento, ferrocarriles, electricidad, gas natural, teléfonos quedaron a cargo de la regulación, el control y la gestión del Gobierno Federal; los autobuses, interjurisdiccional, dentro de la regulación federal y gestionados privadamente (Pérez, 1999, 2000 y 2009). Mientras tanto, la ciudad de Buenos Aires continuaba dependiendo del Gobierno Federal, al tiempo que durante más de diez años no funcionó la institución local de elección popular (Concejo Deliberante).

Los territorios metropolitanos sufrieron una fuerte diferenciación, tanto por las desigualdades sociales como por la diferente calidad de los soportes urbanos: el centro y el norte inmediato son ámbitos de alta calidad de residencia de los grupos de ingresos medios y altos, mientras que en el resto, a medida que la urbanización se aleja, no solo disminuye su

calidad urbana sino que aumenta la población con menores recursos. La información sobre cobertura de los servicios de infraestructura es clara: la distribución eléctrica, que era la red más extendida, muestra en 1964¹⁸ que en la Primera Corona la cantidad de usuarios por habitante era un 26% menor que en la ciudad de Buenos Aires, en la Segunda lo era en un 70% y en la Tercera¹⁹ en un 123%. Al mismo tiempo, la cantidad de kilovatios facturados por habitante en ese año fue en la Primera Corona un 67% menor que en la ciudad de Buenos Aires, en la Segunda un 166% y en la Tercera un 467% (Pírez, 2009).

En la periferia, si bien la población puede aprovechar de las mejoras (empleo, ingresos, políticas sociales, entre otros) de la “democratización del bienestar”, la gran mayoría se instala, por medio de los “loteos populares” (Merklen, 2005), en ámbitos de muy baja calidad urbana. De todas formas, la red de transportes, y particularmente la baja de las tarifas que trajo la estatización de los ferrocarriles, junto con la creciente red de “colectivos” (Torre, en este libro), permitían a los habitantes de los barrios moverse y consumir la ciudad. La población en la periferia ha seguido creciendo. En 1960, el 41% de la población metropolitana, que entonces era de cerca de 7 millones de habitantes, está en la Segunda Corona mientras que en la Tercera ya reside el 15% (cuadro 1).

Para los años cincuenta las cosas habían comenzado a cambiar, el crecimiento se hizo más difícil y la crisis de la sustitución fácil de importaciones modificó las condiciones de la alianza populista y debilitó las políticas de democratización del bienestar. Con el golpe militar contra Perón en 1955 se iniciaron 18 años de exclusión del peronismo, gobiernos civiles que se frustran y golpes militares que se repiten. En los años sesenta, el cambio de modelo impulsó la concentración y desnacionalización de

18 Desgraciadamente no contamos con información anterior, por lo que debemos suponer que hacia 1950 la cobertura era algo mayor y las desigualdades tal vez un poco menores, ya que la población metropolitana estaba en pleno proceso de fuerte crecimiento y de expansión territorial (cuadro 1).

19 Los municipios que actualmente integran las coronas metropolitanas son los siguientes: la Primera: Avellaneda, General San Martín, La Matanza (parte), Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, San Fernando, San Isidro y V. López. La Segunda: Almirante Brown, Berazategui, E. Echeverría, Florencio Varela, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes y Tigre. La Tercera: Cañuelas, Escobar, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Pilar, San Vicente, Campana, Exaltación de la Cruz y Luján.

la economía. El deterioro de los ferrocarriles estatales, la producción de infraestructuras viales y la presencia de la industria automotriz local, en un área metropolitana que comenzó a descentralizar las actividades económicas, contribuyó al crecimiento urbano en los municipios de la Segunda Corona metropolitana, ampliando los costos de asentamiento de los grupos populares. Allí se concentraron las mayores necesidades sociales y las más bajas coberturas urbanas. En 1975, cuando en el centro metropolitano las redes de agua y drenaje llegaban a toda la población, en algunos municipios de la Segunda Corona los habitantes excluidos superaban el 90% (Pírez, 1994: 36). Para entonces, la población metropolitana se acercaba a los 9 millones de personas, de los que solamente una tercera parte residía en la ciudad central (cuadro 1).

Desde mediados de los años setenta se aplican políticas coherentes con los procesos internacionales de reestructuración económica que se dieron, particularmente, luego de la crisis del petróleo. Si bien comenzó como parte de la crisis del tercer gobierno peronista,²⁰ culminó con el golpe de Estado de marzo de 1976 que dio lugar a la dictadura más represiva y sangrienta de su historia. La política económica se dirigió a disciplinar al conjunto de la sociedad, que sufría una represión social y política que dejó 30 mil desaparecidos. Se provocó desindustrialización, regresión en la distribución del ingreso y crecimiento de los sectores terciarios, especialmente las finanzas. Se deterioraron las condiciones de los asalariados y, al mismo tiempo, de las empresas medianas y pequeñas, resultando en una gran concentración económica (Aspiazú, Basualdo y Khavisse, 1986; Canitrot, 1980; Schvarzer, 1987). Dado el peso económico metropolitano, fue en Buenos Aires donde ocurrió el mayor impacto.

La ciudad de Buenos Aires fue, además, un objeto particular de las políticas de la dictadura que intentaron “recuperar” socialmente: se expulsó con operativos militares a la población de las villas miseria, se liberaron los alquileres dejando en la calle a familias de clase media baja, se prohibió la localización industrial, la construcción de autopistas dejó sin hogares a muchas familias de ingresos medios y bajos (Oszlak, 1991). La ciudad debía ser, y hacia allí se iba, de quienes la merecieran. Esto depen-

20 Muerto Perón, su esposa es presidenta.

día del mercado (capacidad de pago) y del gobierno miliar (disciplinamiento social). Para fines de los años setenta se sancionan normas para regular el suelo urbano en los municipios metropolitanos disponiéndose estándares de calidad (superficies, cotas, suelo de uso público, entre otros) con la obvia consecuencia de incrementar el precio del suelo. Su coincidencia con el deterioro de las condiciones sociales (desempleo y baja del salario), dio lugar al fin del “loteo popular” (Clichevsky, 1990; Merklen, en este libro). Desaparece para muchas familias de ingresos medio bajos y bajos la posibilidad de una inserción legal (aunque de baja calidad) en el suelo metropolitano. El intersticio formal del “loteo popular” que permitió la residencia de los sectores populares, se cierra. Se consolida la mercantilización y, por ende, la exclusión. El resultado fue la aparición de cada vez más numerosos casos de ocupación ilegal de terrenos y producción directa de suelo, viviendas y equipamientos en forma organizada, en los “asentamientos” (Merklen). Paradójicamente esa producción ilegal de los “asentamientos”, en su tensión hacia la integración, reproduce la cuadrícula al construir (ilegalmente) territorios que buscan mantener las formas urbanas legales. La ciudad se volvió más difícil para los sectores de ingresos bajos: se los expulsa del centro metropolitano y se le cierran las condiciones de inserción regular en el resto del área. Para 1980, el 25% de los habitantes metropolitanos, que eran unos 10 millones, se encuentran en la Segunda Corona. Mientras que en la Tercera, en condiciones urbano-rurales, tiene el 3% (cuadro 1).

Con la recuperación del Gobierno democrático en 1983 Buenos Aires volvió a abrirse: se reconstruyen las villas y la población sin vivienda se sumó en casas ocupadas y en pseudo hoteles que sustituyen a los viejos inquilinatos. Pero la crisis económica, la llamada “década perdida”, y su explosión social con los efectos de la hiperinflación en 1989 y 1990, dieron lugar a un cambio de Gobierno que fortaleció las políticas económicas iniciadas en 1976. Esa, una orientación “neoliberal”, se concentró en la reforma del Estado, desregulación de la economía y privatizaciones. Como consecuencia, nuevos actores económicos y sociales (muchos de ellos de base internacional) tuvieron cada vez más peso.

Esta nueva ciudad, “postexpansiva” (Gorelik) o “post-social” (Ciccolella) se caracteriza por una creciente mercantilización de los procesos de producción y funcionamiento urbanos. En primer lugar por la

privatización de los servicios urbanos de infraestructura que supuso un incremento en el peso sobre los presupuestos familiares con un impacto muy fuerte en la población de bajos ingresos (Pérez, 2009). En segundo lugar por el peso creciente de las decisiones empresarias en la configuración del territorio tanto por la planificación privada de las infraestructuras principales (agua y saneamiento, electricidad, gas, entre otros) (Pérez, Gitelman y Bonaffé, 1999) como en la de territorios cada vez mayores en las llamadas urbanizaciones cerradas (Pérez, en este libro).

La producción privada del suelo para los sectores de altos ingresos puso en cuestión la cuadrícula, dando lugar justamente a zonas diferenciadas, colocadas “fuera” de la ciudad “común” en un proceso “suburbanización de la élites” (Torres, en este libro). Se producen áreas donde encerrarse “fuera” de la ciudad (pública) tanto para las residencias como para los lugares de compras y de entretenimiento y demás servicios. Dado el contexto, este proceso de suburbanización se da en una sociedad excluyente que dejaba de lado (sin empleo, en la pobreza y con cada vez menores políticas públicas) a gran parte de la población. Es una suburbanización de la segregación, la exclusión y la fragmentación social, de fronteras y seguridad privada (Vidal Koppmann, 2002). Las condiciones financieras y cambiarias de la política de los años noventa, en particular la paridad 1 a 1 peso-dólar, que rigió entre 1991 y 2002), fortalecieron las migraciones desde los países limítrofes, particularmente Bolivia y Perú, de familias que podían enviar remesas para los miembros que permanecían en sus lugares de origen. Buenos Aires profundizó su heterogeneidad (Grimson, 2005).

Un nuevo fortalecimiento del centro, una vez más como parte de la vinculación entre Gobierno central y actores privados, en gran medida extranjeros y en el mismo territorio que cien años antes había consolidado a Buenos Aires: el antiguo Puerto Madero. Esto permitió que la dinámica empresarial de los años noventa (transformación de actividades, terciarización, ingreso de capitales extranjeros, privatización de servicios, entre otros) mantuviera una localización central, en el centro histórico de la ciudad (Ciccolella). Pese a los procesos de expansión territorial, tanto de la población como de algunas actividades económicas, la ciudad de Buenos Aires continuó siendo, por lo menos hasta mediados de los años noventa, el territorio metropolitano de mayor concentración económica

(Pírez, 2005). Luego de 2001 las actividades parecen descentralizarse (Ciccolella, en este libro).

Con la reforma constitucional de 1994 obtuvo su autonomía, que se consolida con la Constitución local y la elección del Jefe de Gobierno (1996) y de la Legislatura (1997). Esa autonomía quedó disminuida ya que al reglamentar la reforma constitucional, el Congreso retuvo en el nivel federal seguridad y justicia, así como la gestión de las infraestructuras urbanas metropolitanas. Pese a que se organizó un gobierno que establece instituciones y procedimientos de democracia ampliada y participativa, no cambiaron sustantivamente las políticas aplicadas en la ciudad (De Luca, Jones y Tula, 2002; Pírez, 2006).

El cambio de las condiciones sociales en los años noventa fue decisivo. Mientras crecía el PBI, se incrementó fuertemente el desempleo y la pobreza. El primero representó en el año 2000 el 14,7%, habiendo trepado con la crisis de 2001 hasta el 51,7%. La segunda, que en 1995 representó el 22,2% de la población metropolitana, en 2001 llegó al 32,7% para escalar en 2003 al 51,7%. El brutal deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares que esos indicadores evidencian, trajo, entre otras consecuencias, un cambio en las formas de la organización y la acción popular. Ya no era el trabajo el ámbito de unión y, consecuentemente, tampoco los sindicatos la organización adecuada; los barrios, particularmente aquellos de las periferias más deprimidas, se convirtieron en la base de la identidad y la organización social. Desde ese territorio compartido se elaboran estrategias de reproducción social, con la formación de organizaciones de desocupados que demandan del Estado los recursos necesarios para ello (Cerrutti y Grimson, 2005; Delamata, 2004; Schuster y otros, 2005).

Una vez más, el barrio. La marginación laboral que resulta de la aplicación de las políticas neoliberales durante los noventa y luego de la crisis de 2001-2002 diluye, como decimos, las previas inserciones sindicales. Ese ámbito de pertenencia que estructuraba los lugares en la sociedad es, de alguna manera, sustituido por los nuevos vínculos de base territorial. Es así, otra vez el barrio. No es el barrio ideal de comienzos del siglo XX, ni siquiera el de los asentamientos que producían su medio urbano desde la inserción laboral de sus miembros. Esta "inscripción territorial" de los grupos populares permite estructurar una nueva afiliación y así organiza-

ciones que salen a “cazar” las oportunidades de reproducción que existen en la ciudad (Merklen, 2005). Nuevos barrios, nuevas sociabilidades (Ferraudi Curto, en este libro).

La protesta social privilegió la toma del espacio público y llevó al centro a las familias excluidas que marchaban por sus calles, cortaban la circulación y se plantaban ante los lugares y símbolos del poder. También llegaron para recoger la basura de las viviendas del centro, antes de la recolección formal, para vivir de y con esos productos desechados. Una vez más la ciudad de clases medias desconoció y rechazó a quienes venían de esa periferia. Esta vez no fueron llamados “cabecitas negras” sino que su denominación relativamente neutral de “piqueteros” en el primer caso y de “cartoneros” en el segundo, se convirtieron en calificaciones denigratorias y estigmatizadoras.

El centro y la periferia están cada vez más distantes. Esa distancia adquirió significaciones sociales contrastantes. Los grupos de ingresos medios y medios altos que circulan con sus automóviles por las autopistas privatizadas llegan rápidamente desde sus barrios cerrados. Quienes dependen del transporte público, y han debido alejarse para conseguir un lugar de residencia, deben sufrir los traslados en los medios de transporte (privatizados) que los alejan más aún, en tiempo y costo, del centro en donde, todavía, consiguen buena parte de sus ingresos (Gutiérrez en este libro). No es raro que los habitantes de las periferias pobres vayan al centro con las protestas sociales, como “piqueteros” que al cortar las calles las van conociendo por primera vez o como “cartoneros” que recogerán sus residuos.

La información del censo del año 2001, para una totalidad metropolitana de unos 12 millones de habitantes, de los cuales solamente poco más de una quinta parte reside en el centro (Buenos Aires) (cuadro 1), permite confirmar la importancia de las desigualdades. En la ciudad de Buenos Aires los indicadores siguen siendo excelentes, pero las condiciones se deterioran hacia “afuera”. La población con NBI es 1,63 veces superior en la Primera Corona y 2,82 veces en la Segunda respecto de la ciudad. En esta la red de agua cubre a toda la población, pero solamente a dos terceras partes en la Primera Corona y una quinta parte en la Segunda. Los usuarios de la distribución eléctrica que en Buenos Aires representa el 0,53, en la Primera y Segunda coronas llegan solamente a 0,34 y 0,28 respectivamente (Pírez, 2009).

No es extraño que esas desigualdades se mantengan pues no se ha logrado ninguna institucionalidad que permita atender a la totalidad metropolitana. La aglomeración, que a fines del siglo XX representaba una tercera parte de la población del país y la mitad del producto bruto geográfico nacional, no ha superado la fragmentación política (Escolar y Pérez, 2003). Se ha consolidado sí, el papel que por lo menos desde los años cincuenta asumió el Gobierno Federal de gobiernos metropolitanos de hecho. El peso federal y la importancia y sentido de las redes de acumulación política metropolitanas consolidaron esa “centralización jurisdiccional”. De tal forma la realidad metropolitana queda subordinada a las relaciones del Gobierno Federal con los principales actores económicos nacionales (Pérez, 2008).

La síntesis que presentamos ha tratado alguna de las dimensiones que contribuyen a pensar los procesos configurantes de Buenos Aires y sus principales resultados urbanos. Los capítulos que siguen aportan a la comprensión de la significación de esos hechos en la ciudad actual. En la primera sección, se presentan los principales procesos de la configuración territorial metropolitana: las dinámicas económicas y los procesos espaciales (Ciccolella), la nueva periferia de las clases medias altas y altas (Torres) y los procesos sociales de construcción de su lugar por parte de los grupos de menores ingresos (Merklen), en una perspectiva temporal amplia.

Desde la segunda mitad de los años noventa, y sobre todo luego de la crisis de los años 2001 y 2002, la pobreza se convirtió en un gran desafío metropolitano. No solamente es un problema de los lugares de mayor concentración de necesidades, como la Segunda Corona metropolitana, sino que abarca al conjunto. Los gobiernos locales han debido hacerse cargo de manera creciente de las condiciones de la sobrevivencia de una buena cantidad de familias, desarrollando componentes importantes de política social (normalmente con recursos transferidos por los gobiernos provinciales y federal) que forman parte de las relaciones de acumulación política local, metropolitana y nacional. El ámbito local se ha convertido en una instancia central de esa relación Estado-sociedad civil (Chiara). También se han modificado los procesos de producción del hábitat por parte de los grupos de menores recursos. La conformación de particulares submercados inmobiliarios en la áreas informales es uno de esos componentes (Cravino).

Buenos Aires ha sido desde un comienzo una sociedad heterogénea y, por eso mismo, una ciudad diferenciada social y culturalmente. La fuerte presencia de las migraciones, tanto las originadas en ultramar como las llegadas desde el territorio nacional y los países limítrofes, ha alimentado esa heterogeneidad, definiendo la estructuración y dinámica de la sociedad de Buenos Aires. Buena parte de sus productos, tanto simbólicos como materiales, está asociada a esa condición. Las condiciones y experiencias de la comunidad boliviana en Buenos Aires muestran ese proceso (Sassone).

Con la crisis de fines de los años noventa y, particularmente de 2001-2002, los barrios volvieron a ser escenarios importantes en el funcionamiento urbano. Esta vez el territorio, continuando lo que se había iniciado en los años ochenta con la emergencia de los “asentamientos” (Merklen, en este libro), se convirtió en el lugar de nuevas afiliaciones sociales, como respuesta a la crisis de la desafiliación del salario y el sindicato. El artículo de Ferraudi Curto ofrece testimonios de esa sociabilidad.

Uno de los elementos principales que definieron la capacidad de inclusión de la ciudad han sido las infraestructuras urbanas. En los últimos años, luego de su privatización en la década de los años noventa y de un limitado replanteamiento como parte del enfrentamiento de la crisis de 2001-2002, el papel de las infraestructuras, no menos importante que antes, ha cambiado. Presentamos dos trabajos, uno sobre la red de agua (Catenazzi) y otro sobre el transporte (Gutiérrez). En ambos casos se muestran sus nuevos papeles en la configuración urbana y su contribución al funcionamiento de la ciudad.

Por último, en una sección que hemos llamado “tendencias”, presentamos dos trabajos de naturaleza diferente. En ambos casos, de alguna manera, se pregunta sobre cuáles son los procesos que pueden explicar lo que la ciudad “está siendo” y, por ende, cómo seguirá. El primer trabajo (Gorelik) ofrece una reflexión, en clave histórico-cultural de los procesos configurantes de Buenos Aires, con una interpretación que une pasado y potencialidades futuras. El segundo (Pérez) intenta sistematizar las transformaciones ocurridas desde los años noventa para identificar los procesos centrales de la configuración social y territorial, como bases de su transformación futura. Esos textos, una suerte de miradas parciales e intentos de interpretación, permiten retomar el conocimiento de la compleja realidad de la ciudad de Buenos Aires en sus actuales transformaciones.

Cuadro 1. Población de la ciudad de Buenos Aires, área y región metropolitana, por coronas, 1869-2001

	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Número									
1. Ciudad de Buenos Aires	187.346	663.854	1.576.597	2.982.580	2.966.634	2.972.453	2.922.829	2.965.403	2.768.772
2. Primera Corona	27.438	76.467	353.876	1.409.231	2.787.898	3.672.128	4.293.506	4.614.113	4.726.311
3. Segunda Corona		41.296	104.341	332.107	984.513	1.708.319	2.539.039	3.310.311	3.839.726
4. Tercera Corona						200.652	308.639	452.848	804.095
5. Conurbano bonaerense (2+3+4)	27.438	117.763	458.217	1.741.338	3.772.411	5.581.099	7.141.184	8.377.272	9.370.132
6. Área Metropolitana de Bs. As. (1+2+3)	214.784	781.617	2.034.814	4.723.918	6.739.045	8.352.900	9.755.374	10.889.827	11.334.809
7. Región Metropolitana de Bs. As. (1+2+3+4)						8.553.552	10.064.013	11.342.675	12.138.904
Porcentaje									
1. Ciudad de Buenos Aires	87,23	84,93	77,48	63,14	44,02	34,75	29,04	26,14	22,81
2. Primera Corona	12,77	9,78	17,39	29,83	41,37	42,93	42,66	40,68	38,94
3. Segunda Corona		5,28	5,13	7,03	14,61	19,97	25,23	29,18	31,63
4. Tercera Corona						2,35	3,07	3,99	6,62
5. Conurbano bonaerense (2+3+4)	12,77	15,07	22,52	36,86	55,98	65,25	70,96	73,86	77,19
6. Área Metropolitana de Bs. As. (1+2+3)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	97,65	96,93	96,01	93,38
7. Región Metropolitana de Bs. As. (1+2+3+4)						100,00	100,00	100,00	100,00
Fuente: INDEC, Censos de población y vivienda.									

Bibliografía

- Aspiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Miguel Khavisse (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*. Buenos Aires: Legasa.
- Botana, Natalio (2000a) [1983]. "La lucha por la capital", en: J. L. Romero y L. A. Romero. *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, 1, Buenos Aires: Altamira.
- Botana, Natalio (2000b) [1983]. "Conservadores, radicales y socialistas", en: J. L. Romero y L. A. Romero. *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, 2. Buenos Aires: Altamira.
- Brunstein, Fernando y otros (1988). *Crisis y servicios públicos*. Buenos Aires: CEUR.
- Canitrot, Adolfo (1980). *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1980*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cerrutti, M. y A. Grimson (2005). "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares", en: A. Portes; B. R. Roberts y A. Grimson (eds.). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Clichevsky, Nora (1990). "Política urbana y sector inmobiliario", en: N. Clichevsky; M. F. Prevot-Schapira y G. Schneier. *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*, 29. Buenos Aires: Cuadernos del CEUR.
- Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba-Libros del Rojas.
- De Luca, M.; Jones, M. y Tula, M. I. (2002). "Buenos Aires: the evolution of local governance", en: David Myers y Henry Dietz (comps.). *Capital city politics in Latin America: democratization and empowerment*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Escolar, M. y P. Pérez (2003). "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina", en: G. Badía y E. Pereyra (comps.). *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS-Ed. Al Margen.
- Germani, Gino (1987) [1955]. *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*. Buenos Aires: Solar.

- Gorelik, Adrián (1998). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Gorostegui de Torres, Haydée (2000) [1983]. "El puerto de la pampa húmeda", en: J. L. Romero y L. A. Romero (eds.). *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, 1. Buenos Aires: Altamira.
- Grimson, Alejandro (2005) [1999]. *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Gutiérrez, Leandro H. y J. L. Romero (1995). *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- James, David (1995). "17 y 18 de octubre de 1945: el peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina", en: J. C. Torre (comp.). *El 17 de octubre de 1945*. Buenos Aires: Ariel.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Novik, Alicia; Collado, F y G. Favelukes, (2008). "Urbanización en atlas ambiental de Buenos Aires". Documento electrónico:
http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=co_content&task=view&id=27&Itemid=23&lang=es
- Osztak, Óscar (ed.) (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES / HUMANITAS.
- Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina-CENTRO.
- Pérez, Pedro (1996). "La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal". *Revista Mexicana de Sociología*, LVIII, 3 (julio-septiembre). México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Pérez, Pedro (1999). "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, XXV, 7, diciembre. Santiago de Chile.
- Pérez, Pedro (2000). "Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires (1900-1960)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, XL, 157 (abril-junio). Buenos Aires.
- Pérez, Pedro (2005). "Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Población de Buenos Aires*, año 2, 2, septiembre. Buenos Aires.

- Pérez, Pedro (2006). "Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana", en: Lucía Álvarez; C. San Juan y C. Sánchez Mejorada (coords.). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México: CEIICH-UNAM.
- Pérez, Pedro (2008). "Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas", en: G. Yañez; A. Orellana, O. Figueroa y F. Arenas (eds.). *Ciudad, poder, gobernanza. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*. Santiago de Chile: PUCCh.
- Pérez, Pedro (2009, en prensa). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Pérez, Pedro; Gitelman, Natalia y Juliette Bonnafé (1999). "Consecuencias políticas de las privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires". *Revista Mexicana de Sociología*, 4/99, México.
- Romero, José Luis (2000) [1983]. "La ciudad de masas", en: J. L. Romero y L. A. Romero (eds.). *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, 2. Buenos Aires: Altamira.
- Romero, José Luis y Luis Alberto Romero (2000) [1983]. "Las fundaciones", en: J. L. Romero y L. A. Romero (eds.). *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, 1. Buenos Aires: Altamira.
- Romero, Luis Alberto (1995). "Una empresa cultural: los libros baratos", en: Leandro H. Gutiérrez y J. L. Romero. *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Schuster, E.; Naishtat, E.; Nardacchione, G. y S. Pereyra (comps.) (2005). *Tómar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schvarzer, Jorge (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Editorial Hyspamérica.
- Scobie, James R. (1986) [1977]. *Buenos Aires del centro a los barrios. 1870-1910*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Scobie, J. R. y A. Ravina de Luzzi (2000) [1983]. "El centro, los barrios y el suburbio", en: J. L. Romero y L. A. Romero (eds.). *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, 2. Buenos Aires: Altamira.
- Torre, J. C. (comp.) (1995). *El 17 de octubre de 1945*. Buenos Aires: Ariel.

- Torre, J.C. y E. Pastoriza (2003). "La democratización del bienestar", en: J. C. Torre (dir.). *Nueva historia argentina, los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Troncoso, Óscar (2000) [1983]. "Las nuevas formas del ocio", en: J. L. Romero y L.A. Romero (eds.). *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, 2. Buenos Aires: Altamira.
- Vidal Koppmann, S. (2002). "Nuevas fronteras intraurbanas: de los barrios cerrados a los pueblos privados. Buenos Aires, Argentina", en: F. Cabrales Barajas (comp.). *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / UNESCO.
- Yujnovsky, Óscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955/1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

**Del centro a la periferia:
la configuración urbana
en la últimas décadas**

Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global*

Pablo Ciccolella**

Los cambios en el régimen de acumulación capitalista comienzan a insinuarse a partir de los años setenta y dan origen a una nueva etapa habitualmente denominada capitalismo global, que coincide con la Tercera Revolución Industrial, con el predominio de políticas económicas neoliberales y con el ascenso del paradigma sociocultural posmoderno. Estas transformaciones estructurales del sistema capitalista, a su vez, serían –al menos parcialmente– responsables de importantes transformaciones socioterritoriales en las grandes metrópolis. Estos cambios metropolitanos no solamente se dan en el plano físico, sino también en las nuevas formas de percepción y valoración del espacio que la sociedad ha construido en sus imaginarios, como producto de la alteración del modelo político-ideológico, de los modelos e instrumentos de gestión territorial y de las prácticas sociales y culturales.

El *modelo de ciudad europeo*, más compacto desde el punto de vista físico y equitativo en términos de apropiación social, estaría cediendo paso al *modelo de ciudad americano*, más disperso y estructurado en “islas” conectadas a través de redes de autopistas. La estructura metropolitana emergente combina la residencia en *urbanizaciones cerradas*, el consumo y la

* Este capítulo es una reelaboración del trabajo publicado en las Actas del seminario internacional “El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina”, Barcelona, junio de 2002. Este trabajo no hubiera sido posible sin los aportes y la colaboración de los investigadores del Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM), del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. En particular, deseo agradecer a Iliana Mignaqui, Luis Baer, Marianela Figueroa, Nora Lucioni, Alejandro Rivadulla, Daniela Szajnberg, Gustavo Lipovich, Elena Quinn, Gabriel Videla y Luis Domínguez Roca.

** Director e investigador del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de esa Universidad y Director del PDTEM.

recreación a través de *shoppings*, hipermercados y megacentros de esparcimiento, y la educación, la salud y la seguridad, a través de servicios privados. Diversos autores han trabajado algunos conceptos que intentan dar cuenta de este proceso de transformación y expansión física y funcional de la ciudad y particularmente de las grandes metrópolis, utilizando términos como *metápolis* (Ascher, 1995), *ciudad difusa* (Dematteis, 1998) o *ciudad sin confines* (Nel-lo, 1998).

La estructura y morfología metropolitana tiende a ser regenerada, luego de un proceso dialéctico de desestructuración-reestructuración a partir del nuevo régimen de acumulación y particularmente de su nuevo modelo de producción-circulación-consumo y de la transformación de su base económica. El resultado de estas transformaciones, sobre una estructura socio-económica-territorial históricamente desigual, parece ser el agravamiento de la misma. Es en ese sentido que utilizamos el concepto de *metrópolis postsocial*, es decir, un tipo de ciudad de gran escala, con cada vez más dificultades para ser gestionada social y territorialmente en función de las necesidades más básicas y cada vez más identificada con el consumo y el éxito individual.

Cambios en la estructura y morfología de la RMBA¹

Las dinámicas metropolitanas descritas permiten puntualizar algunas macro-tendencias en la reestructuración de la RMBA que conllevan cambios en su estructura y morfología: las nuevas formas de suburbanización, los nuevos patrones de crecimiento del área central, la aparición o fortalecimiento de otras centralidades. Como resultado del cambio en el patrón de suburbanización a partir de la difusión de las Urbanizaciones Cerradas (UC), se ha pasado de un espacio metropolitano compacto, que avanzaba en forma de “mancha de aceite”, con una morfología, bordes y tentácu-

1 Se entiende por RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires) las siguientes jurisdicciones: a) Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CBA), con un área de 200 km² y una población actual de 3 millones de habitantes; b) Gran Buenos Aires (GBA), conformada por 24 partidos (municipios), con un área de 2.900 km² y una población actual aproximada de 9.100.000 de habitantes; y c) resto de la RMBA o “Tercera corona”, integrada por 15 partidos, con un área aproximada de 11 mil km² y una población actual de 1.600.000 habitantes. En conjunto, la RMBA comprende un área de 14.100 km² y una población actual aproximada de 13.700.000 habitantes. La expresión AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) se utilizará para denominar al conjunto CBA+GBA.

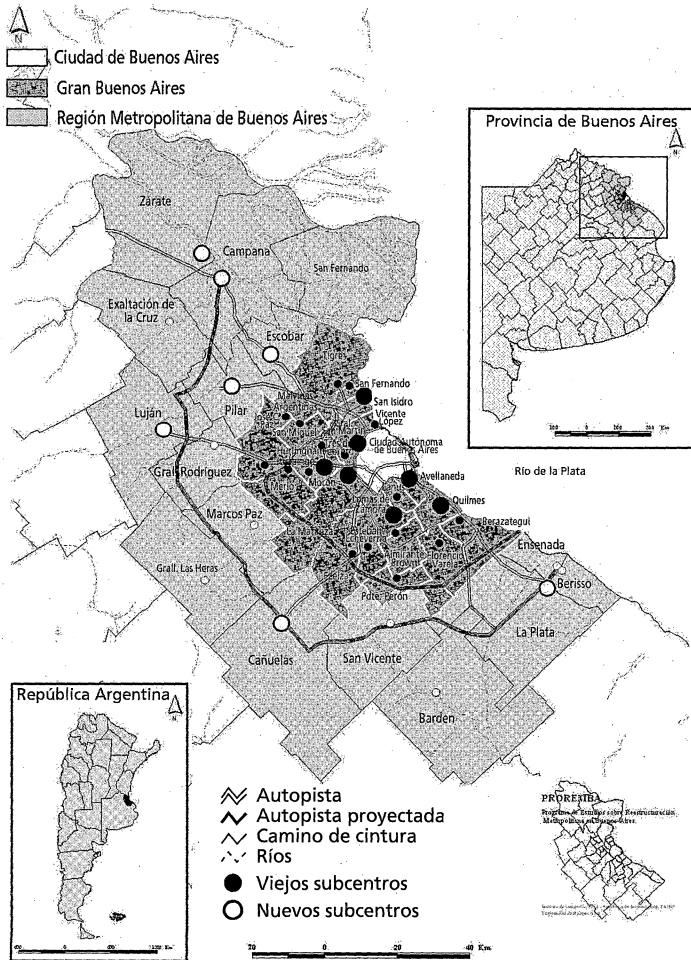
los bastante bien definidos; hacia un crecimiento metropolitano en red, de menor densidad, conformando una verdadera *ciudad-región* o *ciudad-red*, de bordes difusos, policéntrica, en forma de *archipiélago urbano*. En otras palabras, se pasa de un territorio estructurado fundamentalmente con base en la articulación horizontal y contigua, a un territorio estructurado tridimensionalmente y verticalmente *por medio de redes y en forma de red*.

Desde inicios de los años noventa, se lanzaron en el mercado inmobiliario local más de 500 UC en todas las tipologías (*countries*, marinas, barrios privados, pueblos privados, ciudades privadas, *farm clubs*), de las cuales más del 75% se desarrollan sobre los ejes norte y noroeste de la RMBA, marcando una fuerte concentración territorial de este tipo de producto inmobiliario y a la vez, una especialización residencial de esa área de la RMBA. El conjunto de estas urbanizaciones se desarrolla sobre alrededor de 50 mil ha, particularmente a partir de los bordes de las coronas consolidadas (más allá de los 25 km de distancia desde el centro de la ciudad de Buenos Aires y hasta más allá de los 75 km). En menos de veinte años, y solo en este tipo de urbanizaciones, el total del espacio "urbanizado" de la RMBA se ha incrementado en aproximadamente 500 km², o sea dos veces y media la superficie de la ciudad de Buenos Aires y el equivalente a una quinta o sexta parte del total de suelo urbano acumulado históricamente de la aglomeración.

Esta forma de suburbanización, que en conjunto constituirá quizá antes de fines de la década actual el hábitat de unas 80 mil familias (actualmente unas 40 mil); conjuntamente con los nuevos centros comerciales y de entretenimiento, está generando a gran escala las primeras formas masivas de suburbanización de tipo anglosajón o norteamericano en una metrópolis que ha conservado, hasta fines de los años setenta, un patrón más bien europeo o latino-mediterráneo de urbanización y parece ser el factor más determinante de reestructuración territorial, al menos en términos físicos.²

2 Estas nuevas configuraciones residenciales y los complejos de torres con servicios, denominados *countries verticales* por su programa, partido arquitectónico, lenguaje compositivo y patrones estéticos, estarían generando fuertes impactos sobre el paisaje y la trama urbana metropolitana, poniendo en crisis la concepción clásica de la unidad funcional del tejido urbano: la manzana, expandiendo el área construida, densificando en términos verticales. Estos barrios y *countries*

Mapa 1. Estructura metropolitana: coronas, ejes, centros, subcentros



Fuente: Programa de Estudios sobre Reestructuración Metropolitana de Buenos Aires

En cuanto al área central de la metrópolis, se evidencia un triple proceso en su evolución reciente (Ciccolella, 1999):

- *Densificación del distrito central clásico*, en un proceso de creciente verticalización y modernización, con varias nuevas torres de oficinas inteligentes o semi-inteligentes y hotelería internacional, pero también con un proceso de tugurización y degradación de algunos sectores, especialmente en la mitad sur del distrito central clásico.
- *Formación de un corredor corporativo*, a partir del derrame o extensión del área central hacia el norte, pero particularmente hacia el este y sudeste. Desde el punto de vista morfológico, la tendencia de reestructuración de la centralidad en Buenos Aires traça un *distrito central de negocios lineal* que denominaremos Corredor Corporativo (CC) a diferencia del distrito central anterior, que era compacto y tendía a conformar un polígono de lados relativamente proporcionados. Se pasa de un área histórica de poco más de 100 ha hasta fines de los años ochenta, a una superficie de alrededor de 200 ha en 2001, es decir, una virtual duplicación del espacio de gestión y comando, en poco más de una década.
- *Aparición de subcentros complejos en la periferia de la aglomeración*. Estos subcentros están equipados con pequeños y medianos centros empresariales o de negocios, con el desarrollo reciente (desde 1998 en adelante) de parques de oficinas inteligentes o semi-inteligentes, hotelería internacional, además de centros comerciales y de espectáculos, en general sobre ejes y cruces de autopistas y vías rápidas. Este tipo de configuraciones suburbanas es inédito en Buenos Aires, se trata de la primera aparición de subcentralidades complejas en la periferia metropolitana, particularmente en la Tercera Corona.

verticales constituyen un fenómeno social sumamente dinámico de autoencapsulamiento de sectores sociales de altos y mediano-altos ingresos, en función de la oferta de infraestructuras deportivas y de seguridad que ofrecen (Migniqui, 1999).

Se definen así nuevas centralidades y subcentralidades que reemplazan al esquema anterior.³ Estos nuevos subcentros constituyen hoy las *edge cities* de la aglomeración y el límite funcional externo del *archipiélago urbano* en que tiende a convertirse Buenos Aires, más allá de los 50 km de distancia desde el centro de la aglomeración.⁴

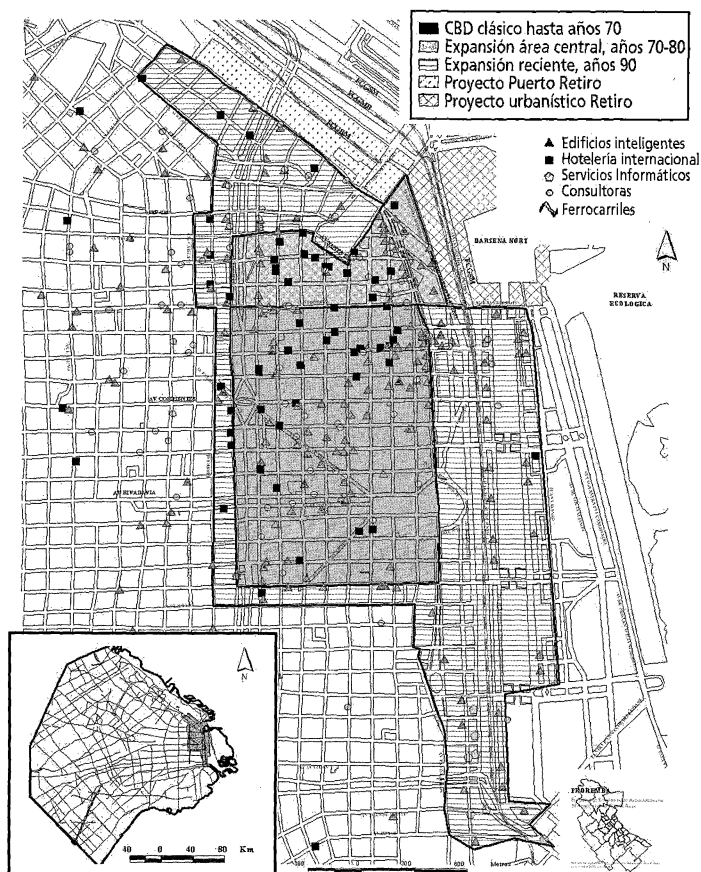
El reequipamiento de la Segunda y Tercera Corona metropolitana determina una cierta disminución en términos relativos de los flujos entre periferia y centro. Los nuevos parques industriales, centros comerciales, de espectáculo y los nuevos centros universitarios de la periferia, tienden a inmovilizar a la población residente, a cambiar y acortar sus trayectos, que ya no son casi exclusivamente hacia el centro de Buenos Aires, sino que se reorientan hacia el interior del partido, o entre partidos de la RMBA.

Por otro lado, las transformaciones metropolitanas de los últimos veinte años también inducen a la profundización y cristalización de formas territoriales de la exclusión, ya existentes bajo la ISI, tales como asentamientos precarios o el deterioro de áreas centrales de la ciudad y del

3 Durante la etapa de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) —nombre que se da en América Latina al fordismo—, se habían definido algunos importantes subcentros, representados por cabeceras departamentales de la Primera y Segunda Corona del GBA (mapas 1 y 2). Estos subcentros, situados entre 5 km y 20 km del centro de la CBA, en general correspondían a municipios de fuerte crecimiento demográfico en los años cincuenta, sesenta y parte de los setenta. Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento tendía a concentrarse en la ciudad cabecera del partido, hasta llegar a una población de entre 250 mil y 400 mil habitantes. A este tipo de subcentralidad sucede otra diferente en los años noventa, localizada en la Tercera Corona o “resto de la RMBA” (mapas 1 y 2). En general, se trata de ciudades más modestas, del orden de 30 mil a 100 mil habitantes, que constituyen el nuevo borde metropolitano, en una orla de entre 50 km a 70 km de distancia al centro de la CBA. Otra diferencia importante respecto de los subcentros clásicos es que el dinamismo no se asienta necesariamente sobre el tejido urbano de la cabecera del partido, sino en la periferia y sobre los ejes de circulación rápida, especialmente en el corredor norte de la RMBA. Este proceso parece estar revirtiéndose desde 2003, ya que algunos subcentros tradicionales parecen haber entrado en una fase de revitalización residencial y comercial.

4 Esta nueva generación de subcentros, tiende a incluir en algunos casos, dentro de su espacio de influencia, algunas funciones que los antiguos subcentros no cumplían: sedes de universidades públicas y privadas, centros empresariales, centros logísticos, parques industriales, hotelería internacional y centros de espectáculo, comercio y gastronomía sofisticada, servicios avanzados, entre otros. Se debe destacar que el proceso es sumamente complejo ya que también se reestructuran y complejizan en algunos casos los viejos subcentros y sus propias periferias en la primera y segunda corona del GBA. En cualquier caso, en los cordones tradicionales y en los nuevos, la expansión y difusión de oficinas inteligentes, junto a los servicios informáticos y otros servicios a las empresas y al desarrollo de la hotelería internacional, ha cumplido un rol central en la configuración de la nueva centralidad.

Mapa 2. Expansión del área central de la ciudad de Buenos Aires



Fuente: Programa de Estudios sobre Reestructuración Metropolitana de Buenos Aires

hábitat popular, además del crecimiento notorio de las villas miseria, que duplicó su espacio físico entre los años 1990 y 2001. La evidencia material y a la vez simbólica de estas tendencias está representada por la aparición y difusión de Nuevos Objetos Urbanos (NOU) o artefactos de la globalización.⁵ Estos NOU, impulsan, a su vez, el ingreso y utilización de nuevos materiales y tecnologías constructivas, así como nuevos patrones estéticos en el diseño, la arquitectura y el urbanismo, constituyéndose en los principales agentes de la configuración de nuevos paisajes y morfologías urbanas.

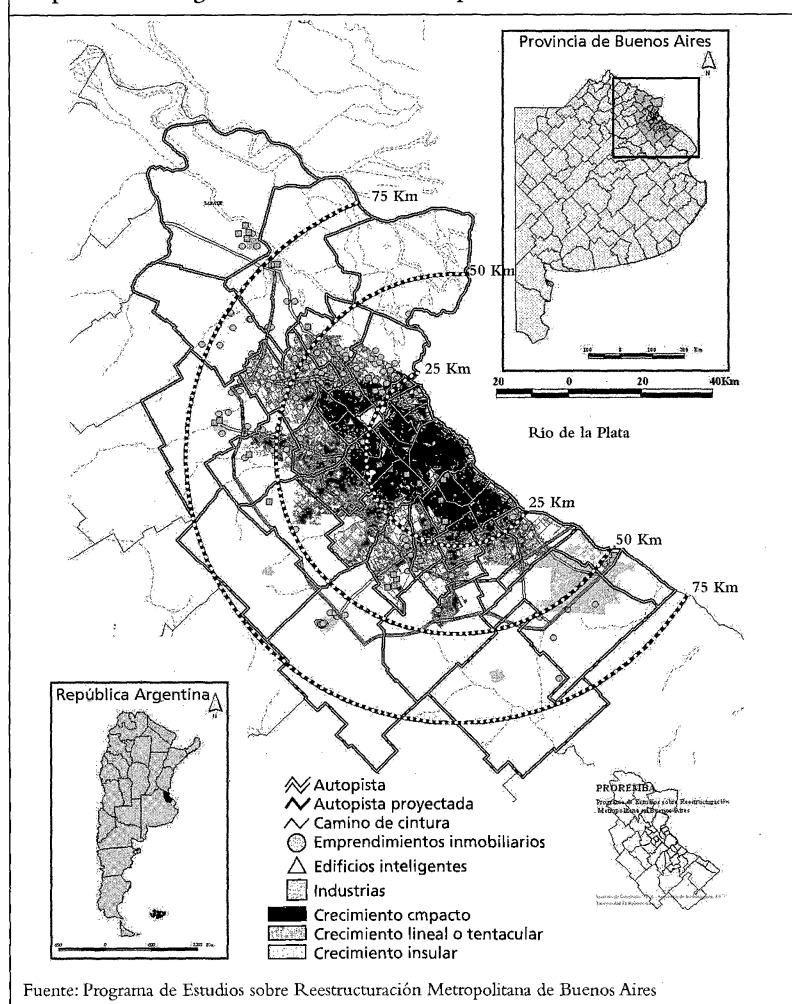
Estos fenómenos significan una creciente extranjerización del proceso de producción, gestión y organización del territorio metropolitano. Más allá del origen del capital y del control global de la nueva economía metropolitana, el diseño y acondicionamiento del espacio metropolitano se vuelve cada vez más externo a la ciudad misma y al país en que ésta se asienta. En otros términos, las lógicas, mecanismos, factores y actores que operan sobre el crecimiento y/o la transformación de la RMBA pertenecen cada vez más a la esfera de las decisiones y estrategias globales del capital. Dentro de las macro tendencias descriptas, los nuevos ejes de desarrollo metropolitano se pueden sintetizar en:

- *Formación de un nuevo paisaje y tejido residencial.* Las distintas variantes de las *urbanizaciones privadas* antes descritas y sus servicios conexos (centros comerciales, colegios y universidades privadas, complejos cinematográficos, centros gastronómicos y de esparcimiento) cuyo motor de crecimiento y difusión está asociado a la ampliación y modernización de la red de autopistas y a cambios en las pautas de consumo de las élites metropolitanas.⁶ Otra modalidad de desarrollo inmobiliario muy potente en los años noventa en la CBA y en las áreas más consolidadas de la Primera y Segunda Corona del GBA, ha sido la difu-

5 Denominamos de esta manera a los centros comerciales (hipermercados y *shopping centers*), centros de espectáculo y entretenimiento, grandes hoteles internacionales, autopistas, urbanizaciones cerradas, centros empresariales inteligentes, parques industriales y logísticos, entre otros.

6 Los primeros tipos de UC en la RMBA, bajo la forma de *country clubs*, se construyeron en los años sesenta y setenta, preferentemente sobre el corredor corte de la RMBA. Los *country clubs* eran fundamentalmente utilizados hasta principios de los años noventa como segunda residencia. Durante los años noventa se intensificó y aceleró el desarrollo de diversas tipologías de UC. Salvo en el caso de las *farm clubs*, en general la tendencia es hacia la residencia permanente.

Mapa 3. Morfología del crecimiento metropolitano



sión de edificios y conjuntos residenciales de alto *estándar* con servicios e infraestructuras deportivas y seguridad privada (conocidos habitualmente como *countries verticales* o *countries en altura*). La dispersión territorial de los mismos es también bastante restringida o selectiva, privilegiándose los barrios porteños y algunos barrios de los partidos metropolitanos donde se concentra la población de mayor poder adquisitivo (particularmente el corredor norte).

- *Los nuevos espacios de gestión empresarial y producción.* La modernización del espacio de gestión empresarial, a partir de la ampliación de la oferta de *edificios inteligentes*, centros empresariales y de negocios junto a la expansión de la hotelería internacional contribuyen al fortalecimiento de la centralidad antes descrita, sobre el antiguo distrito central de negocios. También la revitalización y consolidación de parques industriales y logísticos constituye uno de los ejes de inversión y modernización metropolitana. A su vez, la modernización del *espacio de gestión empresarial*, a partir de la ampliación de la oferta de oficinas de última generación, edificios inteligentes y centros empresariales, constituye otro sector de inversión relevante. La expansión y densificación de este tipo de emprendimientos sobre el área central de la ciudad de Buenos Aires o sobre el eje del acceso norte, determina la formación de áreas especializadas en equipamientos para sedes empresariales, que podemos denominar *distritos de comando*. En estrecha vinculación con este fenómeno, se dá también una fuerte expansión de la capacidad instalada en hotelería internacional, dado el incremento en la demanda de plazas para empresarios, inversores, ejecutivos, entre otros. Desde 1995, se ha incrementado en un 60% la cantidad de plazas disponibles. La localización de la nueva hotelería internacional reproduce en general el patrón histórico en el área céntrica de Buenos Aires, aunque se dan algunos emplazamientos fuera del área central, e incluso por primera vez la hotelería internacional hace pie fuera de la ciudad de Buenos Aires con varios proyectos. Nuevas sedes empresariales y nueva hotelería internacional contribuyen a la transformación metropolitana cambiando en conjunto el paisaje y los rasgos distintivos de la ciudad, generando imágenes emblemáticas del poder económico.

Sucesivas reestructuraciones del sector industrial desde mediados de los años setenta han inducido cambios en la localización y articulación espacial hacia fines de los años noventa, que asimismo están impactando visual y funcionalmente sobre el paisaje, la forma y la estructura de algunas áreas de la RMBA. El reciclaje o abandono de infraestructuras y equipamientos industriales de *fragmentos urbanos* tradicionalmente industriales muestra un cuadro de desarticulación y deterioro espacial y social. En tanto, los bordes del GBA se revitalizaron en los noventa y se han consolidando como nuevos espacios industriales.⁷ En los últimos tres o cuatro años se han desplegado sobre la RMBA algunos parques logísticos y centros de distribución, particularmente en los corredores sur y noroeste de la aglomeración.⁸

El contexto económico de los cambios en la RMBA

A partir de 1991 comienza en Argentina un período de cambios estructurales en estrecha vinculación con las tendencias de reestructuración económica global. La administración Menem impulsó, entre otras medidas, la reforma del Estado, la desregulación económica, la puesta en marcha de la privatización y concesión de empresas estatales y servicios públicos, severas medidas de estabilidad monetaria (Plan de Convertibilidad) y la puesta en marcha del Mercosur. Las mismas, entre otros factores, plantearon un escenario macroeconómico expansivo, sumamente atractivo para una nueva generación de inversiones; en particular Inversión Extranjera Directa (IED), dirigidas fundamentalmente al sector servicios y a la adquisición de empresas, muy especialmente las del complejo agroalimentario, provocando una acelerada globalización de la economía argentina hacia fines de esta década.

7 Tal es el caso de los Parques Industriales de Pilar, Garín y Zárate. Las inversiones industriales ascendieron en toda la RMBA a alrededor de \$ 7.000 millones, solo en nuevas plantas industriales, de los cuales cerca del 55% se concentra en 10 partidos (sobre un total de 40 jurisdicciones) del eje norte. La CBA, segundo distrito industrial del país, solo recibió el 10% de las mismas.

8 Es de esperar que este tipo de equipamientos continúe expandiéndose en los próximos años ya que solo entre el 30% ó 40% de la demanda de servicios logísticos está satisfecha en la RMBA.

Entre 1990 y 2000, la IED aplicada a formación de capital, fue superior a los \$ 75.000 millones, a nivel nacional. Si se consideran además fusiones, adquisiciones y privatizaciones, el monto total de IED fue cercano a los \$ 120.000 millones, pero con una marcada tendencia a la desaceleración en 2000 y 2001. Según un estudio de Chudnovsky y López (2001), la participación de las IED sobre el conjunto de la inversión bruta en capital fijo en la Argentina pasó del 4% en la segunda mitad de los años ochenta a alrededor del 20% en la segunda mitad de los noventa, incrementando entonces su participación en un 500%, en solo una década. Este proceso de *extranjerización* y *globalización* de la economía argentina durante los últimos años plantea serias interrogantes con respecto a la *governabilidad* y la capacidad de gestión y control del Estado nacional sobre los procesos económicos, sociales y territoriales, haciendo sumamente vulnerables a algunas regiones, sectores sociales y actividades productivas, especialmente en ausencia de políticas activas específicas.

Tras un largo período de estancamiento de la producción, el consumo y la inversión, durante el cual habrían predominado tendencias hacia la desorganización y desarticulación territorial metropolitana, se pasa entonces en los años noventa a un escenario de tendencias definidas hacia un nuevo patrón de metropolización, diferente al forjado durante el modelo de *industrialización sustitutiva de importaciones*. El Estado disminuye sus acciones directas sobre el territorio y pasa a actuar más específicamente como *acondicionador* y *promotor* del mismo, según las nuevas necesidades del capital privado, convirtiéndose éste en el principal actor y factor del proceso de producción y reorganización del espacio.

Como sugeríamos, estos procesos plantean algunas interrogantes con respecto no solo al grado de autonomía en la gestión y control del Estado en ciertos ámbitos que le competen, sino también sobre la vulnerabilidad de una economía asentada crecientemente en centros de decisión que están fuera de su órbita, poniendo en tela de juicio la *governabilidad*, en particular del nuevo entramado de actores económicos, de la propia economía urbana y aún del desarrollo territorial metropolitano, y a través de la RMBA, de la propia economía nacional, ya que alrededor del 55% del PBI argentino se genera en la principal aglomeración urbana del país.⁹

Los servicios privatizados, los grandes equipamientos de consumo, ocio y espectáculo, la nueva hotelería internacional, la reconversión industrial y los grandes proyectos urbanísticos han estado fuertemente vinculados a la IED en los años noventa; en tanto que las nuevas urbanizaciones periféricas y la redefinición de la infraestructura de autopistas y accesos rápidos han estado más vinculados a las inversiones locales, aunque con rápida penetración de las IED a partir de 1997. Comparando con otras etapas de la historia económica argentina, el despliegue de las inversiones ha sido mucho más selectivo en términos territoriales. Los derrames han sido, en todo caso, lentos y escasos, correspondiendo a una segunda o tercera generación de inversiones, con riesgo de rápida saturación de los mercados o de interrupción del proceso expansivo como en 1995, o desde fines de 1998 hasta la actualidad. En los años sesenta y principios de los setenta, cerca del 50% de las inversiones industriales se concentraban en la RMBA; en los años ochenta esa proporción cayó abruptamente al 30% y en los noventa superó el 55%.

La RMBA concentró alrededor de un tercio de la IED total de Argentina entre 1990 y 2000, es decir alrededor de \$ 25.000 millones. Pero si se consideran además fusiones, adquisiciones y privatizaciones (y particularmente ampliaciones), más la inversión directa de origen nacional, el porcentaje supera el 55% de concentración de las inversiones en la RMBA, durante los años noventa. Dentro de la RMBA, el patrón de localización de las inversiones, en los años noventa, es sumamente desigual, ya que entre el 75% y el 80% del total de inversiones se ha localizado en el CC, en el Corredor Norte de la CBA y de la RMBA. En la franja que va desde el centro de la ciudad de Buenos Aires hasta Pilar y Zárate-Campana se concentran tres cuartas partes de los nuevos emprendimientos inmobiliarios y casi la totalidad de los nuevos centros empresariales y la hotelería internacional. Por lo menos dos terceras partes de la inversión industrial y en la red de autopistas también han tenido como destino ese sector de la RMBA. La distribución geográfica de hipermercados, *shopping centers* y centros del espectáculo y el entretenimiento resulta en cambio algo más homogénea, aunque, de todas maneras, más del 60% se concentra en la zona norte.

A partir de fines de 1998 comienza una prolongada crisis económica, que se torna dramática y también política en el período 2001-2002, que

interrumpió de manera tajante el proceso de reestructuración metropolitana de los noventa; aún cuando las inversiones masivas continuaron realizándose hasta bien entrado el año 2000, especialmente en el sector inmobiliario que mostró una sostenida inversión y oferta en barrios cerrados, torres residenciales de alto patrón y edificios inteligentes para el sector empresarial. Pero lo cierto es que la crisis mencionada puso un límite rígido al proceso expansivo y a los cambios estructurales de los noventa; las actividades económicas se desplomaron, el financiamiento externo e interno virtualmente desapareció y la incertidumbre económica y política llegó a comprometer seriamente el funcionamiento de las instituciones.

Hacia fines de 2002 se estabiliza la crisis política y la economía argentina retoma la senda del crecimiento y en 2003 éste se hace muy acelerado y continúa durante el resto de la década actual, marcando el hecho inédito de un crecimiento que promedia el 8,5% anual durante cinco años seguidos (2003 a 2007), lo que equivale a un crecimiento de casi el 50% de la economía, que había perdido un 15% entre 2001 y 2002. Durante esta etapa se produce, básicamente en función del sostenimiento de un tipo de cambio diferente al de los años noventa,¹⁰ un incremento notable de la actividad económica volcada al consumo interno, crecimiento de las exportaciones, expansión del empleo y disminución de los índices de pobreza e indigencia.

Corresponde resaltar que la expansión de algunas actividades económicas desvinculadas del cambio de modelo económico (como la producción agraria, la producción minera y, hasta 2005, la producción energética) ha significado una dualización de los procesos socioeconómicos y territoriales en la Argentina. En algún sentido, un circuito fuertemente internacionalizado vinculado a *commodities* agropecuarios, mineros e industriales (agroindustriales, siderúrgicos y metalmecánicos), explican un proceso de acumulación y de alimentación de otros circuitos como, por ejemplo, la formación de nuevos enclaves de valorización de la tierra y el suelo urbano como resultado de los nuevos ingresos sectoriales de los años 2000, del incremento notable de la actividad turística interna y re-

10 Con una moneda local subvaluada de 3 pesos por 1 dólar, frente a la convertibilidad de la década pasada de 1 peso por 1 dólar.

ceptiva y de la salida de fondos cautivos durante el denominado “corralito”.¹¹ Finalmente, la incorporación relativamente masiva de pequeños y medianos propietarios extranjeros de bienes inmuebles en la ciudad de Buenos Aires ha contribuido al “boom inmobiliario” que se desarrolló en la ciudad a partir de 2003.¹²

Como se verá más adelante, existe una fuerte distorsión y contradicción entre una situación socioeconómica notablemente diferente a la de los años noventa, sin que esta mejora sustantiva implique necesariamente un cambio de patrón de desarrollo urbano, sino más bien la continuidad fantasmagórica o inercial del de los noventa, la *metrópolis postsocial*, cada vez más excluyente, solo que con ritmos diferenciados, tanto en las escalas temporales como en las territoriales.

Entre 1990 y 2007 se han producido variaciones notables de los indicadores socioeconómicos de la región metropolitana como reflejo bastante fiel de lo que aconteció en el conjunto del país. Desde 1991 hasta 1998 (con excepción del año 1995, por el *efecto tequila*) la economía argentina tuvo un crecimiento acelerado, del orden del 50% en solo ocho años, con un promedio de crecimiento anual del orden del 6,5% anual acumulativo, en algún sentido comparable con el crecimiento económico poscrisis, desde 2003. En el balance crisis-poscrisis, la CBA incrementó su participación en el PBG nacional en dos puntos porcentuales y el GBA en 1,2%. Aún ligera, esta tendencia estaría marcando una nueva etapa de concentración de la producción nacional en la RMBA.

11 El “corralito” se implementó a finales de 2001 con el objetivo de frenar “la fuga de capitales” y el vaciamiento de los plazos fijos. La Asociación de Bancos de la Argentina calculó que el monto afectado fue de más de 66 mil millones de pesos-dólares. Sin embargo, durante 2001, varios ahorristas lograron extraer de los bancos un monto aproximado de 29.000 millones de pesos-dólares (página 12, Suplemento Cash, 03-12-06).

12 Entre 2006 y 2007, cerca del 25% de las escrituraciones en la ciudad de Buenos Aires se hicieron a nombre de nuevos propietarios extranjeros. Solo en 2004 se realizaron 8.085 operaciones inmobiliarias con adquirentes extranjeros, por un total de \$ 2.000 millones. En 2007, el 37% de las inversiones inmobiliarias en Puerto Madero fueron hechas por extranjeros.

Las transformaciones socioeconómicas y socioterritoriales

Los ciclos expansivos de 1991-1998 y 2003-2007 han tenido muy diferentes impactos en los indicadores socioeconómicos. La desocupación abierta (ver tabla 1) aumenta dramáticamente en todos los recortes territoriales (País, AMBA, GBA y CBA) durante la expansión de los noventa, particularmente a partir de 1993. Aún con altibajos, alcanza cifras que duplican los valores históricos. Esta tendencia se hace superlativa durante la crisis de la convertibilidad, cuando las tasas se ubican en torno al 20%, siendo especialmente grave el fenómeno en el GBA, donde llega casi al 23%. En cambio, durante la expansión de los años de poscrisis (2003-2007) la desocupación baja consistentemente hasta recuperar los niveles de 1993 y se coloca más cerca de los valores históricos.

Tabla 1. Evolución de la Tasa de Desocupación Abierta en el AMBA (1990-2007)

Año	AMBA	CBA	GBA	Media país
1990	7,3	4,8	8,5	7,5
1995	18,8	13,8	20,8	17,5
2000	15,4	10,8	17,2	15,1
2001	18,1	13,9	19,9	17,4
2002	20,4	14,9	22,6	19,7
2003	18,5	13,7	17,3	17,3
2004	14,5	10,4	13,6	13,6
2005	12,7	9,2	11,6	11,6
2006	11,2	8,5	10,2	10,2
2007	10,0	7,5	10,9	9,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

AMBA: Ciudad de Buenos Aires y partidos de Primera y Segunda Corona.

CBA: Ciudad de Buenos Aires.

GBA: Conurbano bonaerense (partidos de la Primera y Segunda Corona).

Resulta interesante detenerse en el comportamiento territorial de estos indicadores. Los registros de la CBA acompañan el incremento del indicador a nivel país y a nivel del GBA, aunque muestra valores sensiblemente menores. Sin embargo, lo curioso es que, a principios de la década pasada, la CBA registró valores cercanos a lo que podría considerarse casi pleno empleo (5%), un 50% más bajos que a nivel país y un 60% menores que el GBA. Durante la expansión de los noventa y durante la crisis, la CBA mantiene esta singularidad, pero hacia la salida de la crisis, las diferencias se hacen menores (entre un 25% y un 35%). Esto estaría indicando que, en términos de empleo, el modelo económico de la poscrisis ha sido en general muy eficiente como generador de puestos de trabajo, frente al modelo expansivo de los noventa que mostró todo lo contrario, y que esa eficiencia fue más acusada en el GBA que en la CBA. Visto de otra manera, podemos sostener la verificación de una *convergencia socioterritorial inversa*, es decir un proceso en el cual, tanto las crisis como los procesos expansivos han puesto de relieve que la clásica fractura socioterritorial entre la CBA y el GBA fue barrida o al menos minimizada, mostrando que la crisis pudo golpear tan fuerte al núcleo privilegiado de la conurbación como al resto, en términos relativos, así como la salida de la crisis ha sido tan benévola para el GBA como para la CBA.

La evolución de la distribución del ingreso en el AMBA, muestra que, tanto a nivel de deciles como de quintiles, los estratos de ingreso bajos han perdido claramente en la puja distributiva. El primer decil bajó de 2,3 a 1,2 entre 1990 y 2006, es decir, disminuyó casi un 50% su participación en la distribución del ingreso (ver tabla 2).

Si se observa el fenómeno a nivel del primer quintil la variación es muy fuerte, aunque menos pronunciada (32%). Los estratos del segundo y tercer quintil se mantienen relativamente estables entre los extremos del período (en rigor, el segundo con una ligera pérdida y el tercero con una ligera ganancia), mientras que el cuarto quintil avanza notablemente desde 1995, acumulando al final del período alrededor de un 7% de avance en la distribución del ingreso. El quintil privilegiado (quinto quintil) experimentó un avance significativo entre 1990 y 1995, que logró sostener hacia 2000, y una baja considerable hacia 2006 que no logra, sin embargo, revertir la situación de privilegio de 1990. Podemos inferir así que, en el largo plazo, la tendencia ha sido una mayor regre-

Tabla 2. Distribución del ingreso en el AMBA por deciles y quintiles, octubre de 1990, 1995, 2000 y primer semestre de 2006

1990				1995				2000				2006*			
Deciles		Quintiles		Deciles		Quintiles		Deciles		Quintiles		Deciles		Quintiles	
I	2,3	I	5,7	I	1,7	I	4,4	I	1,4	I	4,1	I	1,2	I	3,9
II	3,4			II	2,7			II	2,7			II	2,7		
III	4,0	II	9,1	III	3,9	II	8,8	III	3,9	II	8,8	III	3,9	II	8,9
IV	5,1			IV	4,9			IV	4,9			IV	5,0		
V	6,3	III	14,0	V	6,1	III	13,5	V	6,1	III	13,5	V	6,4	III	14,3
VI	7,7			VI	7,4			VI	7,4			VI	7,9		
VII	9,1	IV	20,5	VII	9,0	IV	20,3	VII	9,1	IV	20,6	VII	9,7	IV	21,8
VIII	11,4			VIII	11,3			VIII	11,5			VIII	12,1		
IX	15,5	V	50,7	IX	15,4	V	52,7	IX	16,2	V	52,8	IX	16,5	V	51,1
X	35,2			X	37,3			X	36,6			X	34,6		
Co	15,3	Co	8,9	Co	21,9	Co	12,0	Co	26,1	Co	12,9	Co	28,8	Co	13,1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
 AMBA: Ciudad de Buenos Aires y partidos de la Primera y Segunda Corona.
 * Corresponde al primer semestre de 2006. Desde 2003, el INDEC mide la EPH en cortes temporales trimestrales.
 Co: Cociente entre el primer y último decil o quintil según la columna que corresponda.

sión en la distribución del ingreso, aunque con un único sector ganador neto en toda la serie: el cuarto quintil, representativo de sectores de ingresos medios-altos. Analizado en términos de deciles, el estrato más privilegiado (décimo decil) muestra una caída mucho mayor (7%) que el quinto quintil (3%), anticipada incluso desde 1995; y los deciles que avanzan decididamente son el séptimo, octavo y noveno, consistentes con lo que podrían considerarse sectores medios altos. En cualquier caso, la transferencia de ingresos es insignificante para revertir la polarización social en el AMBA y de hecho el coeficiente de polarización (cociente entre el primer y décimo decil o entre el primer y último quintil) ha avanzado brutalmente entre 1990 y 2006, aunque con una cierta desaceleración hacia 2006, lo que parece ser consistente con lo analizado en relación a los indicadores de desempleo, pobreza e indigencia. Según se

observa en la tabla 2, ese coeficiente era de 8,9 en 1990 y de 13,1 en 2006 medido en quintiles o, si se prefiere, de 15,3 a 28,8 medido en deciles.

Tabla 3. Evolución del porcentaje de personas por debajo de la Línea de Pobreza (LP) y de la Línea de Indigencia (LI) en el AMBA (1990-2007)

Fecha de relevo	AMBA		CBA		GBA	
	LP	LI	LP	LI	LP	LI
1990	38,1	9,6	17,0	2,6	46,3	12,2
1995	23,5	6,0	7,7	1,7	28,8	7,4
2000	29,3	7,6	9,9	2,3	35,4	9,3
2001	34,1	11,3	10,4	1,9	41,3	14,1
2002	52,0	23,7	20,5	6,0	61,8	29,2
2003(3)	49,3	22,7	21,8	7,3	57,4	27,3
2004	40,2	14,6	14,9	4,5	47,7	17,6
2005	34,5	11,6	12,7	3,6	41,2	14,0
2006	27,5	9,2	11,4	3,4	32,4	11,0
2007(4)	21,8	8,2	11,6	5,2	25,0	9,1
2007/08(5)	20,6	5,8	8,4	3,6	24,3	6,5
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).						

Si se analizan los indicadores de pobreza e indigencia (tabla 3), la situación es similar. Estos bajan durante la primera mitad del ciclo expansivo de los noventa, suben dramáticamente en la segunda mitad de esa década y, hacia 2008, vuelven a disminuir a los valores de inicios de los noventa. Esta variación sigue la misma evolución que la tasa de desocupación, ésta última explica, al menos parcialmente, la evolución de las primeras. El proceso es especialmente dramático en el GBA, donde se llega a registros en torno al 60% de la población bajo la línea de pobreza en 2002-2003. En general, los valores de pobreza e indigencia en el GBA triplican a los de la CBA, aún cuando en esta, la evolución del proceso, en términos relativos, ha sido durante todo el período considerada de igual violencia y magnitud. En efecto, la CBA pasa de tener valores de

pobreza cercanos al 6% y 7% a mediados de los noventa, a superar el 20% en 2002-2003. La incidencia de la indigencia se multiplica por seis tanto en el GBA, como en la CBA, claro que los picos en una y otra son del 29,2% y del 7,3%, respectivamente. La magnitud del fenómeno es dramática en el GBA, pero la CBA es golpeada con la misma violencia. La *convergencia socioterritorial inversa* se verifica también en estos indicadores. La fractura territorial se hace más evidente y dramática que nunca, porque fue dramática la magnitud de la crisis, así como es también violento el proceso de recuperación y expansión económica, pero ni una ni la otra han mostrado una diferencialidad territorial significativa.

No ha habido lugares inexpugnables para la crisis ni lugares que han resistido a la reactivación, no al menos en la escala ciudad-aglomeración. Si se analizan indicadores a niveles de desagregación mayor, aparecen otros fenómenos y magnitudes. Al interior de la CBA, por ejemplo, los indicadores de la zona norte son sensiblemente menores que los de la zona sur, así como los de la ciudad lo son respecto del conurbano. En fin, tanto la crisis como la recuperación se han manifestado de modo bastante homogéneo según estos grandes agregados territoriales.

Polarización social y gentrificación

El desplazamiento socioterritorial de los sectores sociales de bajos ingresos por sectores de ingresos medio altos en áreas centrales es conocido en la literatura anglosajona con el nombre de *gentrification*. Por extensión, también se denomina de esta manera a los procesos de apropiación residencial, cultural o comercial por parte de las clases medias privilegiadas, de espacios centrales ocupados o no anteriormente por población pobre. Si bien, en el GBA no podría hablarse de *gentrification* en su concepción más restringida —por no tratarse obviamente de espacios centrales—, podría decirse que se ha dado una suerte de *gentrification* institucional en el sentido de que los sectores populares fueron desplazados como población o mercado objetivo por excelencia entre los años cuarenta y comienzos de los ochenta, tanto de los programas estatales de vivienda social, que se redujeron a una presencia casi simbólica, como de los desarrollos de los operadores inmobiliarios privados, que adoptaron en los

últimos años a los sectores sociales de ingresos medios altos, como mercado o *target*. Hoy Buenos Aires muestra claramente una organización fracturada y dual de su espacio urbano. Por una parte, los restos del espacio forjado bajo la lógica del modelo ISI y, por otra parte, los nuevos espacios centrales y periféricos que responden a la lógica y a la morfología física y social *postsocial*.

En síntesis, las transformaciones urbanas de hasta mediados de los años ochenta fueron mano de obra o población intensivas y durante los últimos quince años, tienden a ser más bien capitales intensivos. Es decir, dichos dinamismos tienden a independizarse del tamaño de la población, de la demanda de fuerza de trabajo o del consumo masivo. En el caso de que estuvieran apoyados en el consumo, se trataría preferentemente del consumo intensivo de los sectores privilegiados y del consumo intermedio de las empresas y no en el consumo masivo o popular.

Buenos Aires refleja una dialéctica original y un tanto patética: virtudes europeas, vicios americanos y contrastes latinoamericanos. Buenos Aires, ciudad a tres velocidades: una primera ciudad *just in time, on line, en tiempo real*, conformada por el 10% ó 15% de su población que se desplaza velozmente por autopistas informáticas y de concreto; otra formada por la mayor parte de la población, quizás un 50% que se mueve aún según tiempos fordistas por avenidas y calles de tránsito lento; y por último la ciudad inmóvil de los que ni siquiera pueden desplazarse, entre un 35% y un 40% de la población.

Gestión y gobernanca urbana y metropolitana

La RMBA, por su extensión territorial, polifuncionalidad y superposición de jurisdicciones e intereses, es un espacio de compleja gestión y administración. Sobre esta región constituida por 40 municipios, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, rigen la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires. Según Pedro Pérez, *Buenos Aires metropolitana* es un conglomerado de unidades políticas que no tienen unidad de representación ni de acumulación de poder (Pérez, 1994).

Con la promulgación en 1989 de las Leyes de Reforma del Estado y Emergencia económica (respectivamente Leyes 23.696 y 23.697 del Poder Ejecutivo Nacional), se produjeron cambios en las modalidades de gestión e intervención territoriales. La disposición de “bienes inmuebles innecesarios” por parte del Estado nacional a través de la venta, privatización y/o concesión de tierras, inmuebles o empresas, será uno de los primeros cambios cualitativos en los roles del Estado en materia de desarrollo urbano y regional. La promulgación de leyes, decretos y ordenanzas desafectando áreas ferroviarias, portuarias, militares y de empresas públicas para la promoción de emprendimientos urbanísticos, ponen en evidencia estos cambios: de políticas territoriales y de planificación explícitas (planes reguladores, planes de desarrollo) se pasa a políticas implícitas, preferentemente sectoriales, donde ya no importa tanto la ciudad sino un fragmento de ella (Mignaqui, 1995).

En cuanto al ordenamiento territorial metropolitano, esta superposición de jurisdicciones se mantiene y se agudizan los conflictos entre intereses intersectoriales por el uso y apropiación del espacio. La Ley 8912/77 rige en esta materia para todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee instrumentos propios. La mencionada Ley desde su promulgación intentó poner un freno a un proceso especulativo de loteos indiscriminados sobre áreas rurales, que en muchos casos se hacían sobre terrenos inundables y sin infraestructura de servicios. A partir de entonces, para la aprobación de nuevos loteos se exigirá la provisión de servicios urbanos (agua, cloacas) y dimensiones mínimas de parcelas, entre otros requerimientos urbanísticos. Con la reactivación inmobiliaria y con nuevas modalidades de gestión, recobra auge la suburbanización metropolitana bajo la forma de UC. El número y extensión ocupada por las distintas variantes de las UC se explica en parte por la flexibilización de las normas de ordenamiento territorial, resultado de la presión de los promotores inmobiliarias y en buena medida por el acuerdo político de los responsables de los gobiernos locales.¹³

13 Como resultado de esta presión se promulga el Decreto Provincial 0027/98 que da un marco reglamentario para los *barrios cerrados* más favorable para los promotores privados.

En este proceso de valorización del suelo urbano, tanto en los aspectos materiales, funcionales, como sociales, el Estado en sus distintos niveles de actuación, lejos de constituir un actor homogéneo con racionalidad unívoca en la implementación de políticas territoriales metropolitanas, actuaría de manera diferencial tanto en las unidades geográficas (ciudad de Buenos Aires, municipios de la RMBA) como en el tipo y monto de inversiones que realiza (Mignaqui, 1995).

Si analizamos las políticas implementadas en la última década del siglo XX, como por ejemplo la privatización de empresas públicas, veremos que hay una gran distancia entre el discurso y la realidad. Efectivamente hay una descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos y no hacia los poderes locales (Mignaqui, 1995). Con la apertura y desregulación de la economía se transfieren más recursos a los grupos económicos y al mismo tiempo se reduce la capacidad estatal para regular esos procesos. Se descentralizan servicios de salud y educación, pero sin los recursos y las competencias de regulación y control. Esta transferencia de recursos del Estado al mercado quiere decir que salen de la esfera estatal, en un momento donde el mercado se globaliza cada vez más. En el contexto globalizado, donde buena parte de las decisiones exceden los límites locales o nacionales, los gobiernos municipales y provinciales reciben una autonomía vaciada en tanto no pueden relacionarse con una base económica propia, estable y por ellos definida. El proceso de descentralización que se intenta poner en marcha no siempre está sustituyendo un sistema de instituciones políticas, jurídicas, administrativas y una cultura política (en general clientelar), sino que en muchos casos está superponiéndose sobre instituciones y prácticas que es necesario superar.

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Desde 1990 hasta 1996, las transformaciones urbanas de la CBA se caracterizaron por el avance creciente del sector privado y el retiro del Estado en la planificación urbana. Es desde el Estado nacional que se generan las condiciones jurídicas, administrativas y fiscales para que el capital privado orientado hacia los bienes raíces se realice. En el caso de la CBA el

Gobierno nacional actúa no como “promotor” de obras de recuperación y reconversión urbanas sobre tierras públicas con desarrollo privado. La recuperación del área de Puerto Madero, se convertirá en la operación urbanística paradigmática de la década.

Con la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 1996 como estatuto organizativo, se inicia una nueva etapa en la gobernabilidad de la ciudad. A partir de este momento y conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, la ciudad organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. La autonomía lograda permite la elección directa de su jefe de gobierno (ex intendente municipal).

Una vez designado el primer jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (De la Rúa en 1996), el Poder Ejecutivo local a través de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente instrumentó una serie de estudios de base para la formulación del Plan Urbano Ambiental (PUA). Aquí debemos acotar que si bien la esfera de acción específica del PUA es la ciudad de Buenos Aires, su condición de fragmento metropolitano obliga, en términos de análisis y diagnóstico, a trascender los límites jurisdiccionales de su territorio y avanzar en una agenda metropolitana.¹⁴

Si bien la Constitución de la ciudad prevé una formulación jerárquica de los instrumentos de planificación y promueve un proceso participativo (Plan Estratégico, Plan Urbano Ambiental, Códigos de Usos del suelo, de Edificación, Ambiental) la realidad ha marchado en un sentido inverso. Primero se han hecho actualizaciones al Código de Usos del Suelo (mal denominado Código de Planeamiento Urbano) en el año 2000, en tanto que la propuesta del PUA presentada varias veces en la Legislatura, bajo diversos formatos, aún continúa pendiente de aprobación. Vale decir que la ciudad no tiene un plan urbano que oriente su desarrollo y ordenamiento económico-territorial.

Con el primer gobierno autónomo se crea la Subsecretaría de Descentralización que define la primera fase de descentralización comunal

14 EL PUA fue presentado a la Legislatura del GCBA hacia fines de 2000 y desde entonces espera su tratamiento legislativo. Para su aprobación se requiere el acuerdo de los 2/3 del cuerpo legislativo a través de un mecanismo de doble lectura con audiencia pública.

prevista por la Constitución.¹⁵ En la gestión 1996-2000 se organizan los 16 Centros de Gestión y Participación Ciudadana (CGP), primera etapa de la descentralización administrativa y territorial. La organización comunal, por su parte, avanza con lentitud y si bien la Ley de Comunas ha sido aprobada (Ley 1777 de 2005), aún no ha sido reglamentada y tampoco se han implementado las correspondientes elecciones comunales y la puesta en marcha de las 15 comunas creadas por dicha ley.

Conclusiones

Tal como se ha intentado resaltar, la RMBA se encuentra en un proceso de transformación acelerada en los años noventa, luego de al menos 15 años (1975-1990) de escaso dinamismo, donde predominaron tendencias desestructuradoras. Una parte importante de estos cambios está íntimamente vinculada con los flujos de capital extranjero y a la producción de nuevos objetos urbanos, material y simbólicamente, vinculados al proceso de globalización económica y al paradigma sociocultural posmodernista. Está claro que la explosión de vitalidad económica de la RMBA, en los años noventa y entre 2003-2007, está profundamente dissociada de la mayor parte de sus ciudadanos, ya que la significativa prosperidad del 40% de los hogares no alcanza a compensar el empobrecimiento de la mayoría de los estratos restantes.

En el caso de Buenos Aires, mucho más que en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas (quizá con la excepción de Santiago de Chile o Montevideo) cabría plantearse la pregunta sobre el significado de la extranjerización del control sobre el espacio urbano y el debilitamiento del control del Estado nacional sobre su ciudad primada, especialmente cuando se trata de una aspiradora que succiona más del 55% del conjunto de la renta de la economía nacional, lo que plantea serios problemas de *governabilidad*.

Por un lado, a juzgar por la expansión de los viajes de negocios, de su centro de negocios, de las actividades financieras y de servicios a la producción, de la proliferación de los *artefactos de la globalización*, Buenos

15 Artículos 127 a 131 de la Constitución de la CBA.

Aires vive indudablemente los síntomas de una megaciudad periférica fuertemente marcada por la penetración de la economía global. Pero por otro lado también se está verificando la profundización de la polarización social, la exclusión y la fragmentación socioterritorial metropolitana. La dualización profunda de la RMBA avanza a través de los procesos de exclusión social y fragmentación territorial, avanza a causa de la marcada selectividad territorial de las inversiones que han construido un nuevo mapa del desarrollo metropolitano.

La dualización avanza aceleradamente porque no hay resistencia y contención por parte de políticas activas de inversión estatal directa para la generación de hábitat popular y de infraestructura social a gran escala. En fin, existe un nuevo mapa del espacio público y del espacio privado en Buenos Aires, tanto desde el punto de vista de su uso social, como de los espacios donde predomina la acción de uno u otro actor social en términos de inversión. Podríamos mencionar otras dualidades sugeridas en el texto de este trabajo: el modelo territorial vinculado al consumo y los servicios que avanza sobre el modelo territorial vinculado a la producción industrial; el avance de los sectores sociales de ingresos medios altos sobre los sectores sociales populares, como sujetos de la expansión metropolitana y de sus agentes promotores; las tensiones entre reforzamiento de la centralidad clásica y las tendencias a nuevas centralidades, la concentración de cerca del 80% de las inversiones en el eje norte de la RMBA, entre otras.

Entre 1998 y 2001 nos preguntábamos si la RMBA, y especialmente la CBA, eran o no una “isla de prosperidad” en una economía y una sociedad que ya mostraba grietas. Desde 2001-2002, queda claro que los cambios estructurales muestran un signo similar tanto en la ciudad como en su región metropolitana, poniendo en riesgo la competitividad y la gobernabilidad de la ciudad de Buenos Aires. La lección parece ser clara: en los años noventa se desechó drásticamente la construcción de un modelo de articulación entre economía y sociedad sustentable e integrador y se optó por otro elitista, banal y efímero. La burbuja de prosperidad que estalló en 2001 y 2002 ha tenido su correlato urbanístico y territorial en la ciudad, que un cierto cambio de rumbo político y económico, a partir de 2003 no parece alcanzar para revertir.

Bibliografía

- Ascher, François (1995). *Metápolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- Ciccolella, Pablo e Iliana Mignaqui (1994). "Territorios integrados y reestructurados. Un nuevo contexto para el debate sobre el Estado y la Planificación". *Revista Interamericana de Planificación*, 106: 73-106.
- Ciccolella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios urbanos y Regionales*, 76: 5-27.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001). *La transnacionalización de la economía argentina*. Buenos Aires: Eudeba / CENIT.
- Dematteis, Giuseppe (1998). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas", en: F. Monclús (ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Kralich, S. (1998). "Accesibilidad y exclusión social en el Gran Buenos Aires", en: I. Caravaca y otros (eds.). *Globalización y territorio: mercados de trabajo y nuevas formas de exclusión*. Huelva: Universidad de Huelva.
- Lucioni, Nora (2001). "La dinámica espacial de los centros de gestión financiera y empresarial: un estudio comparativo entre las metrópolis de Buenos Aires y San Pablo". Buenos Aires: PROREMBA / Instituto de Geografía / FFYL / UBA.
- Mignaqui, Iliana (1995). "Buenos Aires, ciudad metropolitana. Intervenciones urbanas y políticas de ajuste. ¿Modernismos sin modernización?" *Revista ARQUIS*, 6. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Mignaqui, Iliana (1998). "Dinámica inmobiliaria y transformaciones metropolitanas. La producción del espacio residencial en la RMBA en los noventa: una aproximación a la geografía de la riqueza". *Actas del IV seminario internacional sobre globalización y territorio, Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio*. Bogotá: CIDER / Universidad de Los Andes. (Disponible en CD).
- Mignaqui, Iliana (1999). "De falansterios, garden cities y barrios cerrados". *Revista de Arquitectura de la Sociedad Central de Arquitectos*, 193: 36-43.
- Nel-lo, Oriol (1998). "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos de la ciudad difusa", en: F. Monclús

- (ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Pérez, Pedro (1994). *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Szajnberg, Daniela (2001). "Urbanizaciones cerradas en la RMBA ¿Se ha de replantear la estructura de centralidades suburbanas? *Revista AREA*, 9. Buenos Aires: SICyT, FADU, Universidad de Buenos Aires.
- Videla, Gabriel (2001). "Geografía del turismo y un patrón de crecimiento. Articulando reflexiones críticas con la expansión de la hotelería internacional en la ciudad de Buenos Aires 1990-1999". *IV Jornadas de investigación y extensión de estudios en Turismo*. Posadas, Argentina: Universidad Nacional de Misiones.

Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites*

Horacio Torres**

Desde hace aproximadamente quince años se ha desarrollado en Buenos Aires, con intensidad creciente, un fenómeno socio-espacial de características novedosas en nuestra ciudad pero de más larga tradición en otros contextos como la ciudad norteamericana y luego en muchas de las grandes ciudades latinoamericanas: la suburbanización de las élites.

Las nuevas formas de suburbanización de Buenos Aires, en tanto procesos “socioterritoriales” ligados a cambios más amplios de la economía, cultura y la sociedad, se encuadra en los procesos generales de globalización que afectan de manera particular a las grandes áreas metropolitanas. Sin embargo, en Buenos Aires estos procesos adquieren características distintivas que derivan, por una parte, de las especificidades de la etapa de desarrollo por la que atraviesa actualmente la aglomeración, y, por otra parte, de la impronta dejada por el proceso anterior de suburbanización residencial: los *loteos económicos* o *populares* de las décadas de 1940, 1950 y 1960 que posibilitaron la suburbanización masiva de los trabajadores urbanos, que se correspondió con un nuevo modelo de desarrollo, la industrialización sustitutiva, y consolidó muy amplias zonas ocupadas por barrios autoconstruidos y carentes de servicios y de cualquier forma de planificación urbanística —que resultaron en zonas dispersas y desestructuradas y muchas veces inundables— que se expandieron en toda la extensión de la Primera y Segunda Corona

* Publicado en *Mundo Urbano*, 3, julio de 2000. Disponible en:
<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/>

** CONICET, FADU-UBA.

del Gran Buenos Aires. Los bordes externos de estas zonas lindan actualmente con los desarrollos que son el resultado de las nuevas formas de suburbanización que adquieren importancia durante los noventa y cuyas características socioterritoriales y tipológicas contrastan vivamente con las anteriores, creando franjas de tensión, latente o manifiesta.

Avanzada la segunda mitad de la década de los años noventa, los nuevos desarrollos constituyen ya el submercado residencial cuya importancia da la tónica de las nuevas periferias (dominado básicamente por dos tipos de enclave: los *country clubs* y los “barrios cerrados”), estableciendo, por una parte, nuevos patrones de comportamiento residencial y un nuevo imaginario urbano y motivando, por otra, variadas y ambiguas reacciones en los distintos actores involucrados: el rechazo de la segmentación social que los nuevos desarrollos hacen patente de manera dramática y, simultáneamente, el reconocimiento de la reactivación económica que provocan en las nuevas periferias (aunque por cierto esta reactivación tiene de hecho aristas discutibles y conflictivas).

En el presente trabajo, por una parte, se presta especial atención a la caracterización de los nuevos procesos urbanos de Buenos Aires, buscando patrones de comparación sobre el tema, por ejemplo de las “exópolis” del sur de California (Soja, 1996). Por otra, se analizan las características específicas que las nuevas formas de estructuración metropolitana adoptan en Buenos Aires, buscándose al mismo tiempo el desarrollo de un marco explicativo que permita abordar de manera integrada los cambios en la sociedad y en el territorio.

Buenos Aires y los procesos de globalización de la economía y la sociedad

La emergencia de una red de “ciudades globales” parece ser una de las condiciones principales para el desarrollo de la actual etapa de globalización económica. A pesar de que para algunos analistas las ciudades se volverían obsoletas por efectos de la mundialización y de las nuevas tecnologías de la información, muchas ciudades son precisamente los lugares

la producción “posindustrial”, en particular en lo relacionado con las finanzas y los servicios especializados (Sassen, 1991, 1994, 1997).

El nuevo patrón de localización de servicios avanzados se distingue precisamente por la simultaneidad de su concentración y dispersión —lo que solo se logrará mediante la estrecha vinculación a la red global de flujos—, condiciones que solo se satisfacen en *algunos nodos de algunos países* (Borja y Castells, 1997). De esta manera, se estructura una jerarquía en la que pueden distinguirse tres nodos dominantes (Nueva York, Londres y Tokio) que se destacan en relación con las finanzas internacionales y los servicios a las empresas (Sassen, 1991), grupo que se amplía con centros dominantes en segmentos específicos (Chicago, Singapur) y un conjunto mayor de eslabones de la cadena de dominio (Hong Kong, Osaka, Frankfurt, París, Zurich, Los Ángeles, San Francisco, Ámsterdam, Milán); finalmente, ciertos “centros regionales” que emergen en la red, entre los que pueden citarse: Madrid, Barcelona, São Paulo, Buenos Aires, México, Taipei, Moscú (Borja y Castells, 1997).

Buenos Aires, que aparece en la literatura reciente encuadrada en esta última categoría, ha sido objeto en repetidas ocasiones del interés de los estudios urbanos en relación con distintos períodos de su desarrollo (Scobie, Sargent, Bourdé), planteándose en todos los casos lo problemático de su clasificación. En un trabajo reciente se la menciona como “ciudad de tercer tipo”, a la vez próxima y distante de Europa (Prévôt Schapira, 1996). En relación con su participación de las características de las ciudades globales, podría decirse que Buenos Aires participa en este sentido de muchos de los aspectos identificados por la literatura, pero lo hace de manera específica, mostrando importantes rasgos derivados del desarrollo de procesos socioterritoriales que le son propios.

Como ya fue tratado en un trabajo anterior (Torres y otros, 1997), en el interior de las ciudades globales, la difusión de las nuevas pautas de organización territorial tiende a aumentar la segregación interna produciéndose, por una parte, una fuerte concentración de inversiones de capital en ámbitos precisos considerados como *espacios estratégicos* a nivel urbano y, por otra, un relativo abandono de amplias *zonas residuales*. Los espacios estratégicos reestructurados consisten básicamente en: 1) *centros urbanos* (áreas específicas del centro urbano tradicional o nuevos desarrollos algo apartados de éste) dominados por el *terciario avanzado* que adop-

ta una fisonomía particular que se difunde a escala mundial; 2) *nuevos ámbitos de comercialización de bienes y servicios* que producen la concentración en una localización puntual de un espectro muy variado de productos, la prestación de diverso tipo de servicios y el esparcimiento (supermercados, hipermercados, *shoppings*); estos desarrollos imponen cambios drásticos en las estructuras de comercialización e implican no solo fuertes transformaciones en los patrones del consumo colectivo, sino también nuevas modalidades en el desarrollo de la vida cotidiana; 3) finalmente, *cambios importantes en la estructura socio-espacial urbana* que implican transformaciones de los procesos residenciales y el surgimiento de nuevas tipologías edilicias, lo que se traduce, por una parte, en procesos de “gentrificación” que permiten a sectores de altos ingresos “colonizar” zonas centrales anteriormente deterioradas y, por otra, también dirigidos a los grupos de más altos ingresos y como contrapartida de lo anterior, procesos que dirigidos a la ocupación de nuevas localizaciones residenciales en la extrema periferia de las regiones urbanas, valorizando la seguridad, el entorno paisajístico, el contacto con la naturaleza y el menor costo de la tierra, aunado a la accesibilidad por medio del automóvil privado (lo que es posibilitado por la construcción de autopistas). Son estos últimos procesos los tratados específicamente en este trabajo.

Las nuevas tendencias residenciales de los noventa en Buenos Aires

La suburbanización de las *élites*, fenómeno que desde la difusión del automóvil es característico de las metrópolis norteamericanas y del que pueden encontrarse ejemplos importantes en las grandes ciudades latinoamericanas, no se manifiesta en Buenos Aires hasta la década de los ochenta y se constituye, durante la década de los noventa, en la base de un submercado residencial floreciente que acapara el interés de los empresarios inmobiliarios. Según uno de los más importantes empresarios de ese sector,¹ no existe actualmente subdivisión alguna de tierras con fines resi-

denciales en la periferia externa de la aglomeración Gran Buenos Aires (a 40 km y más del centro) que no esté dirigida a los sectores de más alto poder adquisitivo, tendiendo cada vez más a extenderse para abarcar también a sectores medio-altos.² Esto marca un agudo contraste con los desarrollos residenciales periféricos de las décadas de 1940, 1950 y 1960, que tienen como consecuencia la apertura de lo que constituía la periferia externa de ese período a los grupos de bajos recursos.

Los nuevos emprendimientos responden al tipo de “urbanización cerrada”, es decir, desarrollos parqueizados, con viviendas individuales amplias y de diseño cuidado (cuyo costo, sin contar el terreno, oscila normalmente entre \$ 180 mil y \$ 400 mil, aunque hay propiedades a precios más bajos y otras que superan el millón de dólares),³ separados físicamente del tejido urbano circundante por medio de dispositivos de seguridad que han alterado el paisaje urbano de muchos sectores de la periferia: muros cerrados con garitas de vigilancia u otro tipo de cercas y sistemas permanentes de custodia a cargo de agencias privadas, que ejercen un control permanente sobre las entradas y salidas de residentes, visitantes y trabajadores (personal de servicio, jardineros, entre otros).

En 1994 solo 1.450 familias vivían en estos nuevos desarrollos llegando en agosto de 1996 a 4 mil.⁴ Este tipo de oferta residencial ocupa actualmente un gran espacio de publicidad en los periódicos de mayor circulación y puede referirse a dos formas predominantes: los *country clubs*, que comienzan su desarrollo durante la década de los años ochenta y los “barrios cerrados”, que se expanden de manera acelerada durante la

- 2 De las varias investigaciones periodísticas que han prestado su atención a este tema, se cita la siguiente, titulada “Seguridad, aire libre y deportes: los que eligieron vivir alejados de la ciudad”: “Las historias son parecidas. Matrimonios jóvenes de clase media alta que se cansan del ruido y las molestias de la ciudad y deciden emprender una nueva vida –150 mil pesos mediante–, rodeados de parques, campos de golf, piscinas y personas de similar condición económica. Desde hace dos años, el fenómeno de instalarse definitivamente en las casas de campo que hasta entonces se utilizaban los fines de semana ha incrementado la población del norte del conurbano bonaerense” (La Maga, 21-08-96. Sección Temas: 9).
- 3 Según algunas estimaciones, una familia necesita como mínimo \$ 4.500 de ingreso mensual para acceder a la propiedad mínima en las urbanizaciones cerradas, siendo las expensas mensuales promedio en los *countries* de aproximadamente \$ 600 y en los barrios privados de 200 (La Maga, 21-08-1996. Sección Temas: 8: “La vida en los *countries* y barrios privados. Una alternativa verde y segura”).
- 4 Información del Instituto de Capacitación de la Cámara Inmobiliaria Argentina.

década de 1990.⁵ Los primeros son característicos de las zonas clasificadas como “no urbanizadas”, dan gran cabida a facilidades para la práctica deportiva (golf, equitación, tenis, entre otros; en algunos casos canchas de rugby y marinas), se rigen legalmente por la Ley de usos del suelo de la provincia de Buenos Aires⁶ y por normas municipales específicas, que sólo autorizan la residencia transitoria o la segunda residencia (restricción que en los hechos tendió a evolucionar hacia la vivienda permanente) y son administrados por un Concejo Directivo (de manera similar a los clubes exclusivamente deportivos). Los segundos, en cambio, se encuadran legal y administrativamente en la ley de “propiedad horizontal” de 1948,⁷ concebida originalmente para posibilitar la copropiedad de edificios residenciales de departamentos en altura y aplicada hasta ahora exclusivamente con ese fin. La aplicación —algo forzada— de esa figura jurídica a los “barrios cerrados” permite sortear las restricciones relativas a la vivienda permanente contenidas en la normativa de los *country clubs* y permite también que sean administrados por un administrador nombrado por los copropietarios y no necesariamente por un Concejo Directivo.

Los nuevos desarrollos se insertan en el tejido urbano marcando un claro contraste con la trama abierta que caracterizó tradicionalmente el desarrollo de Buenos Aires en sus distintas etapas y ocupan localizaciones específicas dentro de un anillo en la extrema periferia, entre 40 km y 60 km del centro, en zonas a las que se puede acceder por las autopistas existentes. La más importante de esas zonas se desarrolló hacia el norte en el área de influencia de la autopista del acceso norte, cuya construcción comenzó durante los sesenta y actualmente incluye varios ramales que se extienden en dirección noroeste, paralelamente al Río de la Plata; en esta área de influencia una zona resultó afectada de manera particular: el partido de Pilar, a 50 km del centro, donde surgieron de manera reciente varios importantes centros de servicios específicamente dirigidos a la

5 Existe una tercera variedad autodenominada “clubes de granja”, que enfatiza valores ecológicos de contacto activo con la naturaleza (circuitos hípicas, “huertas orgánicas”).

6 Ley 8912 de 1977.

7 Ley nacional 13512, llamada de “propiedad horizontal”. Hasta su promulgación en 1948 solo se podía ser propietario de la totalidad de un edificio residencial en altura. Los departamentos únicamente podían ser alquilados. Durante la década de los años cincuenta, se produjo el auge de los edificios en altura de departamentos “en propiedad horizontal.” Este nuevo submercado residencial alcanzó durante un par de décadas prácticamente a toda la gama de los grupos medios.

nueva población residencial (incluyendo un vasto y lujoso complejo de salas cinematográficas de estreno). Hacia el oeste, la autopista del Acceso Oeste, solo recientemente completada, está favoreciendo el desarrollo de zonas similares en los partidos de Moreno y Gral. Rodríguez. Hacia el sudoeste, la primera de las autopistas construidas que conduce específicamente al aeropuerto internacional de Ezeiza (inaugurada durante la década de 1940, dio lugar en su momento a un desarrollo residencial basado en grandes conjuntos construidos por el Estado) actualmente sirve también de base para acceder a urbanizaciones cerradas más alejadas en esa misma dirección. Finalmente, hacia el sur, los avances en la construcción de la autopista del Acceso Sur y el proyecto de autopista Buenos Aires-La Plata favorecieron desarrollos e importantes proyectos de urbanizaciones cerradas en el partido de Berazategui.

Como contrapartida, las zonas más próximas del sector sur, en el interior de la Capital Federal, se estancan o dan signos de deterioro creciente, problema que adquiere magnitud suficiente como para ser percibido por los medios y el ciudadano corriente.⁸

Los actores de los nuevos desarrollos y los intereses en juego

Uno de los efectos de los cambios económicos y sociales de la Argentina de los años noventa consiste en la agudización de los cortes existentes en el interior del amplio abanico de clases medias —cuyo peso es particularmente significativo en Buenos Aires—, produciéndose una separación neta entre una “clase media alta” (ejecutivos, profesionales exitosos) y el resto de las clases medias (comerciantes y profesionales medios, empleados públicos, entre otros). Son los primeros los que forman la base del submercado residencial que en un primer momento alimenta —en conjunto con otros grupos— el submercado de las residencias secundarias de fin de semana en la periferia (“quintas”) y luego deja estas por residencias tam-

8 Ver *Clarín*, 11-03-1997, editorial: “El desarrollo desigual del espacio urbano”. “Parecería que se enfrenta el riesgo de un marcado desarrollo desigual. Los barrios del norte y toda la zona ribereña, quizás, resulten ser la contrapartida del estancamiento y degradación en muchos barrios porteños” [...] El espacio urbano seguiría “senderos que se bifurcan, llevando unos a la innovación y otros a la degradación”.

bién secundarias en los *country clubs*, más protegidos.⁹ Finalmente, en una etapa más reciente de “racionalización económica”, la residencia permanente en el centro y el eje norte (barrio norte, Belgrano), constituida generalmente por un amplio piso de lujo —encuadrado en la ley de “propiedad horizontal”— y la residencia secundaria son reemplazadas por una residencia única en las urbanizaciones cerradas (ya sean *countries* transformados en vivienda permanente o barrios cerrados construidos expresamente para ese fin). Este último desarrollo va acompañado de la adopción de una tipología edilicia característica (más amplia, lujosa y ostentosa) y de un cambio en los patrones culturales y urbanos.

Las nuevas posibilidades y los nuevos problemas que plantean las urbanizaciones cerradas son de tal magnitud que han despertado el interés y la preocupación de un amplio conjunto de actores, poniéndose en evidencia situaciones conflictivas entre ellos. Los municipios externos de la aglomeración, por una parte, alientan los nuevos desarrollos —que son fuente de una mayor recaudación impositiva local y de un aumento importante de ciertas categorías de puestos de trabajo (trabajadores de la construcción, personal de servicio, jardineros, entre otros)— pero, por otra parte, deben enfrentar y mediar frente a nuevas situaciones tales como la apropiación privada de espacios públicos (por ejemplo calles), aspecto técnicamente necesario para posibilitar el diseño de un barrio cerrado exitoso (es decir, por una parte, amplio y en contacto directo con la naturaleza y, por otra parte, seguro).

Los habitantes de las zonas próximas a los lugares donde se implantan los nuevos desarrollos protagonizan muchas veces situaciones de conflicto al oponerse a la apropiación privada del espacio público, en particular espacios previstos en los planos municipales como calles públicas, no siendo además los destinatarios de las ventajas generadas por las nuevas inversiones locales, tales como las nuevas sedes de instituciones universitarias privadas prestigiosas. En relación con los nuevos empleos generados, muchos de ellos constituyen un tipo de mano de obra que posiblemente sea provista por otras zonas y no necesariamente por el entorno

9 Existe una opinión generalizada en el sentido de que uno de los factores que está en la base del surgimiento de las urbanizaciones cerradas es la falta de seguridad en las zonas periféricas, en donde las casas de fin de semana aisladas son robadas sistemáticamente (se denuncian varios robos anuales).

inmediato del desarrollo. Sin embargo, el arraigo permanente en la periferia de población de alto poder adquisitivo produce un claro efecto de revitalización del comercio y los servicios de los subcentros existentes, de los cuales el ejemplo más significativo es el centro de Pilar, donde se instalaron recientemente sucursales de cadenas de supermercados, de bancos y de cadenas de comidas rápidas, auditorios, restaurantes, negocios de muebles y de artículos para el hogar, galerías comerciales, entre otros. “Los comerciantes de Pilar —afirma el diario *La Nación*— procuran convertir el casco céntrico en un *shopping a cielo abierto*”.¹⁰

Los propios habitantes de los desarrollos, por su parte, tienen a su vez reclamos que les son propios. Consideran excesiva la mayor carga impositiva municipal, que ha sido tachada de improcedente en lo que respecta a los servicios, planteándose un conflicto claramente expuesto por algunos empresarios inmobiliarios¹¹ que sostienen que los municipios no deberían cobrar por servicios que no prestan, puesto que los servicios básicos (agua, cloacas, seguridad) son financiados por los propios emprendimientos. Los municipios, a su vez, sostienen que es éste precisamente el mecanismo impositivo que permitiría generalizar la provisión de servicios a todo el territorio municipal.

Finalmente, la mayor parte de las voces que surgen del medio académico (principalmente urbanistas, sociólogos y geógrafos), ven en los nuevos desarrollos una tendencia sombría en la evolución del carácter de la ciudad, que afianzaría la fragmentación y la segregación, no solo para los que quedan fuera —“excluidos”— sino también para los que quedan dentro —“atrapados”.¹²

10 *La Nación*, 30-11-1996. Sección Countries y barrios privados: 6.

11 Roberto Tizado, exposición realizada en el *Seminario sobre barrios cerrados*, organizado por la Municipalidad de Malvinas Argentinas (Gran Buenos Aires), noviembre de 1997, Buenos Aires.

12 “Si uno tiene que salir de su cochera en un auto con los seguros trabados, luego ir a un *shopping* con estacionamiento custodiado, de ahí a un cine que está dentro de otro centro de compras y finalmente a su barrio cerrado, no se quién está libre y quién en prisión. La gente cree que se puede aislar en complejos privados pero en realidad termina siendo presa de un espacio urbano tenso y propio de una sociedad poco grata”. *Clarín*, 16-02-1997: 20. D. Ulanovsky Sack: “La gente cree que se puede aislar en los barrios privados” (Reportaje al arq. J. M. Borthagaray).

La problemática metropolitana

En lo que respecta a los problemas relativos al ordenamiento territorial, tanto los “loteos económicos” de las décadas de 1940, 1950 y 1960 como los nuevos procesos de las décadas de 1980 y 1990, aunque enmarcados en cada caso en políticas del Estado y tendencias y condiciones del mercado diametralmente opuestas, tienen en común el que se materializan en el clima de un verdadero *laissez-faire* territorial, sin mayores restricciones y planes en lo que respecta al control del desarrollo metropolitano.

Resulta fructífera la comparación entre ambos procesos mencionados. En primer lugar, los “loteos económicos” (como ya se dijo) constituyeron durante más de cuatro décadas la periferia externa de la aglomeración (y la siguen constituyendo en la mayor parte de su perímetro), en un anillo prácticamente continuo de norte a sur que abarca la parte externa de los partidos de la Primera Corona y la mayor parte de los de la Segunda Corona. En este mismo anillo, a modo de enclaves, también se localizaron los desarrollos fuera del mercado, las “villas miseria” (aunque también se establecieron “villas” en zonas centrales). Los nuevos enclaves de los noventa —ahora los enclaves de los ricos— se localizan en partidos de la tercera corona, más afuera de la periferia tradicional. En ambos casos, los enclaves se implantan en el territorio con características que entran en conflicto con el tejido urbano abierto y amanzanado, característico de Buenos Aires.

En relación con los “loteos económicos”—uno de los patrones socio-territoriales más fuertemente consolidados en períodos anteriores de la evolución de la aglomeración— debe remarcarse que las condiciones que permitieron su desarrollo hay que situarlas en el contexto de las políticas generales del primer período peronista (1945-1955), fundamentalmente la nacionalización de los ferrocarriles (incluyendo la importante red sub-urbana de Buenos Aires) y la adopción de una política de subsidio al transporte urbano. Siguiendo un trabajo anterior, resultará conveniente especificar los siguientes aspectos: este subsidio fue tan importante que el precio de un pasaje en las líneas suburbanas que en 1939 costaba 1,60 pesos, solo se había incrementado hasta 7,50 pesos en 1959, a pesar de que el proceso inflacionario había hecho variar el costo de vida en el mismo

el primer caso y de 30 veces en el segundo). El subsidio al transporte público en Buenos Aires implicó en los hechos un subsidio a la tierra periférica del que resultaron beneficiados los asalariados de menores recursos. Estas políticas, y otras características de ese período tales como los créditos para la vivienda (también subsidiados), pagaderos en cuotas no indexadas en los bancos nacionalizados (a pesar del fuerte proceso inflacionario) y la falta de reglamentaciones urbanas estrictas en relación con la subdivisión de la tierra (lo que constituyó un verdadero *laissez-faire* territorial) son las condiciones que posibilitaron el surgimiento del vasto anillo periférico de los "loteos económicos", en zonas desprovistas de redes de agua y cloacas, donde se erigieron viviendas en su mayor parte autoconstruidas pero de las cuales los habitantes son propietarios (Torres, 1993).¹³

A partir de la década de los sesenta comienza, a ritmo lento, la construcción de autopistas. La primera en completarse es el Acceso Norte, acelerándose este proceso durante las décadas de 1980 y 1990 cuando se completan el acceso oeste y el acceso sur, además de varias autopistas internas que permiten llegar al centro urbano. Podría decirse que las autopistas representaron, en relación con los desarrollos residenciales de los noventa, un factor inductor comparable al que había representado para los loteos económicos el transporte público subsidiado, varias décadas antes.

Nuevas formas de la tensión entre centro y periferia

En relación con los cambios en la tensión entre centro y periferia urbanos, resulta de interés analizar comparativamente el tipo de cambios que se produce en Buenos Aires con los que son característicos de otras metrópolis. Siguiendo un trabajo ya citado (Torres y otros, 1996), puede afir-

13 Tanto la suburbanización de ese período (loteos económicos) como los procesos de densificación central (departamentos en propiedad horizontal) permitieron el acceso a la propiedad de la vivienda y el terreno a amplios sectores de la población (en el primer caso, los obreros urbanos; en el segundo, al amplio abanico de las clases medias). Entre 1947 y 1960, la proporción de propietarios en la región metropolitana es espectacular: del 26,8% en la primera fecha hasta el 58,1% en la segunda.

marse que Buenos Aires, como otras grandes aglomeraciones urbanas, experimenta un importante proceso de suburbanización durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (1947-1960), pero sus características y tipo de impacto son diferentes. En Buenos Aires protagonizan este proceso los trabajadores urbanos que consolidan los “barrios de loteo económico” en la Segunda Corona de la aglomeración; en otros países –Estados Unidos principalmente– esos procesos de suburbanización dieron lugar a la formación de suburbios de clase media y alta posibilitada por la amplia difusión del automóvil y la construcción de autopistas. En Buenos Aires, en cambio, la suburbanización de ese período fue posibilitada por cambios en la gestión del transporte público (precios fuertemente subsidiados en el transporte público nacionalizado en 1948). Las clases medias y altas, por su parte, no solo no se suburbanizaron durante ese período sino que, si bien abandonaron la parte externa del centro tradicional (desplazadas por la expansión del terciario), consolidaron con edificios en altura (en “propiedad horizontal”) las características residenciales y los valores “urbanos” de otras zonas centrales y subcentrales a lo largo de los ejes que conducen a los subcentros principales dentro de la capital (Belgrano y Flores).

A diferencia de otras metrópolis latinoamericanas, solo muy recientemente tienen lugar en Buenos Aires, por una parte, los procesos residenciales que establecen enclaves de alto nivel en la extrema periferia acompañados por la expansión también periférica del terciario (*shopping centers*, hipermercados, cementerios-parque, sedes de empresas) y, por otra, procesos de deterioro central conducentes a formas de “guetización” de magnitud suficiente como para que puedan ser detectados estadísticamente por medio del análisis de los censos. De igual manera, sólo recientemente pueden ser observados procesos de “gentrificación”.¹⁴ Puede afirmarse que la existencia previa en Buenos Aires de un importante proceso de suburbanización que tuvo por protagonistas a los secto-

14 Como consecuencia de lo anterior, los procesos de “gentrificación” de la década de los ochenta tal como son estudiados en la literatura (reocupación de los centros deteriorados por parte de grupos de altos ingresos), tienen lugar en Buenos Aires de manera limitada y su impacto es marginal, debido principalmente a que aquí los grupos medios, medio altos y altos nunca abandonaron totalmente las zonas centrales y subcentrales ni se produjeron de manera masiva los procesos de “sucesión” que históricamente habían conducido en otras metrópolis a la formación de guetos.

res populares y que definió la estructura urbana durante varias décadas (entre la segunda mitad de la década de 1940 y la primera mitad de 1970) tuvo una influencia determinante en relación con las características específicas (urbanizaciones *cerradas*) que adoptan los nuevos procesos residenciales de suburbanización de las *élites* de la década de los noventa.

Esta vecindad territorial dramatizó los contrastes socioespaciales e impuso la lógica de la fragmentación urbana: enclaves de riqueza, cuyo nexo de unión con la ciudad son las autopistas y el automóvil privado, que se proveen a sí mismos los servicios básicos (agua, cloacas, seguridad) y que generan sus propios centros de compras, esparcimiento, educación y otros servicios (por ejemplo, cementerios privados), deben implantarse en zonas próximas a *loteos económicos* y *villas miseria*, con viviendas auto-construidas y servicios básicos deficitarios y autoprovistos (un pozo ciego y un pozo de extracción de agua en el mismo lote) y comunicados con las actividades urbanas y los puestos de trabajo —generalmente distantes— mediante el transporte público (*colectivos* y ferrocarril suburbano).

La lógica perversa de la muralla provista con dispositivos de seguridad y control surge como condición necesaria del tipo de implantación que la evolución anterior de Buenos Aires impuso a los nuevos desarrollos. Esto es admitido como un presupuesto básico por los actores involucrados (municipios, promotores inmobiliarios, nuevos y viejos habitantes de la periferia), a partir del cual queda planteada la discusión de un sinnúmero de problemas prácticos en los que surgen aristas conflictivas: por ejemplo, el tipo y monto de la contribución municipal que deben aportar los habitantes de los nuevos desarrollos, desde que los servicios básicos son financiados por ellos mismos; el marco normativo que deben encuadrarse (la ley nacional de *propiedad horizontal*, la ley de usos del suelo de la provincia de Buenos Aires y sus agregados, una ley específica que debería ser promulgada al efecto); el derecho a expropiar (de hecho o de derecho) calles públicas con el objeto de dar más seguridad a las urbanizaciones cerradas; por citar algunos ejemplos.

Por encima de este tipo de problemas sobrevuelan dilemas más profundos: ¿en qué medida las ventajas proporcionadas por las urbanizaciones cerradas (incremento de empleos, reactivación económica local) se contrapesan con el conjunto de aspectos problemáticos?; ¿proporcionan los nuevos desarrollos una imagen deseable de la ciudad futura?; ¿son

siquiera una alternativa viable en la práctica, dado que se ha fraccionado más tierra que la que realísticamente puede absorber el mercado?¹⁵ Por una parte, las respuestas optimistas desarrollan un discurso que sostiene que la nueva periferia brinda un mayor contacto con la naturaleza y un mejor ámbito para la vida familiar; por otra, las pesimistas se centran en las consecuencias negativas de todo orden que traerá el particionamiento radical del tejido urbano de Buenos Aires, hasta ahora de características abiertas. Entre ambos discursos, ciertas voces de los ámbitos municipales prefieren adoptar posturas más complacientes sugiriendo que la partición espacial podría no ser un fenómeno permanente: en un plazo no especificado —sostienen— condiciones de seguridad generalizada podrían llevar a que las murallas sean eliminadas. Cualquiera sea el carácter de la respuesta, es generalizada la convicción de que nos hallamos frente a un fenómeno residencial de crecimiento expansivo, de magnitud similar a lo que representaron los loteos económicos de las décadas de 1940, 1950 y 1960 y que producirá consecuencias importantes en la estructura socioespacial metropolitana.

Conclusiones

Una síntesis

Podría concluirse a modo de síntesis que los procesos de globalización de la economía y la sociedad afectan a Buenos Aires de manera específica: los cambios de los años noventa agudizan los cortes existentes en el interior del amplio abanico de las clases medias de Buenos Aires, produciéndose una separación neta entre una “clase media alta” y el resto de las clases medias. Este grupo constituye el protagonista principal de los nuevos procesos de suburbanización hacia la periferia externa de la aglomeración que, por una parte, enfatizan un imaginario urbano que valoriza valores paisajísticos, ecológicos y de seguridad (acompañados de una cierta ideología de la “exclusión”) y, por otra, alimentan un submercado residen-

15 Según datos proporcionados por el empresario inmobiliario R. Tizado, en 1997 existía una cantidad de lotes fraccionados equivalente a la demanda de siete años.

cial floreciente que es captado e impulsado por un sector importante de los promotores inmobiliarios, que difunden su oferta por medio de persistentes y agresivas campañas a través de los periódicos de mayor difusión. Los nuevos desarrollos, sin embargo, no se encuentran frente al “campo abierto”, como es el caso de la suburbanización de las élites, estudiada por Hoyt en las ciudades norteamericanas en las décadas de 1920 y 1930, sino que deben implantarse en los bordes de una extensa corona metropolitana que es el resultado de un proceso previo de suburbanización, de carácter popular: los loteos económicos y los enclaves “fuera del mercado” (las *villas*). Surge en consecuencia el concepto de “urbanización cerrada”, es decir, una nueva tipología residencial constituida por los enclaves periféricos de los ricos, que intenta conciliar requerimientos que pueden resultar contradictorios: tierra barata periférica que permite utilizar terrenos de grandes dimensiones, proximidad a autopistas, valores paisajísticos y, condición *sine qua non*, seguridad. La muralla o la cerca custodiada aparecen como la solución técnica más apropiada al problema planteado, lo que trae aparejado un paisaje urbano fraccionado y segregado, con características de “enclave”.

A modo de reflexión final. Un intento de análisis comparativo entre dos contextos: ¿es Pilar una verdadera “exópolis”?

El término “exópolis” es propuesto por Soja (1996) para denominar colectivamente a los desarrollos urbanos periféricos característicos de los noventa, a los que también se hace referencia como *outer cities*, *edge cities* o *postsuburbia* y, desde el ángulo de la producción, *technopoles*, *technoburbs* o *silicon landscapes*. En las “exópolis”, las formas metropolitanas usuales —distritos centrales de negocios dominantes (altamente concentrados y contruidos en altura) y zonas tanto residenciales como relativas a otros usos del suelo radiando concéntrica y sectorialmente a partir de él (con gradientes de densidad declinando netamente a partir de ese centro)— están atravesando ahora un proceso de profunda *deconstrucción* y *reconstrucción* socio-espaciales en donde “la centralidad es ubicua y la sólida familiaridad de lo que alguna vez se conoció como *urbano* se disuelve en el aire” (Soja, 1996: 239).

Siguiendo a Soja y otros autores (Soja, 1996), el condado de Orange, en el sur de California, es paradigmático de los nuevos patrones de industrialización y urbanización que caracterizan a los nuevos espacios emer-

gentes (en este caso el llamado *Sunbelt*), en oposición a las viejas zonas industriales. El nuevo tejido urbano no estaría más “limitado por las rígidas demandas jerárquicas de la producción en masa y las líneas de montaje: un nuevo tipo de industrialización está dando lugar a un tipo naciente de urbanización periférica”. Este paisaje, “ajustadamente construido, donde la acumulación económica flexible se ve respaldada por políticas locales *hiperconservadoras*, constituye el núcleo originario de la “exópolis”, no solamente en el condado de Orange sino en la casi totalidad de las otras metrópolis norteamericanas” (Soja, 1996: 247).

Las disposiciones típicas consisten en un centro de gravedad (por ejemplo el lugar de mayor accesibilidad de las áreas metropolitanas estándar –SMA’s– involucradas) del que significativamente forman parte importante espacios virtualmente vacíos, zonas residenciales de bajo nivel (por ejemplo, el Barrio Latino, mercado de mano de obra indocumentada barata) y monumentos simbólicos (como las torres de acero y cristal de un catedral “televisual”). Alrededor de los “centros”, una galaxia de lugares que simulan la apariencia de urbanidad y se destacan por su monumentalidad y muchas veces por su sofisticación arquitectónica: *shopping malls*, espacios culturales (campus universitarios, museos y bibliotecas), grandiosos *parques temáticos* de distinto tipo, complejos comerciales y de negocios, comunidades residenciales equipadas con ostentosas facilidades sociales, deportivas y recreativas. Estas comunidades ostentan nombres tradicionales y se esfuerzan por crear un sentido de pertenencia. Ahora bien: ¿cómo plantear con cierto rigor una comparación entre ciertos desarrollos locales (el más significativo: nuestro partido de Pilar) y las “exópolis” de Soja?

En primer lugar, deben destacarse las grandes diferencias en el contexto general: en Buenos Aires, las manifestaciones –algunas espectaculares– de la posmodernidad de los años noventa, no se encuentran sustentadas por cambios de igual magnitud en la base económica urbana ni en la actividad productiva. Es importante en cambio una tendencia creciente –a veces avasalladora– hacia la terciarización y también la suburbanización de muchos establecimientos, tanto secundarios como terciarios.

En segundo lugar, es también diferente el contexto en lo que respecta a la aparición de ámbitos puntuales destinados a facilitar la gestión centralizada y alojar las “funciones comando” (gestión, coordinación y con-

trol) de la economía mundial, los que pueden constituirse en áreas específicas del centro urbano tradicional o en nuevos desarrollos periféricos y adoptan una fisonomía particular que se difunde a escala mundial: grandes edificios de diseño innovador y emblemático, construidos con la utilización de tecnologías de punta (edificios “inteligentes”), que confieren características formales simbólicas al paisaje urbano. En Buenos Aires, si bien aparecen esas localizaciones con muchas de las características formales señaladas en la literatura, más que centros de comando constituyen centros de transmisión de estrategias y procesos exógenos, lo que se traduce en su menor impacto en la ciudad en su conjunto y en que su carácter emblemático resulte más diluido.

En lo que respecta a los nuevos ámbitos de comercialización de bienes y servicios, en los Estados Unidos y Europa materializan el resultado de procesos que se han venido produciendo de manera acumulativa a lo largo de varias décadas; en Buenos Aires, en cambio, la modernización del sector comercial se produce recientemente de manera explosiva con el surgimiento de lo que aquí se llaman de manera genérica *shopping centers*. Luego de marchas y contramarchas durante las décadas de 1960 y 1970, comienzan un desarrollo acelerado durante la década de 1980 lo que va a culminar, durante la década de 1990, con una modernización masiva de las formas y modos del comercio minorista y un cambio en los patrones del consumo colectivo que atraviesa las barreras sociales. No debe dejarse de lado en el análisis la dimensión simbólica que representan los nuevos *shopping centers* en el imaginario colectivo: en el nuevo contexto político simbolizan, para sectores representativos de las clases medias, el ingreso de la Argentina en el “Primer Mundo”, tal como no se privó de sugerirlo el propio presidente de la República al inaugurar uno de esos centros.¹⁶

En resumen, los desarrollos urbanos recientes en Buenos Aires, si bien presentan notorias similitudes formales con sus contrapartidas del “Pri-

16 Capron (1996: 248) afirma que “los *shopping centers* se constituyen en vitrinas de la modernización, del desarrollo dinámico, del cambio económico, de atracción para inversores extranjeros, de la “entrada al Primer Mundo”. Cita a continuación palabras de Carlos Menem, ex presidente de la República, pronunciadas durante la inauguración de uno de los *shopping centers* más exitosos, Alto Palermo, donde se enfatiza el carácter emblemático de estos establecimientos: “Quisiera expresar la enorme satisfacción que siento ante la inauguración de este monumento espectacular que marca una etapa histórica, el nacimiento a la cual nosotros, sus habitantes, todos aspiramos.”

mer Mundo”, representan al mismo tiempo una versión distinta –y en algunos casos algo degradada– de esos modelos. En el sector productivo, la relocalización de algunos establecimientos dista de haberse constituido en lo que la literatura llama “el surgimiento de la fábrica difusa”, con producción deslocalizada, que reemplaza a la “gran fábrica fordista”. Esto contrasta vivamente con el impacto sobre la estructura urbana de la importante modernización del terciario, cuyo desarrollo es tardío pero espectacular, lo que se manifiesta en la gran variedad y cantidad de nuevos *shopping centers*, los que se han constituido en muchos casos en los principales factores de cambio de ciertas zonas específicas. Finalmente, el desarrollo también espectacular de las “urbanizaciones cerradas”, que han producido sobre todo durante los años noventa una verdadera revolución en los patrones de ocupación de la periferia externa que ahora es la localización privilegiada de los “enclaves de los ricos” (y que, en décadas anteriores, fue objeto de una ocupación “popular”). Es precisamente el contraste y en muchos casos la vecindad de ambas formas de desarrollo periférico, cuya convivencia es producto de la particular evolución histórica de Buenos Aires, lo que en este trabajo se ha identificado como uno de los principales factores condicionantes de los nuevos desarrollos. Es esa convivencia no deseada la que precisamente enfatiza la características segregatorias de “enclave” que esos desarrollos adoptan y que se manifiestan en las estructuras físicas más notorias de la nueva periferia: los muros de protección y los sistemas y dispositivos de seguridad.

Ya han sido evocados los múltiples problemas que estas formas urbanas traen aparejados y los cambios en el “carácter” urbano que son su consecuencia. Cabría solamente agregar que la dispersión metropolitana y la suburbanización de las élites se presentan en Buenos Aires –desde el punto de vista del paisaje y la estructura urbanas– en una versión que, con sus particiones, sus muros y sus torres de vigilancia, por cierto resulta degradada en relación con las “exópolis” del “Primer Mundo”. Es posible que esto sea consustancial con la posición que algunos trabajos atribuyen a Buenos Aires en relación con los nuevos espacios estratégicos globales: una metrópoli solo de alcance “regional”, a sensible distancia de los nodos verdaderamente dominantes a nivel global.

Bibliografía

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus / UNCHS.
- Capron, G. (1996). *La ville privée: les shopping centers à Buenos Aires*. Tesis de doctorado en Géographie-Aménagement. Université de Toulouse II.
- Municipalidad de Malvinas Argentinas (1997). Documentación *Seminario sobre barrios cerrados*. Buenos Aires: Mimeo.
- Prévôt Schapira, M. F. (1996). "Les banlieues de Buenos Aires: les politiques locales en débat". *L'Ordinaire Latino Américain*, 165-166, septiembre-diciembre: 93-104.
- Sassen, Saskia (1991). *The global city. New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (1994). *Cities in a world economy*. California: Pine Forge Press.
- Sassen, Saskia (1997). *Las ciudades en la economía mundial*. Buenos Aires: Universidad Di Tella / Mimeo.
- Soja, E. (1989). *Postmodern geographies. A reassertion of space in critical social theory*. London y New York: Verso.
- Soja, E. (1996). *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Cambridge, Massachussets: Blackwell Publishers.
- Torres, Horacio (1993). "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)". *Serie Difusión*, 3. Buenos Aires: SICyT/FADU/UBA.
- Torres, Horacio y otros (1997). "Transformaciones socioterritoriales recientes en una metrópoli latinoamericana. El caso de la aglomeración Gran Buenos Aires". *Territorios en redefinición. Lugar y mundo en América Latina*. Buenos Aires: Sexto Encuentro de Geógrafos de América Latina, Departamento de Geografía, FFyL, UBA.

Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas*

Denis Merklen**

El hotel, el conventillo, el inquilinato, la villa, el barrio obrero y los complejos habitacionales construidos por el Estado —como los FONAVI— establecen un repertorio de situaciones para el hábitat popular en el Buenos Aires de este siglo. Todos ellos tienen que ver con distintos modelos de desarrollo urbano y con distintas situaciones sociales y coyunturas políticas; pero fundamentalmente con la formación diferenciada de los sectores populares.¹ El conventillo representa al inmigrante pobre y europeo de comienzos de siglo y nos lleva a pensar en el Buenos Aires de los años veinte.²

La villa representa al inmigrante obrero del interior del país o de países limítrofes a partir de los cuarenta y al paupérrimo habitante de la gran ciudad en los noventa. Los planes de vivienda a cargo del Estado tienen que ver con una conciencia planificadora que expresa el modelo desarrollista iniciado en la década del cincuenta; pero también con las políticas clientelares y con las distintas demandas en materia de vivienda, no solamente por parte de la población de bajos ingresos, sino también de los sectores de capital inmobiliario, financiero y de la industria de la construcción.

* Este capítulo es una versión reducida del artículo del mismo nombre publicado en la revista *Sociedad*, 11. Universidad de Buenos Aires, agosto de 1997: 21-64. La versión que publicamos ha sido revisada por el autor.

** Denis Merklen es sociólogo, *maître de conférences* en la Universidad Paris Diderot — París VII y miembro del Institut de Recherche Interdisciplinaires sur les Enjeux Sociaux (IRIS) de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.

1 Para una definición del concepto de hábitat, ver Yujnovsky, 1984.

2 Para una excelente comprensión de la relación del inmigrante con la ciudad a través del conventillo, ver Korn, 1974; Korn y De la Torre, 1985.

Desde la década del ochenta aparecen en el Gran Buenos Aires los asentamientos como una nueva modalidad de hábitat popular. Y estos se distinguen de todas las formas habitacionales anteriores, aunque guardan proximidad o similitud con algunos de ellos. Por la precariedad de las viviendas se parecen a las villas; pero por su configuración espacial se parecen al barrio obrero o al loteo popular. En septiembre de 1981 se produce en los partidos de Quilmes y Almirante Brown una toma masiva de tierras que dio origen a seis nuevos barrios, llamados posteriormente asentamientos: La Paz, Santa Rosa de Lima, Santa Lucía, El Tala, San Martín (en Quilmes) y Monte de los Curas (en Almirante Brown).³ Este grupo de tomas de tierras inauguró al asentamiento como modalidad de hábitat de los sectores populares, que se diseminó rápidamente por los partidos que conforman el Gran Buenos Aires.

En este artículo intentaré aportar elementos que, desde la investigación empírica, nos permitan pensar ir más lejos en la observación de las transformaciones vividas por las clases populares en Argentina de lo que permite su tratamiento a través de la noción de pobreza. Desde los años ochenta, las ciencias sociales han centrado sus baterías en las formas del empobrecimiento. Este enfoque ha contribuido ampliamente a la toma de conciencia de la desestructuración de nuestro modelo social. Sin embargo, el enfoque de la pobreza por sí solo es ineficaz para observar otros aspectos de las profundas mutaciones que atravesaron a los sectores populares desde 1970. Así, la descripción comparada de estos tres barrios tiene el propósito de poner en relieve cómo esas transformaciones ponen en juego distintos tipos de sociabilidad, a veces dentro de un mismo universo de pobreza.

Trataremos de avanzar hacia un punto de vista sociológico por sobre las solas consideraciones económicas que implica la noción de "pobreza". De allí nuestro título. Aunque no estemos pensando en el mismo conjunto de condiciones que Marx, bien vale recordar una de sus advertencias cuando intentaba conceptualizar el pauperismo proletario del siglo XIX: "Un negro es un negro. Solo en determinadas condiciones se convierte en esclavo. Una máquina de hilar algodón es una máquina para hilar algo-

³ Sobre el caso de los asentamientos de Quilmes, ver Beatriz Cuenya y otros, 1985; Izaguirre y Aristizábal, 1988.

dón. Solo en determinadas condiciones se convierte en capital” (Marx, 1975: 36). Del mismo modo, nos animamos a decir: “un pobre es un pobre”, resta por saberse qué hay detrás de la pobreza en términos de inscripciones colectivas, modos de acción y de participación social. La “máquina” y el “negro” son categorías sobre cuya naturalización Marx llamaba la atención: debía descubrirse detrás de ellas un sentido social. Tal cual ella suele aparecer en la literatura, la categoría “pobre” (como ocurre también frecuentemente con otras como “excluido”) se encuentra muchas veces naturalizada, ofreciendo resistencias a una mirada crítica o reflexiva.

Veamos entonces si la comparación de estos tres barrios nos permite captar algo de ese sentido sociológico, a partir de la observación de cómo se producen estas formas habitacionales. Para ello, proponemos una mirada de la ciudad en la que, además del empobrecimiento que vivieron las clases populares de Buenos Aires, intentamos ver cómo evolucionó la sociabilidad de esos sectores y cómo esa evolución se conjugó con las transformaciones de las prácticas políticas y de la acción del Estado a lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa.

Tanto la villa como el loteo y el asentamiento son barrios pobres pero, como podrá observarse, no es posible comprender sus diferencias solamente por distintos grados o niveles de pobreza. Se trata de distintos sujetos sociales. Y en el artículo se busca compararlos tomando el hábitat como eje. Unas veces la villa y el asentamiento comparten el mismo momento histórico; otras, aquélla es antecedente de éste. Otras, en la misma coyuntura están la villa y el loteo, y luego éste es antecedente del asentamiento. Veremos cómo similares determinantes estructurales han dado origen a la villa y al loteo, y cómo distintos determinantes sostienen a la villa en dos situaciones distintas. Lo reitero: se toma como objeto de análisis a los barrios no para hacer una descripción urbana típica sino para observar cómo emergen distintas configuraciones sociales en la ciudad que no pueden comprenderse únicamente a partir de la noción de pobreza. No es posible, por ejemplo, alinear a los habitantes de las villas, los asentamientos y los loteos según su grado de pobreza. Mucho menos podemos explicar a partir de la simple idea de pobreza cómo aparecen unos modos de acción colectiva a nivel barrial, al mismo tiempo que otros desaparecen.

Las villas

Por su proximidad social y geográfica y por la asociación que suele hacerse, desde el sentido común, la comparación obligada de los asentamientos es con la villa. Diversos fabularios apoyados sobre el carácter extremadamente pobre de estos barrios, le han otorgado una fama misteriosa que las colocó en un lugar de importancia frente a las políticas públicas, así como en el discurso político de diversos actores. Durante muchos años y a lo largo de todos los gobiernos, desde la Revolución Libertadora de 1955 a la fecha, se trató de dar "solución" al problema de las villas.

Sin embargo, fueron los propios sectores populares quienes ofrecieron una alternativa a esta forma habitacional en el comienzo de los años ochenta. No es que desde esa fecha no existan más villas en Buenos Aires, sino que es a partir del surgimiento de los asentamientos, esta nueva modalidad de hábitat prácticamente va a desplazar a las villas como estrategia de ocupación de espacios urbanos. Durante los ochenta casi no se produjeron nuevas villas, y aunque en los noventa se han ocupado de esa forma algunos pequeños terrenos, los asentamientos han sido dominantes como estrategia. De todos modos, es probable que las villas y los asentamientos coexistan como dos formas habitacionales de la pobreza, y la forma que adquiere la ocupación depende de un número importante de factores; siendo de especial importancia la política estatal hacia el sector.

El proceso de ocupación de terrenos en Buenos Aires que dio origen a las villas se remonta a finales de la década de los años treinta y se consolida en los años cuarenta, durante los primeros gobiernos peronistas.⁴ Tal proceso tuvo la marca del importante movimiento migratorio de la época desde el interior rural hacia las ciudades más grandes, como Buenos Aires, Córdoba, Rosario o Tucumán. Puede decirse que el motor motivacional de estos nuevos habitantes de las ciudades era su incorporación como obreros al proceso productivo industrial en pleno desarrollo o al Estado como empleados del sector público. Aquellos pobres, de cincuenta años atrás, llegaban desde el interior del país y en menor medida desde los países vecinos, principalmente Paraguay y Bolivia. Pero ade-

4 Sobre el origen y la caracterización de las villas, véase De la Torre, 1983; Ratier, 1985; Bellardi y De Paula, 1986; Yujnovsky, 1984.

más llegaban en busca de un trabajo en la incipiente industria nacional o en el Estado, también en pleno crecimiento.

Tal asociación entre desarrollo estatal, fábrica, villa y migración interna nos servirá luego como faro indicativo de las principales diferencias con sus parientes cercanos de fin de siglo, los asentamientos. Los otros rasgos característicos de las villas han sido su configuración y localización urbana. La localización de las primeras villas en la ciudad estuvo determinada por la proximidad de los terrenos elegidos a los lugares de trabajo o a los medios de transporte que llevan a ellos.

En el caso de la Capital Federal, las villas se localizaron en los barrios de Lugano, Bajo Flores y Mataderos, en la zona de Retiro, en la zona de Puerto Nuevo y en la zona del Bajo Belgrano. Todos los relatos coinciden en que lo que se buscaba era un trabajo, y luego un lugar donde vivir, relativamente cerca de aquél. Tal vez, la denominación como “villa de emergencia” haga referencia al carácter transitorio con que vecinos y autoridades pensaban a aquellos asentamientos. Pero una cabal comprensión de la localización originaria de las villas en la Capital obliga a trasladarse a la configuración territorial de la ciudad en ese momento.

En efecto, los lugares que ocupan hoy las villas que aún existen, pese a ser los mismos, no reflejan la situación de aquel momento. Esto está implicado en la noción de hábitat, pues el sentido de la localización de un terreno específico depende de la relación en que se encuentra con el resto de la ciudad y esto, obviamente, cambia con el tiempo. Pues bien, los lugares que ocupaban las villas en aquellos tiempos eran tierras marginales respecto del negocio inmobiliario, de los intereses de los habitantes de barrios vecinos o de la necesidad estratégica de la urbanización por parte del Estado.

En cuanto a su configuración interna, los rasgos centrales de las villas son el hacinamiento y la enorme precariedad de las viviendas y de los materiales usados en su construcción. En sus inicios, las viviendas se componían de materiales de desecho como trozos de automóvil, chapas, carteles robados, madera, entre otros. Posteriormente esos desechos fueron sustituidos por otros materiales menos precarios, hasta que predominó la mampostería en las villas más antiguas. De que allí se concentra el mayor número de viviendas de peor calidad de la ciudad no hay dudas; pero en general, y dentro de su precariedad intrínseca, estos barrios pobres han

ido mejorando respecto de aquellas descripciones correspondientes a sus primeros años de vida.

Los vecinos, a lo largo de los años han aprovechado los momentos de mejores ingresos para acomodar un poco la calidad de las viviendas, y las coyunturas políticas favorables para conseguir la inversión del Estado que permitiera incrementar la infraestructura de servicios en los distintos barrios. Con diferencias de unas a otras, actualmente en las villas de Buenos Aires suele haber energía eléctrica y agua potable en la mayoría de ellas, aunque casi todas carecen de servicios sanitarios, gas y teléfono. Es frecuente también que de las manos de algún “puntero” y de algún funcionario hayan llegado tramos de asfalto, un par de canillas, una mejora en el tendido eléctrico y en el alumbrado o alguna de máquina vial para despejar el barro y rehacer las cunetas.

Pero lo que no ha podido modificarse es el hacinamiento. Ese amontonamiento desordenado de casillas y personas ha ido empeorando a lo largo del tiempo, hasta la saturación: finalmente se mudó allí toda la gente que pudo hacerlo. Familias que vienen y van; hoy sale un grupo de una casilla y mañana llega otro. Algunos consiguen que la villa sea un lugar de tránsito por algún período y otros se van quedando allí, convirtiéndose en villeros, como si las características del paisaje fueran incorporándose a las personas y forjando su sociabilidad. Es que “ordenar” la villa, en el sentido de transformarla en una urbanización similar a la del resto de la ciudad, implicaría demoler una buena parte mientras la línea recta y el teodolito indican a las máquinas por donde avanzar.

Estos barrios están compuestos de gran cantidad de casillas en un espacio reducido y de gran cantidad de personas en cada vivienda. Es sorprendente el amontonamiento, la superposición de una casa sobre la otra, como si ningún resquicio pudiera ser abandonado como espacio libre. Allí no pueden distinguirse calles, manzanas ni lotes y el lugar carece prácticamente de espacios verdes o de recreación. El pasillo, espacio principal de circulación, se ha convertido en un elemento folclórico de las descripciones paisajistas de la villa.

Al final, al borde de la villa se dejan los zapatos sucios y se calzan unos más limpios para ingresar a la ciudad. Así, como consecuencia del hacinamiento de las viviendas se hace prácticamente imposible la circulación vehicular por su interior. Todos llegan al borde del barrio y desde allí de-

ben trasladarse a pie por algún pasillo hasta llegar a la vivienda deseada: el transporte de pasajeros o de mercancías, la policía o el servicio sanitario; entrar en el pasillo, doblar, zigzaguar, pasar por algún patio, quizás por dentro de alguna casita hasta llegar a destino.⁵

El hacinamiento es producto de la necesidad de aprovechar al máximo las buenas localizaciones de los terrenos respecto del lugar de trabajo. Pero también de la falta de planificación del uso del suelo por parte de los ocupantes. Es que esta migración en busca de trabajo que dio origen a las villas tuvo dos características centrales: fue espontánea y desordenada. Y sin duda, ese desorden en su configuración se transformó en un rasgo distintivo que selló su vida hasta el presente. Cada persona que llegaba a Buenos Aires y conseguía conchabarse en alguna fábrica o dependencia estatal, se instalaba con un grupo de compañeros de trabajo en algún terreno baldío. Posteriormente era avisada la familia, hermanos, parientes, amigos, vecinos del pueblo de origen, y todos iban a parar allí, en algún punto de la ciudad, con sus casi inexistentes pertenencias.

Como consecuencia de esa espontaneidad, para el observador desprevenido parece como si en la villa no hubiera ninguna clase de orden. Es que desde la fundación de una ciudad hasta la construcción de una casa, el ordenamiento urbano implica la planificación previa al asentamiento, implica la idea de proyecto, implica la organización social. Luego, una vez construida la ciudad, esos hechos sociales físicos que son las paredes y techos, los caminos y la infraestructura se convierten en naturaleza construida ya muy difícil de modificar. Y, como dijimos, la villa se constituyó sin plano; como un campamento por adición en el que una piecita va sumándose a otra, uniéndose techos, cercos y paredes guiados por la contingencia.

5 Algunas características de la identidad villera son atribuidas a la adscripción de los migrantes a las costumbres de la vida rural. Germani (1980) atribuía el carácter marginal del villero al desencuentro entre las costumbres tradicionales del campesino con los hábitos modernos de la ciudad. También se acerca a esta idea Ratier cuando señala que los nuevos inmigrantes construyen sus viviendas con los elementos que brinda el medio, tal como lo hace el hombre de campo —allá el adobe, la paja y la piedra, aquí los desechos que se encuentran en la ciudad— (Ratier, 1985). Lo que este punto de vista —que da cuenta de la villa únicamente como resultado del trasplante de las costumbres del campo a la ciudad— no explica es por qué la gente acostumbrada a vivir en el campo produce un hábitat con tal grado de hacinamiento ni cómo lo tolera. Debo esta observación a Francis Korn.

En sus casi cinco décadas de existencia, las villas no dejaron de existir ni disminuyeron su población;⁶ por el contrario, ésta ha ido creciendo. No obstante, la villa obrera de los años cuarenta fue transformándose a lo largo del tiempo, tanto que la villa actual nada tiene que ver con aquel barrio de "los descamisados". En primer lugar, porque una buena cantidad de los obreros y empleados de las grandes ciudades consiguieron mudarse a otros barrios, también humildes, pero con viviendas de mejor calidad y mucho mejor equipadas. Incluso, en muchos de los casos, lograron convertirse en propietarios. Es que juntamente con su aspecto urbano, las villas han cambiado sus características sociales.

Si puede decirse que en general los pobres de cuatro décadas atrás eran obreros y empleados, debe admitirse que los pobres de hoy se constituyen mucho más como excluidos. En las villas, con un ritmo muy acelerado desde hace veinte años, muchos se vieron excluidos del empleo, de los niveles medios de la educación, del manejo elemental de la tecnología, de la seguridad social, jurídica y policial, del consumo de un sinnúmero de bienes materiales y culturales. Y no se trata de que aquellos trabajadores estuvieran plenamente integrados a la sociedad moderna, simplemente que la profundidad y la extensión de las exclusiones se ha incrementado, en la misma medida que ha crecido la pobreza. El sindicato y su serie de compromisos sociales, la dignidad del trabajador y las garantías que éste proveía junto al Estado han ido deteriorándose, y ello ha repercutido enormemente en lo que las villas son y significan. Seguramente como parte del proceso de transformación que afectó a toda la sociedad y a los sectores populares particularmente.

Hasta ahora vinimos observando los procesos sociales por medio de los cuales la villa es producida en cada época. Pero también está presente la forma en que la existencia misma de la villa y la categoría de villero impactan sobre la sociabilidad de quienes viven allí (y éste es un asunto mucho menos investigado que el anterior pese a estar en el centro de la cuestión).⁷ Porque existe un rasgo que no por obvio carece de importancia: su permanencia en el tiempo. Desde que las primeras villas se ins-

6 La población villera en el total del área metropolitana de Buenos Aires varió de 112.350 habitantes en 1956 a 304 mil en 1981 (Yujnovsky, 1984).

7 Para un análisis de las representaciones de "villa" y "villero" entre quienes viven dentro y fuera, ver Guber, 1991.

talaron en Buenos Aires hasta la fecha han transcurrido sesenta años, y esa permanencia, como veremos, tiene importantes consecuencias.

Los términos “villa” y “villero” constituyen etiquetas sociales con las cuales en la sociedad se designa a los habitantes de esos barrios. Desde un punto de vista social puede decirse que la identidad del sector estuvo siempre en tensión entre el ser trabajador y el ser villero, pues rápidamente se constituyó todo un fabulario colectivo según el cual los villeros son sucios, feos y malos, además de delincuentes, vagos e ignorantes.⁸

Para otros la villa constituye el hogar de los descamisados o de los cabecitas negras, el resultado del aluvión zoológico o la substancia de la identidad peronista. Lo cierto es que la villa molesta al paisaje urbano, constituye una suerte de gueto de la miseria presente allí, en medio de la ciudad. Así, desde el punto de vista de muchos gobiernos, y desde las clases medias, la villa es la representación tal vez más indeseable del desorden. No solamente porque allí está la ilegalidad de origen que el laberinto de los pasillos ayuda a esconder y a disimular y siempre está presente la resistencia al control policial. Sino porque este conjunto informe de viviendas, sin lugar a dudas desmiente toda imagen de progreso, bienestar o igualdad de oportunidades de las que suelen jactarse los gobernantes. Tal vez también porque en el país que se piensa a sí mismo como granero del mundo, tierra de prosperidad para cientos de miles de inmigrantes europeos, la villa devuelve una imagen que lesiona importantes componentes de la identidad nacional. En fin, porque la villa lesiona la idea de igualdad sobre la que reposan el régimen democrático y la ciudadanía.

Una característica frecuentemente presente en los gobiernos de esta segunda mitad del siglo ha sido su voluntad de “erradicar” las villas de Buenos Aires,⁹ como si se tratara de una peste endémica. El gobierno de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires de la dictadura militar de 1976-1983 inició el mayor “plan de erradicación” de las villas del ámbi-

8 Con Goffman (1986) tendríamos que hablar de estigma. Tal vez los principales límites del enfoque goffmaniano estén en poner excesivo peso en la capacidad del actor de controlar voluntariamente su representación. A este respecto son importantes los aportes de la llamada *labelling theory* y los trabajos producidos a su alrededor. Para un análisis crítico de las distintas perspectivas, ver Pitch, 1980. Las teorías de la “categorización” desarrolladas por la sociología francesa a partir de los trabajos de Michel Foucault y de Pierre Bourdieu ofrecen una perspectiva más interesante aún Depaule y Topalov, 1996.

9 Erradicar: arrancar de raíz. Suprimir radicalmente. Diccionario Larousse, México, 1989.

to de la Capital Federal, urgido por la inminencia del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978. Probablemente con objetivos de más largo plazo, pero lo cierto es que se aceleraron los procedimientos hacia 1977.¹⁰ Primero el ejército subió a la gente en camiones para dejarla en algún descampado del conurbano y luego las topadoras arrasaron con las casillas.¹¹ No cabe duda de que estos procedimientos dieron tranquilidad a muchos vecinos de la Capital, librados así del peligro villero.

Porque tanto para quienes están fuera como para quienes habitan allí, vivir en la villa implica poseer los “atributos” del villero, como si la precariedad de las viviendas se impregnara en la calidad humana de los vecinos de aquellos barrios. Puesto en marcha el etiquetamiento social, el vecino es tratado como un villero, es considerado un villero y probablemente se observe que se comporta “como un villero”. Y aquí se vuelve necesaria una breve digresión sobre este punto.

En primer lugar, es obvio que la identidad del villero en particular y su sociabilidad en general, no se constituyen solo a partir de la estigmatización que sufrieron los habitantes de las villas. La sociabilidad es producto de un conjunto de relaciones y de representaciones cuya constitución no puede reducirse a una operación de etiquetamiento social. Es decir, no debe interpretarse de lo que hemos afirmado más arriba que el solo hecho de ser considerado villero convierte a alguien en tal cosa. Esto sería un reduccionismo. En segundo lugar, la estigmatización no opera solamente sobre el sujeto estigmatizado. Funciona, de distinta manera, sobre un conjunto de actores sociales. Y es precisamente por ello que estamos haciendo hincapié en la etiqueta del villero, porque el impacto

10 En junio de 1977, la Comisión Municipal de la Vivienda inició el desalojo de todas las villas de la Capital Federal, objetivo que se proponía cumplir en el lapso de cuatro años (De la Torre, 1983). No existen cifras exactas, pero el intendente brigadier Cacciatore informó en julio de 1980 que habían sido desalojadas 145 mil personas, y en una conferencia de prensa en 1981 declaró que se habían desalojado 30.062 familias de las 33.562 censadas en 1978. Además del operativo iniciado en esa fecha, que fue impactante por la velocidad y la violencia con que se lo encaró, ya había habido proyectos de otros gobiernos de “erradicar” las villas de la Capital Federal (Yujnovsky, 1984).

11 Son especialmente conmovedores y coincidentes los testimonios de las familias que un día fueron desalojadas de sus casas y dejadas en la noche en algún baldío de alguna ruta. Totalmente desorientados, sin saber dónde estaban y sin más cosas que lo puesto, habían perdido su lugar de pertenencia y su sitio en la ciudad. Luego generalmente se perdía el trabajo y era hora de volver a comenzar.

que tuvo sobre el resto de los sectores populares influyó en la elaboración de los asentamientos como forma de producción del hábitat.

Algunos investigadores y asistentes sociales que han realizado trabajo de campo en las villas relatan con asombro haber encontrado casas que parecían más limpias que las propias o padres extremadamente preocupados por la educación de sus hijos, a quienes mandaban a “buenos colegios”. Independientemente de que resulta una verdadera proeza mantener una casa limpia en la villa o para un niño villero concurrir a un colegio “bueno” y hacer allí un buen papel, lo que asombra a nuestros colegas es que un villero pueda ser limpio y tener aspiraciones de progreso.

Prueba del estigma es que el villero generalmente oculta su domicilio. Y lo hace en diversas situaciones. Debe hacerlo cuando busca integrarse a alguna institución formal, salvo que lo que busque sea la beneficencia o la asistencia social. Frecuentemente debe ocultarlo para inscribir a sus hijos en la escuela de algún barrio cercano. Debe ocultarlo para presentarse a un trabajo formal, para tener un domicilio legal en el documento o para poder comprar algo a crédito. También debe ocultarlo —siempre que lo consiga— frente a la requisitoria policial si no quiere terminar “detenido en averiguación de antecedentes”. En realidad, ningún villero es denunciado o procesado por ocupar ilegalmente un predio ya que las villas son conocidas por todas las autoridades y su permanencia o desalojo obedece a motivos políticos. Lo que ocurre es que el villero es maltratado en la comisaría y su condición social es ya prueba de su delincuencia. Pero el villero también oculta su domicilio en las relaciones cotidianas, porque ocultando su domicilio esconde su estatus, que él sabe degradado. O cuando su condición de villero le permite ser beneficiario de algún programa de asistencia social. También el villero se reconoce positivamente en su condición y busca así diferenciarse del resto.

En muchos ámbitos el ser villero es vivido como vergonzante y esto nada tiene que ver con la pobreza. Suele presentarse el contraste entre el villero y el otro pobre a quien se conoce que es emprendedor, trabajador y, fundamentalmente, aquel que ha logrado salir de la villa. Y aquí es donde la etiqueta del villero se une con la permanencia de la villa y adquiere dimensión de fatalidad. “De la villa no salís más”, igual que del manicomio o la cárcel. La situación se ve reflejada en lo que le ocurre a quien se relaciona directamente con un villero y de pronto lo descubre

un ser humano completo, común y corriente al que no le falta nada. Inevitablemente se pregunta: “¿Cómo puede ser que este tipo, que es tan buena persona, tan trabajador e inteligente no haga nada por salir de la villa?”

Lo que ocurre en este caso es que se ve en el otro a un actor de racionalidad simple, que vive “allá” pero con los esquemas representativos de “acá”. Se trata de una pregunta cargada de moralidad pero cuya respuesta implica un desafío. No se advierte que, en la villa y en todo lo que ser villero significa, va forjando una sociabilidad. Simplemente porque allí se aprendió a vivir, a vincularse con la ciudad y es desde los parámetros allí aprendidos desde donde se representa el mundo. Sobrevivir en una villa requiere de un conjunto de normas y de condiciones difíciles de comprender para quien considera ese universo, la villa, como la representación misma de lo indeseable. Tal es la distancia social con la que se configuran los ámbitos urbanos. Simplemente porque la villa es el resultado de una acción colectiva que escapa al control individual y su persistencia en el tiempo no puede explicarse desde la consideración de las decisiones de los individuos que se encuentran allí.

El lote propio y el barrio popular

Si desde los años en que se inició la industrialización los sectores populares urbanos más empobrecidos se instalaron en las villas, quienes tuvieron la posibilidad de hacerse de una vivienda por sus propios medios recurrieron al loteo popular. Más allá de los planes de vivienda elaborados por iniciativa estatal, los barrios populares tuvieron origen en este tipo de loteos. Esencialmente, consistieron en fraccionamientos de tierra rural para destinarla a la vivienda. De este modo, se urbanizó buena parte del Gran Buenos Aires, dada la iniciativa de empresas del sector inmobiliario que compraban tierra rural, la fraccionaban y vendían luego los lotes en cuotas. El surgimiento de esta forma de acceso a la tierra se inició en una coyuntura específica y se prolongó durante treinta años para terminar a fines de los setenta.

94 En la década de los años cuarenta se produce un gran crecimiento poblacional en el área comprendida por el Gran Buenos Aires. Pero desde

mediados de esa década hasta comienzos de la actual, mientras la población de la Capital Federal se mantuvo estable, la del conurbano se multiplicó casi por cinco.¹² Esto determinó que la demanda de tierra y vivienda en estos años haya crecido aceleradamente. Pero en forma paralela a esto se dieron una serie de modificaciones políticas y sociales que impactaron sobre el área. El conurbano fue transformándose por esos años en un cordón industrial, y acompañando este proceso se implementaron una serie de políticas urbanas que colaborarían a formar sus características.¹³

En este conjunto de circunstancias se formaron buena parte de los barrios populares del conurbano, y entre ellas tuvo especial importancia el loteo popular. Fue la política de desarrollo urbano de los primeros gobiernos peronistas la que hizo posible los loteos. En ese período:

se implementan una serie de medidas en el orden provincial, como la organización del Catastro y las normas de subdivisión, uso y ocupación del suelo urbano, que definen nuevas formas de producción de la ciudad. Estas políticas se hallan articuladas con la redistribución de los ingresos en favor de los asalariados, el crédito para vivienda destinado a estos mismos sectores y la industrialización que se produce casi exclusivamente en el Gran Buenos Aires (Clichevsky, Prévot Schapira y Schneider, 1990: 38).

Esta situación en la que se generó una gran demanda, inicialmente de tierra y luego de vivienda, por parte de la población de bajos ingresos que se instalaba en el Gran Buenos Aires, implicó una transformación del sector inmobiliario. Con el aumento del ingreso de los sectores populares, se produce una especialización del sector inmobiliario que vende por un lado departamentos en propiedad horizontal y viviendas individuales, y por el otro, lotes en mensualidades. Esta especialización del sector inmobiliario comienza hacia fines de la década de los años cuarenta y se consolida en la década de los años cincuenta.

12 En 1947, la población de la Capital Federal era de 2.981.043 habitantes y en 1991 era de 2.960.976, prácticamente no creció. Pero la del Gran Buenos Aires era, en 1947, de 1.741.338 mientras que en 1991 era de 7.950.427 habitantes. Sumada toda la ciudad de Buenos Aires y su conurbano pasó de 4.722.381 habitantes a 10.911.403 en el mismo período. INDEC, *Censos de población y vivienda*.

13 Entre esas medidas se citan la Ley de alquileres de 1946, la Ley de propiedad horizontal de 1950 y la Ley de venta de lotes en mensualidades. Ver Clichevsky, 1975.

Sintetizando: las condiciones que hicieron posible el loteo popular fueron de dos tipos. Por un lado, la industrialización del país y el desarrollo del Estado, que atrajeron a Buenos Aires a una gran corriente inmigratoria con un proyecto de integración social —muchos de ellos encontraron lugar como trabajadores en la sociedad, en la ciudad y en el sistema político y fundamentalmente disfrutaron de un ingreso relativamente alto y estable (comparado con el que hoy tienen)—. Por otro lado, se beneficiaron de un contexto legal que hizo posible su establecimiento en el conurbano. Esa legislación fijaba las condiciones para la venta de lotes en mensualidades y no establecía prácticamente condiciones para el loteo, lo que volvió muy barata a la tierra.¹⁴

Apenas en 1966 se prohibió lotear tierras inundables y en 1977 se prohibió lotear tierra sin infraestructura. Los vendedores encontraban un sector de ingresos modestos pero con capacidad de pago buscando dónde levantar su casa. Los compradores encontraban a un sector inmobiliario que compraba tierra a precio rural, la fraccionaba y la financiaba vendiéndola como tierra urbana con altísimos beneficios en ambas operaciones. Y ambos contaban con una legislación poco exigente. Tal submercado funcionó desde 1946, originado por un conjunto de normas, hasta que, en 1977, otra ley le puso fin. Este sistema de loteo permitió a los sectores populares acceder legalmente a la tierra e iniciar el proyecto de la vivienda propia. Sin embargo, no solo la ley de 1977 que encarecía la tierra puso fin al loteo. La inflación crónica y el deterioro del empleo volvieron el crédito inaccesible a masas crecientes de trabajadores.

A diferencia de lo que ocurrió en otros lugares de Latinoamérica, la tierra que se producía y comercializaba aquí era legal. Es cierto que se organizaban gigantescas estafas, que en innumerable cantidad de casos los terrenos no eran escriturados y que se vendió tierra inundable durante años. Otro de los grandes problemas era que la tierra que se vendía estaba localizada lejos de los lugares de trabajo y que los hoy barrios eran prácticamente inaccesibles. Este era uno de los principales costos que debían pagarse respecto de las villas, que como se dijo estaban localizadas

14 Los únicos dos requisitos de importancia que establecía la Ley 14.005 de 1950 favorecían a los compradores: la tierra no podía estar embargada, sus títulos debían estar perfectamente en regla, y los lotes debían ser de al menos de 300 m² con lo cual se puso fin a la venta ilegal muy común hasta entonces.

estratégicamente. Pero también es cierto que esa tierra barata podía ser comprada por quienes la demandaban.

Es obvio que el loteo y la construcción de la vivienda no lo eran todo. También se conjugaba la acción urbanizadora del Estado que por medio de la inversión pública iba formando esa compleja trama de servicios e infraestructuras que coexisten en la ciudad. Lentamente, a lo largo de los años, siguiendo la compleja serie de tironeos que implica la inversión pública y la captación política, el Estado fue asphaltando, construyendo las redes de servicios, asignando escuelas y hospitales. Esta urbanización iniciada por el loteo y la consiguiente construcción de viviendas tuvo, por otra parte, un carácter desordenado: se habitaban grandes extensiones sin las provisiones elementales; se fraccionaba en forma de islas, dejando grandes extensiones baldías entre un grupo de lotes y otro; muchas veces se utilizaba la inversión pública con el prioritario objetivo de maximizar el beneficio del capital inmobiliario, entre otros. Por otra parte, con respecto a las necesidades de la población, el ritmo con el que el Estado llegaba a algunos lugares era lentísimo y en muchos aspectos ineficaz. Pero lo cierto es que esa acción de crecimiento urbano que tenía como protagonistas a trabajadores asalariados se veía complementada por la más o menos eficaz acción estatal, bajo diversas conducciones políticas y en distintos regímenes de gobierno.

Así se conformó un vasto sector de trabajadores propietarios de su vivienda, que vivieron endeudados durante años y en condiciones de precariedad importante por la carencia de servicios básicos y por la situación de una vivienda que demoraba años y enormes cantidades de trabajo extra en construirse. Pero ese sector vivió la experiencia de construir en un lugar propio, de ahorrar y de acumular por medio del esfuerzo. Esta experiencia, opuesta a la de la villa, daba bases —para muchos ciertas— a la creencia en la integración y el ascenso social. El trabajo poseía una eficacia que hoy ha perdido. Porque a muchos trabajadores les alcanzó con su trabajo para construir un hogar, la casa y la familia, educar a sus hijos y brindarse un lugar en el mundo. Este loteo permitió la formación de barrios populares por medio de un acuerdo en la sociedad civil y de un sistema institucional que lo hizo posible. Y si bien poseía una altísima ineficiencia desde el punto de vista de la producción material del hábitat, tuvo un peso muy importante en la constitución de ese sector social. El

sentido de propiedad expresado en el lote propio, el esfuerzo personal y el logro alcanzable, tuvieron una enorme eficacia simbólica en la constitución de la identidad del “pueblo trabajador”.

Finalmente, el triángulo de legislación laxa, trabajadores con buen salario y trabajo estable y un sistema público bastante sólido (si se lo compara con el actual), se rompió después de la segunda mitad de los años setenta. Por una parte, se inició la crisis que comenzó con el drástico empobrecimiento de los sectores populares. Comenzaron a reducirse los salarios reales —incluido el aumento de la desocupación y del trabajo en negro— y los acuerdos laborales que permitían la estabilidad del ingreso y el empleo. Como parte del mismo proceso se desató la carrera inflacionaria que llegaría a marcar la cultura política del país durante veinte años. Las cuotas de casi todo se volvieron indexables y la financiación a largo plazo se volvió imposible cuando no una estafa para el asalariado. Desapareció lo que fue una costumbre durante dos décadas: comprar a 150 cuotas fijas y un pequeño anticipo de entre tres y cinco cuotas y escriturar con el 25% del terreno pago.¹⁵

El mazazo que puso fin al loteo popular fue la Ley 8912, de 1977, que rige el ordenamiento del territorio en la provincia de Buenos Aires y establece que no puede venderse tierra para vivienda sin infraestructura. De esta forma se encareció enormemente el costo de producción de la tierra urbana, se redujo drásticamente la oferta y su precio subió también en forma abrupta.¹⁶ Pero lo que se ponía en crisis hacia esos años no era solamente la existencia de un submercado. Lo que estaba en juego era una forma de sociabilidad. Este trabajador pobre beneficiario de los loteos era un pobre “prolijo”. Estoy tentado de decir: era un trabajador humilde. Podría describírselo como un sujeto de bajos ingresos, es cierto, pero que estaba integrado a su rol, y que sus acciones y su sistema de preferencias correspondían con su estatus. Este pobre parecía el equivalente perfecto del trabajador fordista que aprovechaba sus oportunidades,

15 Un análisis en los municipios de La Matanza y San Martín muestra que esas mensualidades representaban entre el 2% y el 3% del salario de un obrero en 1950 (Clichevsky, 1975).

16 Puede darse como referencia “que un lote de 300 m2, sin infraestructura, oscilaba, en julio de 1987, entre \$ 800 y \$ 1.300, mientras que el salario mínimo era de \$ 80. Para esa época, el financiamiento era prácticamente inexistente y solo se negociaban algunos lotes a seis meses de plazo; la mayoría de las operaciones se producían al contado” (Clichevsky y otros, 1990: 66).

que era asistido por el Estado y que sabía negociar en un mundo que parecía ofrecerle oportunidades.

La descripción que estamos presentando parece pintar ese mundo desde el optimismo. Pero aquel mundo de estos pobres era un mundo cargado de fluctuaciones y conflictos. Pleno de carencias, signado por la discriminación, el aprovechamiento y la inequidad. En términos comparativos con los sectores de mejores ingresos, accedía a muy poco y casi todo aquello a lo que accedía era de calidad inferior. Además, como lo confirmaron las décadas siguientes, la pintura de la época como un mundo que ofrecía alternativas generalizadas de ascenso social era, al menos, engañosa. El mundo en el que vivían estaba amenazado por el fantasma de caerse, de caerse del empleo, de caerse a la villa. Y ese fantasma se actualizaría a partir de los años setenta.

Esta descripción nos pone en un dilema. ¿Estoy diciendo que en el período del Estado de bienestar los sectores pobres gozaban de un buen pasar? ¿Estoy afirmando que aquella era una sociedad justa o que brindaba a los trabajadores oportunidades de progreso, ascenso social y desarrollo? Seguramente que no. Por un lado, es cierto que indicadores importantes muestran el deterioro de la calidad de vida de los pobres o el empobrecimiento de aquellos que no lo eran tanto, lo cual permite decir que globalmente los pobres de entonces estaban mejor que los de hoy. Por otra parte, este mundo del barrio popular de, digamos, asalariados con acceso a la educación pública y a la seguridad social, convivía con el de la villa, donde fue concentrándose la exclusión. Y esto es importante porque el villero con toda su carga de fantasmagorías (Benjamin, 2003), era la presencia misma de la amenaza de exclusión.

Los trabajadores del barrio popular no solamente eran objeto de una serie de relaciones de dominación, sino que frecuentemente percibían los límites de ese compromiso que les brindó cierto beneficio. Esos trabajadores convivieron permanentemente con la más cruda de las miserias como vecino cercano. Esto no impidió que ese pobre “prolijo” encontrara las razones de su bienestar en su propio esfuerzo, en su condición de trabajador incansable, por ejemplo. Incluso que la representación del villero como un vago o un marginal, le confirmara esa explicación de su bienestar. Es que la identidad de este tipo de personaje en los sectores populares también estaba en tensión entre el ser trabajador y el ser ville-

ro. A fin de cuentas, lo cierto es que estos trabajadores creían en la integración y en el progreso. Eran estos los barrios en que vivían los humildes prolijos que por medio de su esfuerzo habían logrado algo.

Se trató de una parte de esa generación que vivió un período de integración que le permitía asociar las creencias en el ascenso social a la riqueza del país y al valor del esfuerzo propio. De este modo, la representación estigmatizada del villero funcionaba como límite, como espejo que por oposición permitía confirmar la imagen de sí. Por otra parte, la representación incluía la existencia de una serie de carreras institucionales que permitían progresar. El trabajo permitía el bienestar. El Estado garantizaba derechos sociales. La educación permitía el ascenso y la auto-superación. Y la familia brindaba las aptitudes morales. Instalado este conjunto de creencias la representación se completaba atribuyéndole al villero dos tipos de características psicosociales: o bien era un vago, un sujeto moralmente deficiente, o bien era un fracasado, un sujeto socialmente incapaz.¹⁷

El problema vendría a partir de la ruptura de ese compromiso social que hizo posible el sueño de la vivienda propia, la educación pública con ciertos estándares de universalidad, la salud pública con niveles de inversión y cobertura hoy envidiables, ingresos altos entre los asalariados, directos e indirectos, acceso a un conjunto de bienes hoy impensables, entre otros. Y ese problema lo veremos expresado cuando los hijos de estos trabajadores que habían conseguido su vivienda propia, vieran delante de sus narices a la villa como única alternativa habitacional.

La ocupación masiva de tierras a partir de los años ochenta: los asentamientos

Existen varias características distintivas de los asentamientos y comunes a todos ellos; comencemos por las que permiten ubicarnos más rápidamente. Los asentamientos consisten en ocupaciones masivas¹⁸ de tierras que, en

17 Obsérvese que la existencia de un sector social al cual no llegaba el "bienestar", en lugar de evidenciar los límites de la representación la confirma. Puede verse Bourdieu, 1988.

18 Que los asentamientos sean ocupaciones masivas no indica un número fijo de vecinos del futuro barrio. Hay algunos que son pequeños, de cuatro o cinco manzanas y unas cien familias. Pero

el caso de Buenos Aires, siempre se ubican en el conurbano, de ninguna manera en la Capital. Tal como ya adelantamos en la introducción, este tipo de barrio se originó en Quilmes, en 1981. Esta ubicación histórica y geográfica se completa al saber que esos eran tiempos de la dictadura militar y que allí rige la diócesis de Quilmes de la Iglesia católica, entonces bajo los auspicios del obispo Jorge Novak. En esa diócesis se han cobijado muchos de los curas que han hecho la llamada “opción por los pobres”, sector amparado en las determinaciones del Concilio Vaticano II.¹⁹

Las casas pequeñas, pobres y bajitas pueden confundir a cualquier telespectador desprevenido y hacerle creer que está viendo imágenes de una villa. Sin embargo, ya en el paisaje los asentamientos son bastante diferentes de aquéllas. Cuando las cámaras apuntan a un asentamiento o cuando uno pasa por allí, puede verse con claridad cada casa en un lote, generalmente rodeada de un jardín. Es que básicamente lo que los distingue es su configuración espacial. En los asentamientos el terreno ocupado se encuentra subdividido en lotes y manzanas, con sus calles perfectamente trazadas y en muchos de ellos se han reservado espacios libres para distintos servicios esenciales, como la escuela, el dispensario médico o el comedor popular, la sede social de la organización y la recreación, la cancha de fútbol casi siempre, un gimnasio, a veces. Por otra parte, y como veremos, son de gran importancia las medidas de los lotes, de las manzanas y de las calles; es decir, el conjunto de la configuración territorial que guarda las formas establecidas por la ley.²⁰

Es más, como generalmente los asentamientos se hacen en terrenos próximos a viejos barrios resultados de loteos, lo que hacen los ocupantes es proyectar el trazado de calles existente a fin de mantener homogénea la urbanización. Finalmente, como una prescripción expresamente consentida por todos, en un asentamiento sólo puede haber una vivienda y una familia en cada terreno. Como puede advertirse, la configura-

hay otros enormes, como el barrio 22 de Enero en Ciudad Evita, que tiene 1.250 familias y 100 ha de superficie, o el barrio San Martín, de Quilmes, que tiene 810 familias distribuidas en 20 manzanas.

19 Fue uno de estos sacerdotes quien tomó de la experiencia de las Comunidades Eclesiales de Base del Brasil la idea de los asentamientos. Así se origina concretamente la idea; otro asunto es analizar la efectividad histórica de este tipo de ocupación masiva. Es decir, por qué de la difusión y el arraigo en el Gran Buenos Aires de tal estrategia habitacional y organizativa.

20 Un lote en estos barrios mide 300 m², aproximadamente.

ción espacial resultante no sólo es idéntica a la de un loteo popular, sino que es copiada de ella; por otra parte, el lote permite una proyección de la vivienda que el hacinamiento villero impide. Aun en medio de absoluta precariedad, puede observarse que en un asentamiento muchas de las viviendas se parecen más a una casita que a la casilla de la villa.²¹ El asentamiento se sirve de la ocupación ilegal para reproducir la forma urbana del loteo.

Todas estas medidas tienen como uno de sus objetivos impedir el hacinamiento espacial para evitar que el asentamiento se transforme en una villa. Y es que los vecinos de un asentamiento han sido colocados en una situación de pobreza similar a la de un villero. Como es fácilmente advertible, esta organización del territorio requiere de una organización social previa. Antes de la ocupación de las tierras, un grupo debe reunir a la gente, elegir el predio y realizar una serie de trabajos de proyección. Los futuros vecinos deben saber las dimensiones del predio y deben realizar una mensura provisoria que les permita conocer la cantidad de lotes que resultarán de la subdivisión del terreno. Esto determinará la cantidad de familias que integren el barrio.

Hay otra razón de peso por la que el predio debe estar medido con anterioridad. Rápidamente las familias necesitan ubicarse para poder ir levantando allí una vivienda, por muy precaria que sea. No debe olvidarse que por tratarse de una ocupación ilegal y porque con frecuencia quienes hasta allí llegan no tienen otro lugar donde vivir, nadie puede abandonar su lugar ni siquiera por unas horas. Por otra parte, la gente sabe que la mejor forma de conjurar un desalojo es consolidar de la mejor y más rápida forma posible a las viviendas.

Si la lógica de la urbanización los obliga a la mensura, la lógica política obliga a la organización a contar con mucha más información. Y si bien las ocupaciones se han producido alternativamente en predios de propiedad privada o del Estado, los organizadores saben que posibles proyectos

21 De acuerdo con cifras oficiales, Bellardi y De Paula muestran una densidad promedio en las villas de la Capital de 110,7 familias/ha, mientras que en los asentamientos de La Matanza registramos un promedio de 15,4 familias/ha. Cabe destacar que tanto entre las villas como entre los asentamientos la densidad varía mucho de un barrio a otro; no obstante, la diferencia de densidad entre cualquier villa y cualquier asentamiento es tan notoria que el dato se vuelve relevante. Para las cifras correspondientes a las villas véase Bellardi y De Paula, 1986; y para los asentamientos Merklen, 1991.

—de inversión, por ejemplo— pueden acelerar el peligro de expulsión. Frente a ese riesgo, en las ocupaciones se razona más o menos con la siguiente lógica: si bien la posibilidad de desalojo está siempre presente hasta que la situación no se normaliza en términos legales, ese es un hecho violento que implica costos políticos a los responsables de la decisión.

Por otra parte, si bien la propiedad de la tierra es un derecho socialmente reconocido, también está legitimado el derecho a un lugar en el que vivir, y la situación de pobreza que viven los ocupantes refuerza la legitimidad de la ocupación. Entonces, la decisión del conjunto de actores que ordenan el desalojo por la fuerza de un grupo generalmente grande de familias se ve reforzada en el sistema político si existe un interés concreto que presiona en tal sentido. Es por eso que los ocupantes tomarán los recaudos para saber si algún agente local tiene interés en el terreno elegido. Luego todo esto es mantenido en el mayor secreto posible hasta el día del ingreso al predio, que debe ser sorpresivo: si la policía advierte la ocupación, basta un pequeño destacamento para impedir la toma.²²

Estos son los motivos por los cuales generalmente la tierra ocupada por los asentamientos no posee un alto valor inmobiliario, no es soporte de proyectos de desarrollo urbano ni hay programada allí ninguna clase de inversión. Generalmente, además, las ocupaciones se instalan en terrenos rodeados de barrios pobres. Todo esto, entonces, está hecho con el propósito de “disminuir al máximo” la conflictividad de por sí implicada en la toma de la tierra. Pero siempre se juega con el límite porque en realidad se eligen los terrenos mejor ubicados dentro de los que se piensa que no ocasionan conflicto. Algunas veces, quizá por error en la valoración de la situación, quizá por falta de información, quizá con toda conciencia, el conflicto aparece con toda su virulencia.

Y una vez desatado no es fácil detenerlo. Tal fue el caso de las ocupaciones de tierras en Ciudad Evita; mientras la ocupación era lejos, en la zona de Laferrere no hubo problema, pero ni bien la cantidad de familias que llegaban permitió extender la ocupación hacia las cercanías de los elegantes “chalets” de Ciudad Evita, comenzó el conflicto.

22 En *Asentamientos en La Matanza* analicé con algún detalle cómo la llegada de la democracia operaba como condición de posibilidad que favorecía la ocupación por la fuerza. Ver el capítulo “La democracia como condición” (Merklen, 1991: 103 y ss.).

No es posible un análisis detallado de la localización de los asentamientos ya que no existe la información suficiente para realizarlo. No obstante, del único relevamiento que cuenta con información para la totalidad del conurbano, se desprenden algunas conclusiones. El 71% de los asentamientos se ubica en la zona sur del Gran Buenos Aires, lo cual probablemente se explique por la importante presencia allí del Obispado de Quilmes y su entorno político, que han contribuido con las ocupaciones. Por otra parte, 63% de la tierra ocupada se encuentra en la primera corona de partidos del conglomerado. Esto tal vez pueda verse como indicador de la búsqueda de los ocupantes de las mejores localizaciones con el menor costo posible, en términos de conflicto, recuérdese que en la primera corona se presentan una serie de ventajas urbanas de importancia respecto de la segunda.²³

¿Por qué tanta energía invertida en una ocupación masiva? ¿Por qué tanto cuidado puesto en la configuración territorial? ¿Por qué asumir tanto riesgo para proveerse de un terreno? En definitiva, ¿por qué no se opta nuevamente por la villa? ¿Qué es lo que explica al asentamiento en cuanto tal? Debe tenerse en cuenta que para poner una familia en un lote, cuidar la normativa vigente y evitar el hacinamiento, se necesita muchísima más tierra que la que tiene una villa para albergar al mismo número de gente —la densidad promedio del asentamiento comparada a la de la villa lo demuestra—. Además, en los primeros momentos de una ocupación es mucho lo que se pone en riesgo. En sus primeros días, un asentamiento es un campamento gigante. Allí no hay agua ni baños ni lugar donde cocinar ni donde dormir ni donde higienizarse, ni nada. El riesgo sanitario y el esfuerzo personal y físico son enormes. Por otra parte, gran cantidad de los vecinos que aún tienen un empleo formal, lo pierden. Muchos, porque la construcción de las condiciones mínimas de habitabilidad (como conseguir agua potable en cantidad suficiente y construir un mínimo refugio) demandan varios

23 En el relevamiento, realizado entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, se encontraron 109 asentamientos con una población estimada en 173 mil habitantes. El relevamiento tiene la enorme importancia de ser el único para toda el área del Gran Buenos Aires, pero sus datos provienen de una encuesta realizada a las autoridades municipales. Por lo tanto, sus estimaciones pueden presentar algunos déficits advertidos por los propios autores del trabajo (Gazoli, Pastrana y Agostinis, 1990).

días. Pero si llegara a haber “cerco policial”, lo pierden por no poder ir a trabajar.²⁴

Gran cantidad de políticos, jueces y jefes de policía suele responder a las preguntas que nos hacíamos arriba diciendo que se trata de agitadores políticos que viven del conflicto. Esta tontería, que no es sino pretexto para la represión, no solo no explica nada sino que impide ver por qué miles de personas eligen esta alternativa habitacional. Una de las condiciones primordiales en juego es el ahogamiento de las alternativas de acceso a la vivienda para los sectores de menores ingresos. Como expusimos con anterioridad, en el transcurso de la década del setenta finaliza un tipo de relaciones sociales caracterizado por el desarrollo industrial y un compromiso estatal que ha sido llamado de bienestar. Pero llegados los años ochenta, esa sociedad ya estaba en crisis y había iniciado plenamente su transformación. La información estadística disponible permite observar el deterioro general de las condiciones de vida de los sectores populares a partir de la crisis del Estado de bienestar iniciada en los años setenta.²⁵

Se ha señalado dos procesos simultáneos en el movimiento de la estructura social: por una parte, se registró una polarización social dada por el aumento del número de los más ricos y el de los más pobres, en detrimento de los sectores de ingreso medio. Por la otra, los sectores de ingreso medio en su mayoría se empobrecen aumentando la heterogeneidad del sector y dando origen a lo que fue llamado “nueva pobreza” (Minujin, 1992). La crisis produjo un fuerte impacto sobre las mayorías pobres con un marcado aumento de la desocupación y la subocupación, y la reducción en términos reales del salario para quienes pudieron acceder a él. Sumado a esto, el ajuste estructural significó un retroceso en las redes de seguridad social (Bustelo, 1992).

Lo que la literatura menciona como retroceso en las “redes de seguridad social” significa una progresiva y drástica reducción de las políticas habitacionales dirigidas a los pobres. Así, prácticamente ha finalizado el loteo y la construcción de la vivienda propia por la ruptura de las condi-

24 El cerco policial es una política de desaliento frecuentemente aplicada por la Policía. Si bien muchas veces no se decide el desalojo, la Policía cerca el predio impidiendo ingresar en él. Por lo tanto nadie puede salir —porque luego no puede regresar— a buscar agua, a trabajar o a cualquier otra cosa. Esto empeora enormemente las condiciones de vida, especulándose con el consiguiente desaliento de las familias.

25 Sobre la crisis del Estado de bienestar, ver Barbeito y Lo Vuolo, 1992.

ciones sociales que la hicieron posible; pero también el Estado ha disminuido muchísimo la producción de urbanización y vivienda destinada a los más pobres como consecuencia de la crisis fiscal y de una reorientación del gasto público.²⁶

Por otra parte, durante el período de la última dictadura se da una compulsiva relocalización de los sectores de menores ingresos en la ciudad. El aumento del precio del suelo en la Capital Federal, la política de alquileres, el ya mencionado Plan de Erradicación de Villas y la demolición masiva de viviendas para la construcción de las autopistas llevaron a los pobres hacia el Gran Buenos Aires, dejando a la Capital habitada mayoritariamente por sectores de ingresos medios y altos.

El proceso es cuádruple: reducción de los ingresos de los ya pobres, aumento del valor de la vivienda, desalojos compulsivos y deterioro de la política habitacional del Estado.

Entonces, puede contestarse a las preguntas que nos hacíamos más arriba diciendo que los asentamientos se presentan como una estrategia defensiva respecto de la exclusión. Y esa exclusión es vivida como imposibilidad de acceder a la vivienda. Por una parte por el gran número de familias empobrecidas que antes pagaban un alquiler y ahora no pueden hacerlo. Por otra parte, por quienes han sido compulsivamente desalojados en la década pasada. Finalmente esa imposibilidad la experimentan las familias más jóvenes o en proceso de constitución, que vivieron con sus padres y ahora no pueden acceder a una vivienda similar.

La lógica de la urbanización vigente, y en última instancia la de las relaciones sociales, expulsa hacia la periferia a los sectores populares y que es su consecuencia que éstos ocupen las peores tierras de la ciudad. Sin embargo debe tenerse en cuenta que un asentamiento implica un conflicto. Se trata del movimiento colectivo de un conjunto de personas por no perder posiciones en la ciudad y en la sociedad. Por eso decíamos que, desde el punto de vista de los ocupantes, hay un juego permanente entre garantizar el éxito de la ocupación y elegir los terrenos mejor localizados

26 El déficit en la provisión de infraestructura sanitaria, hasta hace poco exclusivamente en manos de las políticas públicas, puede tomarse como indicador de la falta de urbanización. En tal sentido, un reciente estudio de la Universidad Nacional de la Plata para el gobierno provincial señala que aproximadamente cinco millones de personas carecen de agua corriente de red, red cloacal o ambas en once de los 23 partidos del Área Metropolitana. Ver Plan Director de Agua Potable y Saneamiento, La Plata, agosto de 1995.

posibles. Pero más fundamentalmente, lo que constituye el tema central que queremos tratar: cuando se produce un asentamiento se está produciendo un colectivo, y con él se va articulando una nueva sociabilidad. Se lo hace cuando se elige un tipo de hábitat y se selecciona un lugar determinado en la ciudad, aunque eso implique riesgos.²⁷

Las explicaciones corrientes de este tipo de ocupación padecen de un déficit común. Definen una situación y describen unas prácticas históricamente asociadas a ella. Así se sostiene que al empobrecimiento le corresponde tal estrategia de reproducción de la vida cotidiana, o que tal localización se explica por la actitud de los sectores dominantes que empujan a los pobres hacia los terrenos marginados. El déficit es que ambas explicaciones no ponen nada entre la situación y las prácticas, con lo cual se vuelven débiles e inespecíficas, respondiendo muy mal a la exigencia del contraejemplo. Es por eso que la exclusión respecto a la vivienda significa más que el impedimento de contar con cuatro paredes y un techo. Es exclusión del acceso a la tierra en tanto componente del hábitat y a la propiedad como sustento jurídico y simbólico, como muro de contención frente a la inseguridad social. Es también exclusión de la posibilidad de “acceder, progresar, llegar”, con la cual en algunos casos antes se contaba. Es para muchos el final de la estrategia del lote propio en el contexto de lotes y del plan de vivienda estatal. Pero, como veremos en seguida, es su redición en otro contexto. En el asentamiento está aún presente la creencia en el esfuerzo como medio de integración, o de ponerle freno a la exclusión.

En cuanto asentamiento uno se acerque a preguntar y a cuanta persona uno le pregunte, va a escuchar: “Queremos hacer de esto un barrio, no queremos una villa”.²⁸ Ese es precisamente el muro de contención

27 Ha sido Touraine (1987 y 1994) uno de los autores que mayor énfasis ha puesto en la necesidad de observar la “producción” de los sujetos sociales. En este sentido, aunque con un excesivo peso puesto en el papel que la voluntad juega, es interesante su visión del actor, que se vuelve sujeto cuando, como consecuencia de orientar su acción contra lo estructurado, provoca un conflicto y procura apropiarse del sentido de la historicidad.

28 Un dirigente entrevistado lo expresa con una claridad prístina: “Cuando nos vinimos al asentamiento teníamos claro que no queríamos repetir lo de la villa. Que las calles fueran calles, para cada familia un terreno, que la plaza fuera plaza y la cancha de fútbol fuera cancha de fútbol. O sea que queríamos terminar con lo que nosotros veníamos sufriendo hace mucho, es decir, ser villeros... La diferencia entre una villa y un asentamiento es fundamental: en una villa vivís hacinado, por más que edifiques, arriba tenés al vecino, al lado también, tenés los pasillos, tenés las

levantado por la organización comunitaria del asentamiento para respetar los principios de urbanización vigentes. Y aquí es necesario resaltar nuevamente algunos rasgos descriptivos de estos sectores. La población de los asentamientos no responde ya a una generación mayoritariamente migrante; hay una porción muy importante de “pauperizados” o “nuevos pobres” y la mayoría de ellos proviene de barrios populares, no de villas. Además, como dijimos, se trata de una población muy joven, con una gran cantidad de familias recientemente constituidas, incluso de parejas que deciden su vida en común a partir de irse a vivir al asentamiento. Familias empobrecidas que no pueden ya con un alquiler, parejas jóvenes que vivieron con sus padres en un barrio de loteo o en un plan de viviendas del Estado: todos ellos le temen a la villa, con toda la carga de significados que ello tiene. Y si no pueden hacer nada contra el empobrecimiento, van a pelear con uñas y dientes por no convertirse en villeros; por que no son inmigrantes, son habitantes de la ciudad que la conocen muy bien física y culturalmente. Y cuando aquí se dice “villa” o “villero”, se está actualizando toda la carga estigmatizante y fantasmagórica que posee el término. Porque en realidad a lo que se quiere escapar es al estigma de ser villero.

Nuevamente es sugerente el testimonio de un dirigente: “El tipo de una villa es un tipo que sabe que nunca más va a progresar, entonces no hace nada porque eso nunca va a pertenecerle. El tipo del asentamiento pelea, pelea por esto —el barrio— porque lo vive como propio”. En la idea del asentamiento hay mucho más que una estrategia de reproducción de las condiciones materiales de existencia. Está la producción de una identidad, esta vez contraponiendo el barrio a la villa, puesta en jaque para muchos la condición de trabajador. Desde el punto de vista urbano, acceder a la tierra en la ciudad es ocupar un lugar en ella; es estar a tantos o cuantos minutos de viaje de los centros de consumo, de trabajo, comerciales, etcétera, y es acceder a determinada provisión de servicios e infraestructura. Pero también es suscribir al conjunto de representaciones que implica una zona de la ciudad cualquiera y a la forma en que se vive.

cloacas, los chicos no tienen espacio donde recrearse, no tienen espacio propio... Yo pienso que la diferencia es de vida: en un asentamiento vos tenés lo que se llama un territorio familiar, donde criás tus hijos, vivís con tu familia, tenés un terrenito. En una villa no tenés espacio para vivir”. El testimonio es citado por Novaro y Perelman, 1993.

Se suscribe un status y la posibilidad de la diferenciación respecto de quienes no lo han alcanzado.

Aquí es necesario retomar otro componente importante. En la convocatoria a un asentamiento está siempre presente el proyecto de la propiedad privada del lote. Otra frase que puede sernos dicha en cualquier asentamiento: “Nosotros queremos comprar, no queremos que nadie nos regale nada ni queremos ser ocupantes ilegales, queremos ser propietarios”. Desde un desconocimiento total de lo que el asentamiento implica para los ocupantes, suele afirmarse —sorprendentemente tanto en el discurso político de izquierda y de derecha— que los asentamientos son un cuestionamiento a la propiedad privada. Pese a que el derecho es legalmente violado con la toma de la tierra, un asentamiento no cuestiona la propiedad privada porque contrariamente a ello, lo que se busca es reingresar a una condición de propietario de la cual se ha sido expulsado o a la cual se han cerrado las puertas de acceso.

Es que, si bien los asentamientos se inician como una ocupación ilegal, no hay en ellos ningún cuestionamiento a la noción de propiedad privada; lejos de ello, lo que los vecinos buscan es acceder al lote propio por verse excluidos de otros mecanismos de asignación. En el sentido que se le da a la toma, la salida de la legalidad es solo para reingresar a ella con un derecho reconocido. La propiedad que no se consigue en el mercado por la vía del ahorro se busca por medio de la acción colectiva. En este sentido, ha sido y es realmente eficaz la acción de los dirigentes frente a los medios de comunicación cuando declaran que allí sólo quieren construir un barrio. Con ello, hacia adentro y hacia afuera buscan diferenciar su propio status de villero y asociarlo al del trabajador que con su esfuerzo construye un lugar en el cual vivir.

Antes decíamos que los ocupantes copian la estructura urbana de los viejos barrios vecinos, continuando con el trazado de sus calles. Pero eso no es lo único que copian. Intentan copiar ese significado de la pobreza, el del pobre “prolijo”: propietario, trabajador, capaz de construir una familia “tipo”, de educar a sus hijos y de poseer una condición respetable. Para quienes se han quedado sin vivienda y sin tantas otras cosas, la posibilidad de acceder a la tierra posee siempre una significación idealizada. En el conjunto de representaciones en el que se inscribe, la mítica conquista del lote propio es presentada como un hito a partir del cual

mejorará la situación. Ahora bien, aquí el asentamiento se enfrenta a un dilema de hierro.

El barrio El Tambo, de Laferrere, es un asentamiento muy particular. Es el único que conocemos que ha logrado la propiedad de las tierras y cuyos vecinos tienen una escritura de propiedad del lote. Está legalmente electrificado y ha conseguido que el Estado asfalte casi todas sus calles y construya una escuela pública y un puente vehicular sobre el arroyo Mario. Tiene además un gimnasio, un jardín de infantes, una salita precaria y recientemente varios de sus vecinos tienen teléfono. Se ha convertido en un auténtico barrio. Pero junto con ello ha ocurrido otro fenómeno: como a cualquier otro barrio ha ingresado la mercantilización de sus lotes y sus viviendas. Aquello que era soñado por muchos como el lugar en el que vivir, se ha convertido en un objeto de compraventa. Y muchos vecinos, los más pobres, han vendido su terreno luego de diez años de pelear por su propiedad y se han mudado a otro barrio más pobre.

El nuevo barrio ya no es tan pobre y es atravesado por la misma fuerza centrífuga que expulsa lejos a los más débiles como cualquier otro sector de la ciudad. El asentamiento es una estrategia de integración social, pero si lo alcanza plenamente, como parece sugerir el caso de El Tambo, también se convierte en un lugar de exclusión. Porque en realidad la integración social nunca puede ser plena. Y un asentamiento, en términos sociales, apenas opera sobre algunas representaciones y sobre el hábitat, cuando la condición social es mucho más compleja. Este es un aspecto importante de los asentamientos: en un sentido, tras su búsqueda de integración a la norma y el lugar que han perdido, terminan legitimando aquella formación urbana y social que los dejó fuera. Ahora bien, ese no es el panorama general. Casi todos los asentamientos se encuentran en una situación de ilegalidad y de precariedad mayor. Pero de todos modos, muchas veces cuando uno camina por algún asentamiento viejo no puede distinguir cuándo está dentro de la ocupación ilegal y cuándo cruzó la vereda y está en el barrio loteado. Muchas veces a uno deben decirle: "No, de esa media manzana para acá es el asentamiento, para allá es el viejo barrio".

110 Efectivamente han conseguido evitar a la villa, pero no conseguirán recuperar la identidad de aquel trabajador de treinta años atrás. Allí, en los

asentamientos, convive lo que la sociología llamó “heterogeneidad social de las pobrezaas” (Murmis y Feldman, 1992). Conviven allí nuevos y viejos pobres, estructurales y pauperizados, villeros que se fueron al asentamiento y antiguos inquilinos desalojados, aquellos a quienes una topadora les tiró la casa abajo y un gobierno les birló una indemnización con hijos de aquel matrimonio al que el peronismo le dio una vivienda en Ciudad Evita. Y todavía esas socializaciones previas diversas, esos distintos capitales culturales antecedentes, las disímiles trayectorias vitales pesan forjando múltiples representaciones del mundo en el que viven.

Pero todos ellos juntos han forjado el asentamiento y allí se encuentran, en esos nuevos barrios con historias políticas, culturales y sociales similares. Lo cierto es que allí termina la ilusión; luego las condiciones de exclusión social siguen operando sobre el ingreso, el empleo, la educación formal y la participación política. El sueño del progreso, de la integración a una sociedad de “bienestar” vuelve a alejarse a diario, aun cuando la ocupación y el barrio están ya consolidados. Y aquel viejo temor de caerse del plato comienza a renovarse en una sociedad que, pese a haber conquistado un lugarcito y no como villero, cada vez se encuentra más fragmentada. Es que “ciudad” y “sociedad” designan a veces lo mismo y en muchos aspectos no puede distinguírselas. Pero la segunda noción rebasa a la primera y no debe confundírselas. Este artículo quizá pueda terminar haciendo una breve referencia a las organizaciones de estos barrios, quedándonos pendiente el interesante despliegue de la relación de estos barrios con el sistema político.

Las formas organizacionales de los asentamientos

En los primeros asentamientos se dio un modelo organizativo que los constituyó como verdaderos movimientos sociales. Este modelo organizativo fue creado también por los militantes vinculados a la Iglesia y se dio primero en los asentamientos de Quilmes, pero luego fue replicado en varios de los de La Matanza y posteriormente en muchos otros. Básicamente la estructura organizativa consistía en un cuerpo dirigente, que normalmente se llamaba comisión directiva, y un grupo de representantes más directos, el cuerpo de delegados. La comisión directiva se elegía

democráticamente de tal modo que por cada lote hubiera uno o dos votos, correspondientes al jefe de hogar y su cónyuge, variando esto de un barrio a otro. Esta comisión, a su vez poseía comisiones especiales: la comisión de salud, la de educación, la de “rescate de la cultura guaranítica”, la de madres, la de jóvenes, en fin, cada barrio organizaba las suyas a las que daba tareas específicas.

El cuerpo de delegados estaba constituido por uno o dos representantes de cada manzana, elegidos por el mismo método —en algunos barrios hubo comisión de manzana—. Así, cada manzana organizada producía sus primeros productos de urbanización: instalaba alguna bomba manual para tener agua, colaboraba en la delimitación de los lotes y los espacios de calle, ayudaba a los vecinos a poner sus casillas en un lugar que no fuera a ser luego el lote del vecino, desmalezaba, tendía los primeros cables de la luz, organizaba la recolección de residuos, hacía las cunetas y las vereditas para salir del barrial. Además funcionaba como control de la comisión directiva que era el cuerpo más directamente político; las decisiones más importantes se sometían a su consideración. La comisión directiva representaba al barrio en todo: negociaba con la policía, con otras fuerzas sociales y políticas, recorría todas las dependencias estatales en busca de apoyos, subsidios, promesas, alimentos, declaraciones, entre otras actividades.

También había cantidad de militantes, colaboradores externos a la organización que brindaban ayuda de todo tipo. Por último, había una asamblea de todos los vecinos que decidía sobre todas las cosas fundamentales, o creía hacerlo. Como podrá advertirse el estado de movilización de un asentamiento en sus primeros meses es muy alto; están obligados por la altísima precariedad de las condiciones de vida y por el peligro de desalojo. Pues bien, en aquellos años ochenta en que este modelo organizativo estuvo vigente las cosas funcionaron más o menos así, con variantes de un barrio a otro.

Esa organización, además, implicaba la existencia de todo un movimiento comunitario donde la vida del hogar parecía prolongarse hacia la comunidad. Y esto reaparece con bastante fuerza en momentos de necesidad muy crítica, como fueron los picos hiperinflacionarios de los últimos años.

Otro rasgo característico estaba dado por la relación con el Estado y el sistema político. Aquella acción de fuerza implicada en la ocupación

ilegal, fijaba por un tiempo una posición de distanciamiento y lejanía. Además, el asentamiento, cohesionado, tomaba distancia de los partidos po-líticos con el fin de mantener la unidad interna. Esto provocó incluso que esas organizaciones fueran percibidas como algo extraño por los partidos, implicaron la irrupción de un nuevo actor político en escena al cual era difícil de contener.

Diría que hasta 1990 ó 1991 en El Tambo las cosas funcionaban más o menos así: la tierra, por ejemplo, fue comprada por la cooperativa del barrio y luego transferida por ésta a los vecinos. Claro, los dirigentes sabían que si dejaban en manos de los funcionarios públicos la venta directa a los vecinos, por esa vía se colaba el clientelismo y eso significaba el fin del movimiento social, que quería seguir mediando la relación clientelar. Actualmente no queda nada de aquella organización salvo su comisión directiva, convertida ahora a otras funciones: cobra las cuotas de los terrenos, administra los desalojos de los vecinos incumplidores y opositores y se ha integrado informalmente al gobierno de la provincia. En otros barrios el modelo organizativo se agotó mucho tiempo antes²⁹ y prácticamente en ninguno queda nada de aquello, salvo vestigios organizativos y tal vez el recuerdo de lo aprendido en los vecinos. Sobre esa base, en muchos barrios hay un fuerte trabajo en el sentido de reconstruir las organizaciones populares.

Un rasgo característico de las organizaciones surgidas en los asentamientos es que todas ellas han decaído después de un momento. La participación de los vecinos va cayendo poco después de que su permanencia en el terreno se ve más o menos garantizada al irse diluyendo la amenaza de desalojo y a medida que los elementos indispensables de vida urbana están garantizados —la ubicación de las familias en el terreno, la provisión mínima de agua, una mínima vivienda para cada uno—. Cuánto tiempo dure la organización y con qué grado de organicidad es algo que solo el análisis de cada experiencia organizativa puede determinar. De hecho, en algunos casos las organizaciones logran armarse apenas tímidamente y en otros se consolidan durante un período prolongado. Tal vez puedan mencionarse dos puntos que tienen incidencia sobre esto.

29 Hacia 1987, cuando el peronismo gana la gobernación de Buenos Aires y se generaliza una política social hacia los asentamientos a través de una Secretaría de Tierra y Vivienda.

Por un lado, el tipo de objetivo que la organización se plantee y su capacidad de llevarlo adelante. La pelea por la regularización del dominio de la tierra, por ejemplo, ha conseguido aglutinar a todo el barrio en muchos casos; pero también la gestión de la escuela, la sala de primeros auxilios, las obras de agua y alumbrado o la construcción del comedor. Por otro lado, la capacidad de enfrentar al sistema de partidos políticos —y su competencia— en forma unificada ha sido un elemento clave. Y en este punto, las distintas coyunturas políticas se han revelado determinantes, ya que se modifica la actitud de cada actor respecto de los otros. Allí donde aparece un barrio organizado monolíticamente, lo primero que intentarán los distintos partidos será crear grupos que compitan por la organización del barrio, generalmente en torno a algún objetivo específico.

Desde el municipio se le brinda a un grupo la capacidad de organizar un comedor y desde una secretaría de nivel provincial se le da a otro la posibilidad de organizar la guardería, por ejemplo. Esto tras el correspondiente pedido de lealtad, con lo cual algunas veces los barrios van consiguiendo elementos puntuales, pero al precio de perder la unidad del movimiento organizado. Como en todas partes, la competencia política partidaria tiende a trasladarse al interior del barrio, al tiempo que la organización va dejando de transformarse en un actor más del juego. De cualquier forma, el hecho de que las organizaciones hayan caído desestima a las visiones que las consideraron como “nuevos movimientos sociales” capaces de otorgar un nuevo sentido democratizador a la sociedad, creyéndose que se estaba frente a la presencia de un sujeto histórico completamente original.³⁰

Pienso que en los asentamientos la heterogeneidad va cediendo de a poco a la fuerza de un mundo en común, unos van aprendiendo de los otros y una nueva sociabilidad va gestándose. Una que no es esto ni aquello, pero que “está siendo”. Y en eso, lo que no se ha olvidado es cómo hacer de una ocupación masiva un barrio y no una villa.

Final

He presentado una breve descripción de tres tipos de barrios, tres formas habitacionales correspondientes a dos momentos distintos en la historia de Buenos Aires. El centro estuvo puesto en la producción de los distintos categorías sociales, a partir del convencimiento de que describir la pobreza en términos de límites en el acceso a bienes no alcanza. Un pobre es un pobre.

Cuando se menciona la pobreza, se hace referencia a un conjunto social determinado, compuesto por los económicamente más desfavorecidos en la sociedad. En este sentido, precisiones como la “Línea de Pobreza” o las “Necesidades Básicas Insatisfechas” permiten al menos un punto de referencia de corte empírico. Pero, si bien “contar los pobres” es ciertamente una operación indispensable, la dimensión económica pura jamás da la información suficiente para comprender cabalmente las transformaciones vividas por las clases populares. Queda sobre todo por verse el problema de la acción, con toda la importancia que los movimientos sociales de anclaje barrial han tenido en la Argentina de estos años. E. P. Thompson se ha opuesto con razón a aquellas visiones que intentan establecer una correlación inmediata entre las condiciones económicas y la acción social. A estas visiones “espasmódicas” que encuentran la causa de toda conducta de los sectores populares en la pobreza o el hambre, debe oponérsele una consideración más compleja.

En síntesis, puse a la villa, el loteo y el asentamiento en un lugar tal que nos permitió mantenerlo oscilando entre las prácticas y las “estructuras”. Creo que esto hizo posible ver “algo más” sobre distintos sujetos de la pobreza. En nuestra descripción están presentes prácticas, representaciones e identidades, en permanente diálogo con sus condiciones —que podríamos llamar estructurales—. Está allí puesta en juego una perspectiva relacional, en el sentido de que entre las prácticas y las condiciones se construye todo un mundo de representaciones. Y esto debe ser incorporado a los estudios de la pobreza.

Si reservamos el término pobreza a un conjunto de condiciones de existencia, puede decirse que en este trabajo se pusieron de relieve las formas de sociabilidad que se generan y reproducen en ese universo. El punto de vista se coloca a medio camino entre prácticas y estructuras. Esto

explica ese afán que parece no querer dejar nada afuera, e ir haciéndolo jugar todo en una descripción, que incluyó sus hipótesis de explicación como elementos de un relato a lo largo del artículo.

Bibliografía

- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- Bellardi, Marta y A. De Paula (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: CEAL.
- Benjamin, Walter (2003). *Paris, capitale du XIX^e siècle*. París: Allia.
- Bourdieu, Pierre (1988). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Bustelo, Eduardo (1992). "La producción del Estado de malestar. Ajuste y política social en América Latina", en: A. Minujin (comp.). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- Clichevsky, Nora (1975). *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-73)*. Buenos Aires: CEUR / Instituto T. Di Tella.
- Clichevsky, Nora; Prévot Schapira, Marie-France y Graciela Schneider (1990). *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*. Buenos Aires: CEUR / CREDAL.
- Cuenya, Beatriz y otros (1985). *Condiciones de hábitat y salud de los sectores populares. Un estudio piloto en el asentamiento San Martín de Quilmes*. Buenos Aires: CEUR.
- De la Torre, Lidia (1983). "La ciudad residual", en: J. L. Romero y L. A. Romero (comps.). *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*. Buenos Aires: Ariel.
- Depaule, Jean-Charles y Christian Topalov (1996). "La ville à travers ses mots". *Enquête*, 4, Marseille: 247-266.
- Fara, Luis (1985). "Luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de San Francisco Solano", en: E. Jelin. *Los nuevos movimientos sociales*, 2. Buenos Aires: CEAL.

- Gazoli, Rubén; Pastrana, E. y S. Agostinis (1990). *Las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires, primer informe de investigación*. Buenos Aires: PROHA, Mimeo.
- Germani, Gino (1980). *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Goffman, Erving (1986). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Guber, Rosana (1991). "Villeros o cuando querer no es poder", en: R. Guber y A. Gravano. *Barrio sí, villa también*. Buenos Aires: CEAL.
- Izaguirre, Inés y Zulema Aristizábal (1988). *Las tomas de tierras en la zona sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- Korn, Francis (1974). *Buenos Aires: los huéspedes del 20*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Korn, Francis y Lidia De la Torre (1985). "La vivienda en Buenos Aires 1887-1914". *Desarrollo Económico*, 98, Buenos Aires.
- Marx, Karl (1975). *Trabajo asalariado y capital*. Buenos Aires: Anteo.
- Merklen, Denis (1991). *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.
- Minujin, Alberto (1992). "En la rodada", en: A. Minujin (comp.). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- Murmis, Miguel y Silvio Feldman (1992). "La heterogeneidad social de las pobreza", en: Alberto Minujin (ed.). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef / Losada: 45-92.
- Novaro, Marcos y Pablo Perelman (1993). *La pobreza en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Una visión de sus características y su evolución*. Buenos Aires: IIED-AL, Mimeo.
- Pitch, Tamar (1980). *Teoría de la desviación social*. México: Nueva Imagen.
- Ratier, Hugo (1985). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: CEAL.
- Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (1988). *Situación socio-habitacional del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: MSyAS.
- Touraine, Alain (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Touraine, Alain (1994). *Crítica de la modernidad*. Buenos Aires: FCE.
- Yujnovsky, Óscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: GEL.

Las cuestiones sociales en la ciudad metropolitana

Relaciones entre el mercado inmobiliario y las redes sociales en asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires*

María Cristina Cravino

Nuestra intención es mostrar cómo el mercado inmobiliario informal en los asentamientos consolidados del Área Metropolitana de Buenos Aires puede ser entendido a partir del prisma de las redes sociales, organizaciones barriales y relaciones familiares de reciprocidad y cómo este mercado modifica, a su vez, dichos vínculos sociales, e incluso introduce nuevas reagrupaciones no exentas de conflictos.

Los asentamientos informales de esa Área Metropolitana se expresan básicamente en dos formas que condensan tanto aspectos físicos-urbanos como procesos sociales distintos:¹ las villas, que se encuentran ubicadas en el área central: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CBA) y su primera conurbación. Los llamados “asentamientos”² o “tomas de tierra” se encuentran ubicados más hacia la periferia, en zonas de menor densidad poblacional. Las primeras tienen larga data, desde comienzos del siglo XX y su configuración urbana se caracteriza por calles irregulares y pasillos angostos, mientras que los segundos surgieron a partir de 1980 en res-

* Los resultados cuantitativos presentados aquí son producto de una investigación realizada en el año 2006. La misma se inserta en un proyecto conjunto con otros investigadores latinoamericanos dirigida por Pedro Abramo (IPPUR-UFRJ) denominada “Características estruturais dos mercados informais de solo na América Latina: formas de funcionamento e mobilidade residencial dos pobres”, financiada por el Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, USA). Los aspectos cualitativos fueron desarrollados en una investigación etnográfica previa, en el marco de una tesis doctoral entre los años 2003 y 2006.

1 Para más detalles, ver Cravino, 2006.

2 Utilizaremos el término “asentamientos” entre comillas cuando queremos aludir a esta tipología específica de asentamiento informal, cuando no la usamos estamos refiriéndonos genéricamente a estos.

puesta a nuevas condiciones de acceso a la ciudad más restrictivas, e imitaron las urbanizaciones formales en cuanto a dimensiones de los lotes (300 m²) y a la cuadrícula urbana (con reserva inclusive de espacios verdes y equipamiento comunitario). Esta trama urbana, similar a la formal, desde el punto de vista de los pobladores, permitiría la integración con el resto de la ciudad, ya que de esta manera podría no ser identificada como una “villa” y, por lo tanto, escapar a las estigmatizaciones de las que son objeto los habitantes de estas últimas. Sin embargo, este proceso en la mayoría de los casos no sucedió y fueron objeto de categorizaciones discriminatorias por parte de los habitantes de la ciudad “formal”.

El ingreso a las villas como a los “asentamientos” no implicaba pago alguno por parte de los pobladores (encontrándose solo unas pocas excepciones), situación que desde mediados de la década de los noventa se modificó. Sostenemos en este artículo que el mercado inmobiliario informal permite entender el incremento (geométrico) demográfico de las villas y, en gran medida, de los “asentamientos” de todo el AMBA, ya que provoca una fuerte densificación de estos barrios, observable, por ejemplo, en el crecimiento en altura de las edificaciones. Estos dos factores relacionados, el mercado inmobiliario informal y la extensión del espacio construido, alteran fuertemente las condiciones de factibilidad de los programas de regularización dominial de estos barrios y abren nuevos interrogantes al respecto. Por esta razón, consideramos que conocer las características estructurales y el funcionamiento de mercado inmobiliario informal pueden echar luz a las dificultades con las que se van a enfrentar los agentes decisores de políticas en el corto y mediano plazo.

La secuencia de este artículo es la siguiente: en primer lugar presentaremos algunos rasgos que consideramos centrales para comprender la aparición de los asentamientos informales en el AMBA y las transformaciones producidas en las últimas décadas en la región. En segundo lugar, analizaremos en clave socio-antropológica los procesos internos del mercado inmobiliario informal y su imbricación con las redes sociales barriales, enfatizando sus mutuas relaciones. Finalmente, plantearemos algunas reflexiones surgidas a partir de los sucesivos estudios realizados.

Metodología

Como se explicó, se trabajó por medio de una triangulación de técnicas cuantitativas con cualitativas de investigación. Se aplicaron tres cuestionarios de encuestas diferentes para analizar el mercado inmobiliario informal en los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires de acuerdo con la siguiente clasificación: a) vendedores, b) compradores y c) inquilinos. La muestra permitió hacer generalizaciones sobre los que sucede en los asentamientos del AMBA e involucró a 784 casos en el marco de ocho barrios distribuidos geográficamente en la región.

Selección de los casos para la encuesta

Para la selección de los barrios se tuvieron en cuenta diferentes variables: 1) características topológicas (nivel de centralidad) y topográficas (cercana a ríos o arroyos, ya que Buenos Aires es plana); 2) posición de los barrios en relación a la jerarquía socio-espacial de la ciudad; 3) posición en relación a vectores de estructuración intra-urbana (áreas de expansión, consolidadas o en deterioro); 4) población y tamaño de los asentamientos; 5) existencia o no de programa de urbanización; 6) se incluyó a las dos tipologías urbano-sociales típicas de Buenos Aires: villas y “asentamientos”.

Respecto a las *características topológicas* se seleccionaron urbanizaciones irregulares en: a) ciudad de Buenos Aires; b) Primera Corona del Gran Buenos Aires (la más cercana a la ciudad de Buenos Aires; c) Segunda Corona del Gran Buenos Aires (la más cercana a la zona peri-urbana). En relación a la *posición* de los barrios en la jerarquía se tomaron barrios con entornos de baja, media y alta renta: a) En la ciudad de Buenos Aires: dos barrios, uno en zona céntrica y cercana a la *city* financiera y otro en zona de entorno de mediana-baja renta; b) En la Primera Corona del Gran Buenos Aires: dos barrios, con diferentes entornos; c) En la Segunda Corona del Gran Buenos Aires: cuatro barrios con entornos diversos. En total se seleccionaron ocho barrios.

Dado que existen muy pocos asentamientos informales grandes, se realizó una taxonomía de tamaño: grande-mediano-pequeño ajustada al área de estudio. Tomando en cuenta las características de la muestra, se

seleccionaron cuatro barrios grandes y cuatro de tamaño intermedio y uno de tamaño pequeño; cinco villas y tres asentamientos. Se eligieron barrios en zonas urbanas consolidadas, en expansión y en proceso de deterioro. Por último, de los barrios propuestos, solamente cinco contaban con programas de radicación, aunque en distintas etapas de ejecución. La población del conjunto de los barrios seleccionados involucra a aproximadamente un 10% del total de habitantes de los asentamientos y villas del AMBA.

Tabla 1. Casos seleccionados

Barrio	Municipio	Tipología	Tamaño	Población	Entorno (renta-consolidación)	Programa
1. Retiro	Capital	Villa	Mediano 10 ha	8.934 ¹	Alta consolidada	No
2. Lugano	Capital	Villa	Grande 53 ha	17.820 ²	Baja-media consolidada	Sí
3. Corina	Avellaneda 1 Corona	Villa	Mediano 16 ¹¹ 77ha ⁶	2.250 ¹⁰ 7.620 ⁷	Media consolidada	No
4. Latinoamé-rica	La Matanza 2 Corona	Asentamiento	Grande 66 ha	12.000 ³	Baja en expansión	Sí
5. María Elena	La Matanza 2 Corona	Asentamiento	Grande 57 ha	s/d ³	Baja en expansión	Sí
6. Mitre	San Miguel 2 Corona	Villa	Mediano 18	7.859 ⁵	Alta-media-baja expansión	No
7. La Esperanza	Quilmes 2 Corona	Asentamiento	Grande 75 54 ⁹	6.373 ⁵ 9.800 ⁸	Baja en expansión	No
8. Pte. Ibáñez	Morón 1 Corona	Villa	Pequeño 5 ha	1.734 ⁵	Media consolidada	No

(1) Datos obtenidos en 2003 por Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).

(2) Datos obtenidos en 2004 por Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).

(3) A comienzos de la década del noventa, Latinoamérica tenía aproximadamente 7.600 personas y el barrio María Elena debía contar con un número similar. Es presumible que en 2006 el número de personas haya crecido considerablemente, según la organización vecinal habitan 12 mil personas, pero consideramos que puede estar sobreestimada la cifra.

(4) Tomamos el dato que proporciona el PROMEBA, ya que el INDEC indica 1.614 personas.

(5) INDEC, *Censo de vivienda y población 2001*, (equivalente al IBG). Este último Censo no contabilizó viviendas.

(continuación tabla 1)

- (6) 77 ha de acuerdo al INDEC. Incluye un conjunto habitacional y un barrio de interés de viviendas de interés social. Por lo tanto, la superficie ocupada estrictamente por la villa es menor.
- (7) Esta cifra corresponde a todo el predio con esa denominación, pero incluye numerosos conjuntos habitacionales, por lo que la población estrictamente en "villa" corresponde a aproximadamente entre un 10% a 15% de este número.
- (8) Este el número indicado por la organización vecinal y creemos que es el más confiable.
- (9) Este es el tamaño indicado por la organización vecinal que nos facilitó un plano del polígono, por lo que lo consideramos más confiable.
- (10) Estimación nuestra.
- (11) Estimación nuestra.

Ref: tamaño

Grande: más de 20 ha

Mediano: de 11 a 20 ha

Pequeño: hasta 10 ha

Aclaración: las urbanizaciones informales grandes son la excepción en el AMBA, abundan las medianas y las pequeñas. En general, descartamos las pequeños por las características de la muestra.

Ref: programas

La condición *sí-no* presenta cierta ambigüedad. Por ejemplo, la Villa de Retiro se encontraba al momento del estudio con un planteo de proyecto de radicación, pero implicaba que una parte del barrio iba a ser radicada y otra erradicada. Sin embargo, los proyectos cambian permanentemente y llevan más de una década de dilatación.

Villa Lugano presentaba programa en curso, pero con gran lentitud. Corina y Mitre no se encontraba enmarcado en ningún programa. La Esperanza, Latinoamérica y María Elena tenían iniciado el programa, con boleto de compraventa pero está dilatado en el tiempo. En La Esperanza actualmente no hay intervención, en cambio en María Elena y Latinoamérica comenzaban nuevas acciones para retomar la regularización dominial.

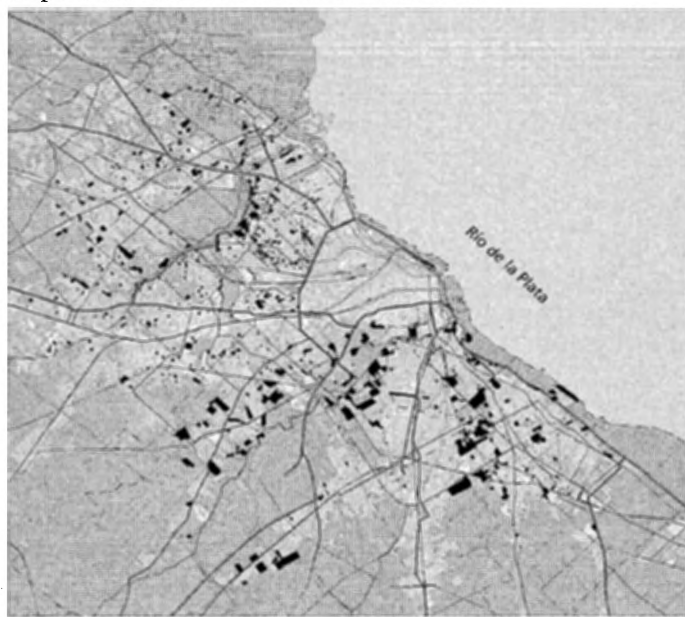
Método etnográfico

La etnografía fue utilizada en tres asentamientos de la ciudad de Buenos Aires (Villa 31-Retiro, Villa 1-11-14- Bajo Flores y Villa 21-24- Barracas), e incluyó 68 entrevistas en profundidad, 15 historias de vida y una observación participante amplia, como por ejemplo asistencia a reuniones dentro de los barrios con los organismos estatales. Complementariamente, se realizaron tres entrevistas en profundidad en cada uno de los ocho barrios seleccionados para la aplicación de las encuestas.

Asentamientos informales y reconfiguración urbana del AMBA en las últimas tres décadas

En el AMBA, el mercado de suelo urbano fue accesible a los sectores populares desde la década de los años cuarenta hasta mediados de la década de los setenta. Las viviendas fueron, por lo general, resueltas por mecanismos de autoconstrucción o, en ciertos períodos, gracias al acceso al crédito subsidiado por parte del Estado. Esto no impidió que existieran tempranamente *formas irregulares* del acceso al suelo como las tradicionales villas, que se observan desde comienzos del siglo XX, pero siempre constituyeron una situación minoritaria en cuanto a formas de habitar la ciudad. El desarrollo de estas prácticas se da por dos vías: nuevas ocupaciones en la periferia (y en menor medida en las áreas centrales) y densificación o verticalización en los asentamientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de forma más moderada en el resto de la ciudad.

Mapa 1. Asentamientos informales en el AMBA



Fuente: Infohabitat. UNGS, 2005.

Podemos entonces remarcar dos procesos que deterioraron en los últimos 30 años las formas de acceso a la ciudad de los sectores populares y que son las causas estructurales del crecimiento de la informalidad en la región en estudio:

1) *A mediados de los años setenta*: en el marco del último gobierno militar se dictaron una serie de medidas que significaron un punto de inflexión en la vida de la ciudad: a) normativas urbanas que impidieron los loteamientos sin infraestructura, lo que encareció el precio de los mismos.; b) mecanismos indexatorios en los precios de los lotes y alquileres; c) deterioro del salario real y crecimiento del desempleo; d) desindustrialización por medio de la apertura económica; e) políticas de erradicación de asentamientos informales en el área de la ciudad de Buenos Aires.

2) *A comienzos de los años noventa*: a) la apertura económica provocó el cierre de numerosas industrias, con la consecuente pérdida de empleo y crecimiento de la desocupación, que llegó a más de un 20% de la población económicamente activa; b) privatización de los servicios públicos urbanos, que implicó alza de las tarifas, c) el auge de las urbanizaciones cerradas de *élite* en el periurbano consumió suelo posible de ser ocupado por los sectores populares; d) la falta de oferta de lotes para sectores populares; y e) falta de oferta de vivienda social estatal. A estas causas estructurales hay que sumarle los procesos migratorios además del crecimiento vegetativo de la población residente en asentamientos informales. En el caso del AMBA la llegada de migrantes son de dos tipos: a) del interior del país, provocado por las crisis económicas regionales endémicas, b) de países limítrofes (particularmente Paraguay y Bolivia) y Perú.

De esta forma, las ocupaciones de tierras se *institucionalizaron* como forma de acceso al suelo urbano. Con institucionalización queremos referirnos a que se instalaron como forma habitual, con reglas sociales conocidas de acceso a la ciudad informal y extendida en toda el área. Paralelamente a este movimiento de nuevas invasiones de tierra, se le da un crecimiento del mercado inmobiliario informal. Este crecimiento se expresa en dos submercados: la compra-venta de suelo urbano o viviendas y el alquiler, básicamente de cuartos con baño compartido. Estos submercados por lo general son producto de la subdivisión del lote, de la vivienda y/o una pequeña nueva construcción (usualmente, en altura).

Es difícil de precisar cuál es la dimensión de la informalidad en el AMBA. Si se toman los datos oficiales, éstos indican un 5% y un 6,8% de la población para la CBA y el Gran Buenos Aires (GBA) respectivamente (*Censo de población y vivienda*, 2001). Sin embargo se puede estimar (a partir de otras investigaciones propias) que su cifra se elevaría (en una postura conservadora) al doble, dado el importantísimo subregistro en las estadísticas estatales. Es decir, alrededor de un 10% de la población de la región, con más de un millón de personas.

Transformaciones recientes en la sociabilidad de los asentamientos informales. La metamorfosis de las redes

Es un tópico recurrente hacer referencia a la pérdida de los lazos de solidaridad entre los vecinos de los asentamientos informales. Aquí, por el contrario, afirmamos que existe una complejización de las relaciones barriales que favorece las relaciones del mercado inmobiliario informal. Esta complejización, creemos, se da por diversos procesos, entre ellos: a) el crecimiento de la escala de la población en cada barrio y b) la presencia de recursos de numerosos programas sociales asistenciales focalizados. Estos recursos nunca son distribuidos universalmente, y por lo tanto, rompen las relaciones de confianza o de proximidad entre los vecinos. Es decir, implica una competencia entre las familias por los recursos estatales y entonces modifica las tradicionales relaciones de reciprocidad, al mismo tiempo que transforma las relaciones de poder existentes en los barrios y en muchos casos prioriza la adscripción partidaria (clientelismo político).

Estos dos factores dejan una huella en la espacialidad barrial e instalan situaciones de competencia, ya que son reforzadas por la competencia propia del mercado inmobiliario informal, que no aparece ahora como el único elemento de disrupción en las redes de reciprocidad. El intercambio desinteresado sigue funcionando, pero fundamentalmente por medio de redes de información y de pequeñas ayudas, en particular de los que puede denominarse “servicios” (cuidado infantil o préstamo de herramientas o refugio de recreación para paisanos o connacionales) en tensión con la disputa por los recursos de los programas sociales y la

apropiación del espacio urbano disponible en los barrios que ahora puede ser colocado en el mercado inmobiliario informal y obtenerse recursos monetarios.

En síntesis, las redes sociales barriales siguen vigentes, pero se modifica su sentido. Algunas organizaciones locales declinan, otras se refuerzan y son más permanentes, algunas cobran formas institucionalizadas (e incluso formalizadas),³ mientras otras cambian su sentido o contenido. Paralelamente, también se modifica constantemente el entramado social de la economía barrial, al que se accede preferentemente por medio de vínculos sociales, en particular a partir de aquellos supeditados a las distintas nacionalidades presentes en los asentamientos informales.

Si bien en los barrios están presentes conflictividades entre los grupos de distintas nacionalidades, creemos que la principal fractura en la sociabilidad barrial está signada por el mercado inmobiliario informal. Se constituye una división entre dos grupos con intereses antagónicos: los que se consideran “propietarios” de las viviendas que ocupan (aún cuando no tengan el título que lo acredite) y los inquilinos. Estos intereses operan sobre los procesos de regularización dominial y los programas de mejoramiento barrial.

Los habitantes de los barrios que se consideran “propietarios” construyeron un discurso desfavorable en relación a los inquilinos y recurrentemente afirman que los últimos no tienen relaciones de vecindad, que no están integrados, que están de paso. Esto no se corresponde con la realidad, ya que el alquiler es la puerta de entrada del barrio y prácticamente todos los inquilinos aspiran (si sus ingresos lo permiten) cambiar su condición a la de “propietarios” (en la realidad ocupantes de hecho con tenencia segura). Es decir, existen dos estatus sociales diferenciados, unos son “ciudadanos de primera” y otros “de segunda” en el mundo de la informalidad urbana. Por otra parte, los locadores tampoco gozan de un status social favorable cuando alquilan varios cuartos, ya que los vecinos en general, consideran que aquellos obtienen de esa forma ganancias exageradas y especulan con la necesidad de los recién llegados al barrio. Por esta razón, la condición de locador no es declarada públicamente y se oculta para los agentes externos (en particular estatales) las prácticas de arrien-

3 Es decir, con personería jurídica.

do. Así, muchas veces los locadores les retienen los documentos de identidad a los inquilinos para que no los delaten, o los ocultan en los censos realizados para el reparto de los programas sociales asistenciales o realizados a fin de la confección de un padrón electoral.

La sociabilidad en el espacio barrial de estos asentamientos se constituye entonces a partir del entramado de actores, relaciones, experiencias, expectativas que configuran la vida cotidiana de los habitantes. En él se encuentran tanto relaciones de reciprocidad como de disputa, de identificación como de diferenciación o estratificación y más recientemente, relaciones de mercado. Este espacio se encuentra en permanente cambio, transformación que no tiende de la unidad a la fragmentación, sino a prácticas diferentes, complejizando los vínculos de vecindad. Mientras tanto, las formas organizativas de reivindicación barrial van cambiando al calor de la lucha y de las intervenciones del Estado. Concluimos entonces, que actualmente en los asentamientos informales la sociabilidad barrial se entiende en el mercado y el mercado se comprende en la sociabilidad barrial ya que entre ellos existe una relación dialéctica, de mutua transformación.

Las redes permiten acceder a los asentamientos informales

Así como es conocido que las redes sociales son centrales a la hora de comprender los procesos de migración y el ingreso al trabajo en el lugar de llegada, también funcionan para el acceso a un lugar donde habitar en la ciudad y para quienes se desplazan dentro de ella, en trayectorias de ascenso o descenso habitacional y/o social. Es decir, existe una estrecha relación entre las formas de movilidad residencial y las redes sociales de diferente tipo.

Las entrevistas recabadas, por ejemplo, fueron profusas en cuanto a la facilidad que otorgaron los contactos de con-nacionales para obtener una vivienda, ya sea en alquiler, como por medio de la compra, en especial en los migrantes porque el conocimiento de la ciudad es limitado o nulo. Se encontró que el alquiler (en particular de una habitación con baño compartido) es la forma de entrada a los asentamientos, reemplazando en muchos casos a la forma tradicional de ingreso, que era el allegamiento en la

casa de parientes o paisanos. Si este allegamiento existe, implica en la actualidad, en términos generales, un tiempo corto. En el caso de los migrantes, se suma además, la imposibilidad de acceder al mercado formal de alquiler por falta de documentación (documentos de identidad argentinos, recibo de salario formal, garantías en la ciudad) o del dinero necesario que se solicita en concepto de depósito inicial (que implica por lo menos dos meses del costo del alquiler) y la comisión de la inmobiliaria (equivalente a dos o más montos mensuales del alquiler).

Las encuestas mostraron que el conocimiento del inmueble objeto de la transacción fue obtenido por la información que proveyeron los vecinos, los amigos, los compañeros de trabajo, de la iglesia, entre otros. Esto señala una relación muy estrecha entre el funcionamiento de las redes sociales y el mercado. De hecho, fueron muy pocos los que accedieron a un cuarto en arriendo o a una vivienda para la compra por medio de anuncios (ya sean estos carteles en la vivienda, en un comercio o en un periódico).⁴ La presencia de parientes o amigos en el barrio es central para acceder a las viviendas disponibles. Encontramos entre los inquilinos que 16,6% cuenta con alguno de sus padres en el barrio, mientras 54,4% los tiene en el exterior, 15,4% en otro municipio y 5,9% fallecieron (algunos pocos no supieron contestar). A su vez, uno de cada cuatro inquilinos contaba con un hermano (el que más frecuentaba) en el mismo asentamiento. Lo que señala el peso de la población migrante es que 42,8% tenía a todos sus hermanos en otro país.

Un dato iluminador es la cantidad de personas que conocían antes de llegar al barrio. Si consideramos el rango de una a cinco personas conocidas en el barrio previamente, el porcentaje es de 73,2% en la CBA y 29,2% para el GBA. En el caso de la CBA la cifra de casos sin ningún conocido en el barrio asciende a 12,5%, mientras que en el Conurbano Bonaerense 28,5%. En este último sector de la ciudad 33,8% tenía referencias de más de 10 individuos en el asentamiento y en la Ciudad de Buenos Aires 12,5% (entre 5 y 10 personas las cifras son menos relevantes, 1,8% para la CBA y un 8,5% en el GBA).

4 En el caso de los inquilinos y los compradores, el acceso por medio de anuncios de diferente tipo ronda el 6%.

El producto típico del submercado de alquiler es el cuarto,⁵ llegando a 88,8% de lo que se renta. Como se afirmó, ésta suele ser la forma de habitar en una primera instancia estos barrios. En algunos casos, se trata de edificaciones que contienen una decena de piezas, con sanitarios compartidos. Esta situación de alquiler es vista por los pobladores como transitoria (solo un grupo permanece en esa condición, porque la mayoría de los inquilinos al cabo de cinco años cambió al rango de “propietario” de la vivienda que habita). Así, 80% de los inquilinos encuestados, tanto en la CBA como en el GBA nos indicaba que ahorraría para comprar una casa. Más de la mitad deseaban adquirirla en el mismo barrio y menos de la mitad aspiraba (lo que muestra la búsqueda de otras externalidades urbanas y mayor seguridad en la tenencia) en un barrio formal (ya sea por vía del mercado o por el acceso a programas de viviendas de interés social). Esto demuestra que la informalidad es una forma de acceso a la ciudad, pero que buena parte de sus habitantes piensan en otras opciones, particularmente en la ciudad formal y, sin duda, éstas últimas tienen más valor para ellos. Sin embargo, nada indica que se pueda dar el tránsito en la movilidad residencial de un asentamiento a un barrio formal.

El funcionamiento del mercado inmobiliario informal

El mercado inmobiliario informal redefine nuevas reglas de relaciones sociales en los asentamientos, y se inscribe sobre las que ya funcionan en cuanto a las reciprocidades, vecindad y urbanismo tácito. Los distintos submercados informales deben ser comprendidos en el marco de dos contextos: por un lado, el funcionamiento del mercado inmobiliario formal coloca barreras económicas y sociales a la entrada y excluye a los sectores populares, ya que no hay oferta de suelo urbano accesible para aquellos; por el otro, persisten aún prácticas no mercantilizadas de acce-

5 Podemos indicar la proximidad física entre inquilinos y propietarios, siendo en un cuarto de los casos habitantes ambos de la misma vivienda, casi 40% un habitante del mismo inmueble. En su defecto, los locadores son vecinos del barrio y en porcentajes insignificantes viven en otros barrios. Esto implica un contacto cotidiano y una sociabilidad barrial particular, muy diferente a lo que sucede en el arriendo del mercado formal.

der a suelo urbano, pero éstas se dan solo en lugares donde la tierra vacante existe, es decir, en la periferia. Por lo tanto, el mercado formal o el acceso a un lote por medio de la acción colectiva no están al alcance para aquellos que viven en el distrito central del área.

Mientras que ciertas prácticas de reciprocidad fueron las que permitieron el crecimiento de los asentamientos informales, éstas con el tiempo fueron limitándose por diversos factores, entre ellos la escasez de tierra disponible y la posibilidad de obtener una renta por medio del alquiler de cuartos ante la creciente demanda de un lugar en la ciudad, el deterioro del nivel de ingresos y el crecimiento de la desocupación. Las nuevas reglas de relaciones barriales, producto de la emergencia de un mercado inmobiliario informal, implican la construcción de una “ilegalidad” alternativa (que interpela a la oficial), que se desarrolla incrustada en relaciones sociales previas, que hacen que las transacciones tiendan a semejarse a formas de reciprocidad o a operaciones del mercado inmobiliario formal. A su vez, las condiciones urbanas de los barrios y los inmuebles que se intercambian o se alquilan no son asimilables fácilmente a los de la ciudad formal. Como explica Abramo (2003) existen externalidades positivas y negativas diferentes.

La “ilegalidad” de las transacciones inmobiliarias no está implicando ilegitimidad, ya que se sustentan en un orden jurídico local alternativo si se adopta el paradigma del pluralismo jurídico. Esta legitimidad se va consolidando con su uso cada vez más extendido. El Estado no regula este mercado, pero tampoco sanciona este tipo de prácticas, sólo las tolera (por omisión de acciones). En estas operaciones no actúan agentes económicos típicos del mercado formal, ya que fueron escasísimos los casos en los que intervinieron intermediarios, es decir inmobiliarias.

Por el contrario, lo que caracteriza estas transacciones es su carácter “cara a cara”. Esta impronta marca las relaciones de mercado. Por lo tanto, no es un mercado de oferta y demanda con agentes anónimos y con una racionalidad pura y exclusivamente guiada por la ganancia. Se desarrollan e institucionalizan (es decir, adquieren estabilidad) reglas del juego conocidas y reconocidas por los actores del espacio barrial, accionado por lógicas que dependen del posicionamiento de los sujetos en las redes sociales barriales. En los productos que se intercambian en este mercado informal se incluye la aceptación de la “libertad urbanística”

que dio origen a las viviendas presentes en estos barrios. Es decir, no se requiere incorporar las normas urbanas constructivas del orden jurídico oficial.

Consideramos que el mercado inmobiliario en los asentamientos informales se inició en el marco de prácticas de autourbanización y autoconstrucción que surgieron como no mercantilizadas (como valor de uso), pero que luego adquirieron valor monetario (valor de cambio). Este origen deja una marca que persiste, ya que no logra desincrustarse totalmente de estas relaciones sociales que dieron origen a las viviendas. No obstante, un submercado se va despegando de estas redes, el de alquiler, ya que una porción de la construcción es destinada directamente para la obtención de renta a partir de un producto específico: los cuartos de alquiler, en su mayoría con baño compartido (Cravino, 2006). La existencia de este submercado está vinculada a una escala demográfica creciente en este tipo de barrios. Coexisten lógicas diferentes, algunas que llevan este mercado hacia modalidades muy similares a las del mercado formal capitalista y otras que lo impregnan de lógicas vinculadas a las redes de reciprocidad. Ninguna de las dos es hegemónica aún. Las formas más cercanas a las capitalistas se centran en el submercado de alquiler y las formas más cercanas a las redes de reciprocidad se concentran en la compra-venta de viviendas (Cravino, 2006).

Sostenemos que el arriendo se asemeja a la lógica capitalista porque los encuestados y entrevistados respondieron que no puede permanecer ni un día más en el inmueble si el alquiler de éste no se paga. Es decir, no hay ninguna flexibilidad en los tiempos de pago, esto es, debe ser puntual o de lo contrario se pierde el cuarto o la casa. En consecuencia, lo que prima es el interés del locador de colocar su capital en el mercado y obtener por este medio una renta. Es una mercancía que debe circular, ya que fue producida para este fin. Un elemento que confirma nuestra argumentación, es la evidencia de que los precios de los alquileres subieron cerca del doble de lo que costaban un año antes (se hizo un relevamiento semejante en el año 2005), acompañando lo que sucedió en el mercado formal y no teniendo entonces como base el incremento de los ingresos de los habitantes, que nunca superó el 20% (de acuerdo a las estimaciones oficiales) en ningún sector productivo. Un punto de inflexión, desde nuestro punto de vista, lo constituye el hallazgo de la mercantiliza-

ción del acceso al suelo urbano o a la vivienda en el marco de las relaciones de parentesco (Cravino, 2006).⁶

En el mercado de alquiler, que se encuentra en franco crecimiento, locadores y locatarios suelen pertenecer a redes de connacionales. Esto no quita la lógica de la renta, sino que muestra la necesidad de relaciones de confianza que deben estar presentes en las transacciones y evitan o minimizan conflictos por “estilos de vida” (Cravino, 2006). En las transacciones de compra-venta encontramos muchos casos de adquisición a plazos (32%), que incluso implicaron una adaptación del monto de las cuotas a las capacidades económicas de los compradores (sin cobrar interés alguno) y con contemplaciones si algunas circunstancias obligaron a éstos últimos al incumplimiento de los pagos en los plazos estipulados. Esto es, se les permite cierto atraso o el cambio de las condiciones pactadas, sin que implique penalizaciones económicas o la pérdida del inmueble (tampoco tendrían medios judiciales para hacerlo), a diferencia de los inquilinos que pueden ser desalojados sumariamente (en algunos casos se les colocó las pertenencias en la puerta). Es conveniente aclarar que un sector de los locadores, alquila una parte de su vivienda o un cuarto en el mismo inmueble y éste constituye un ingreso relevante para su unidad doméstica y por lo tanto, queda por fuera de la lógica “capitalista”. Esto se evidencia, además, en las respuestas de los encuestados que indicaban que en esos casos los locadores contaban con menores ingresos que los locatarios.

Respecto a la relación entre orden jurídico local “alternativo” (de acuerdo al pluralismo jurídico) y mercado inmobiliario informal, observamos que existe desde la perspectiva de los actores, un desdoblamiento de la percepción del acto de compra-venta: se considera legítima la compra y se considera ilegítima la venta. La compra se asemeja a la ocupación, que está signada por la lógica de la necesidad, mientras que la venta coloca a los sujetos fuera de esta lógica (desde sus percepciones) porque implica que se puede obtener dinero, mientras que los que permanecen en una villa se legitiman por la falta de recursos. Los que vendían, tenían

6 Los estudios socio-antropológicos de décadas anteriores en este tipo de barrios indicaban el cumplimiento de las prescripciones de parentesco, donde los asentados recibían en condición de allegados a los parientes (de sangre o políticos) recién llegados, ya sea provenientes de la migración o por caer éstos en necesidades habitacionales que no podían ser resueltas de otra forma.

miedo a ser penalizados (aunque esto no sucediera) por vender algo que no les pertenecía legalmente, por esta razón intentaban tomar resguardos en lo que se constataba en la documentación escrita, que consiste en un papel firmado por ambas partes, allí se asienta que solo se venden los materiales, o la casa y no el suelo, ya que este último no les pertenece (Cravino, 2006).

Consideraciones

La informalidad urbana no es una excepción, una trasgresión, sino que constituye una forma de acceso a la ciudad. La trilogía compuesta por la llegada o presencia en las ciudades de sectores de población con bajos ingresos (producto de su inserción precaria o de baja calificación en el mercado laboral), junto a la inexistencia de ofertas de suelo acordes a su capacidad adquisitiva y la falta de oferta de viviendas subsidiadas por parte del Estado (que cuando construyó vivienda de interés social se abocó a los sectores medios bajos o medios) es la responsable objetiva de la conformación de asentamientos informales. Cabe aclarar que la mayor demanda de los sectores populares se centra en el suelo urbano, ya que tradicionalmente las viviendas se desarrollaron por medio de la autoconstrucción.

Durante mucho tiempo la válvula de escape a la falta de viviendas fue resuelta por el alquiler para sectores populares en diferentes tipologías: los conventillos y luego los hoteles pensión, que solieron captar buena parte de los ingresos de los trabajadores. Esto hizo que la opción de la ocupación de suelo urbano aliviara esa sangría de dinero y luego se convirtiera en un acceso posible a la propiedad de un inmueble. Las modalidades de la informalidad sufren mutaciones que deben ser tenidas en cuenta para la formulación de políticas, a riesgo de operar con paradigmas que ya no se ajustan a la realidad urbana y social de estos barrios.

Los resultados de la investigación llaman la atención sobre los nuevos procesos ocurridos en los asentamientos consolidados. Por un lado se institucionaliza una movilidad residencial por medio de transacciones inmobiliarias informales que modifican las condiciones urbanas de tenencia de la tierra: los lotes se hacen más pequeños y se alejan cada vez más de las

normativas urbanas. Por otra parte, cada vez cobra más relevancia un tipo más precario de habitar estos barrios: el alquiler, que implica un cambio en el paradigma de intervención de las agencias estatales (tomando además en cuenta las conflictivas relaciones con los que se consideran “propietarios”). En segundo lugar, la densificación implica peores condiciones habitacionales y sanitarias. En particular, nuevamente el alquiler se caracteriza por la permanencia de familias, muchas veces numerosas, en cuartos insalubres sin ventilación, con alto hacinamiento, con instalaciones sanitarias compartidas, precarias, poco higiénicas. Las redes de algunos servicios públicos, tales como la electricidad o el agua corriente no logran abastecer a la creciente población, y los gobiernos locales no suelen invertir en las villas para mejorar la infraestructura existente o presionar a las empresas privadas (que proveen algunos de estos servicios) para que lo hagan.

A partir de lo afirmado anteriormente, se plantea un horizonte pesimista acerca del crecimiento de la informalidad. Esto es: precariedad mayor en la tenencia, condiciones habitacionales deterioradas y una configuración de actores nueva en estos barrios que conlleva conflictividades con antagonismos de intereses que se deben dirimir. Por otra parte, crecen coyunturalmente los casos de nuevas urbanizaciones informales, que desagotan en parte la demanda de parcelas urbanas y esto puede ser tomado, frente a ciertos planteos como un elemento positivo, pero muestra las limitaciones de las políticas de vivienda de interés social crecientes en los últimos años.

Para que sucedieran prácticas de transacciones monetizadas de suelo urbano y emergiera un submercado de alquiler en los asentamientos informales se sucedieron condiciones objetivas, tales como la falta de tierra donde asentarse, en particular en las zonas céntricas, el incremento de necesidades habitacionales por parte de sectores pauperizados, oleadas de migrantes, entre otros. Además la fuerte crisis, con caída del salario y crecimiento del desempleo hizo menguar la capacidad de ahorro de las familias, por lo que para muchos el alquiler formal ya no fue una opción posible. Pero, también se requirieron factores subjetivos, principalmente una ideología que dio legitimidad a la mercantilización de bienes que se obtuvieron por acción colectiva o por redes de reciprocidad y el aprovechamiento (con límites) de la oportunidad que da la presión de la deman-

da de algunos sectores por obtener viviendas en los asentamientos informales. A su vez, es importante señalar que los que llegaban a los barrios, por lo general, no tenían experiencia en ocupaciones de tierra y el contexto jurídico-político disminuía las posibilidades de sortear con éxito una situación semejante. Por lo tanto, acceder a un asentamiento consolidado puede ser menos riesgoso. La pregunta que se mantiene abierta es ¿cuál debe ser el paradigma de intervención de los asentamientos informales a partir de la metamorfosis urbana y social de la última década?

Bibliografía

- Abramo, Pedro (2003). "A teoria económica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal", en: Pedro Abramo (org.). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Sette Letras.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Cravino, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Lomnitz, Larissa (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI.
- Turner, John y R. Fichter (1976). *Libertad para construir*. México: Siglo XXI.

Se hace camino al andar: municipios y política social en el Gran Buenos Aires en el tránsito de la crisis 2001/3*

Magdalena Chiara**

Desde distintas preocupaciones, la relación entre gestión social y territorio es una cuestión que atraviesa –cada vez más– las reflexiones de académicos, funcionarios y profesionales en el campo de la política social. Estas preocupaciones se han visto densificadas por los procesos de descentralización, que han puesto en evidencia que la gestión en el territorio no es un fenómeno homogéneo, sino que se constituye en espacios con atributos particulares en los que se de-construye y re-construye la política social definiendo –en su transcurso– su resultado final. Producto de las condiciones político institucionales de partida y de los procesos de reforma, la constitución de los espacios locales de gestión en el Gran Buenos Aires (GBA) ha estado atravesada por las crisis que, en las últimas décadas, marcaron la vida social, política y económica en Argentina. Estas coyunturas tuvieron consecuencias en la asunción abrupta de responsabilidades por parte de los actores locales, que dieron lugar a aprendizajes y modelaron –a su vez– nuevas reglas de juego.

El propósito de este trabajo es presentar un cuadro de situación de los modos a través de los cuales se gestionan las intervenciones sociales del

* Este trabajo es una versión reducida de la ponencia presentada en el *Seminario internacional "Gobierno local, pobreza e política urbana e social na América do Sul"* 4 y 5 de junio de 2007, Belo Horizonte, organizado por el Programa Pos-Graduacao em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica De Minas Gerais (PUC Minas). Esta versión recupera parte de los comentarios recibidos de los participantes en el debate. Agradezco especialmente la aguda lectura de Carla Bronzo Ladeira Carneiro de la Escola de Governo/Fundacao João Piñeiro y los comentarios que hiciera posteriormente Daniel Cravacuore, de la Unidad de Fortalecimiento de los gobiernos locales, UNQ. La elaboración de la cartografía estuvo a cargo de Marina Miraglia (LabSIG-ICO).

** Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Estado en un contexto post descentralización, en la convicción de que es necesario poder comprender y explicar los procesos para poder reorientarlos en función de políticas sociales más equitativas, democráticas y eficaces. Estas reflexiones son tributarias de distintas investigaciones que hemos desarrollado en el área y carrera de política social en el Instituto del Conurbano. Se trata de un conjunto de estudios que se llevan a cabo desde el año 1996 hasta la actualidad; en particular del proyecto colectivo de investigación ICO/UNGS denominado “Los sistemas locales de salud en el Gran Buenos Aires: mirando la gestión desde la salud de la población” (2006-2009).

El trabajo comienza con una sintética presentación de las características comunes y las diversidades que caracterizan a los municipios del GBA para continuar con un análisis del proceso a través del cual fueron modelándose los espacios de gestión con énfasis particular en la crisis 2001-2003; posteriormente, y a los efectos de comprender las coordenadas en que se organiza la política local se analizan los atributos generales de la política social, nacional y provincial en ese período, para luego profundizar el análisis de las cuestiones en torno a las cuales se organiza la agenda local en la “salida” de esta crisis. Por último, se presenta una recapitulación de los aportes del trabajo de cara a contribuir con la formulación de una agenda pendiente en la gestión social en el nivel local en la región.

La fragmentación de los escenarios locales en el Gran Buenos Aires

La importancia demográfica y electoral, la concentración de la pobreza y la escala de los problemas son algunos de los atributos que hacen del Gran Buenos Aires un objeto de conocimiento e intervención particular. Interesa reflejar en este apartado algunos atributos que caracterizan la región en sus homogeneidades y también en sus diferencias, a fin de conocer los espacios en los que tiene lugar la de-construcción y re-construcción de la política social en el territorio.

El Gran Buenos Aires (GBA) es el conjunto de los 24 municipios que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este agregado de municipios presenta características muy diferentes desde un punto de vista sociodemográfico, socioeconómico y socio-sanitario. Con una población total de 8.684.437 habitantes según los datos arrojados por el Censo del 2001, en el período 1991-2001 ha presentado un incremento relativo de población del 9,2%: concentraba entonces 24% del total de la población del país, excluyendo la Ciudad de Buenos Aires. El crecimiento de esta región respondió a distintos procesos de urbanización y se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con características socio-económicas, demográficas y políticas diferenciadas.

En el GBA se registraron los impactos más agudos de la crisis económica, política y social que llega a su punto más crítico en el mes de diciembre de 2001. Los datos disponibles dan cuenta de la magnitud del problema y de lo acelerado de su crecimiento. Mientras en mayo de 1992 la tasa de desempleo estaba en alrededor del 6%, estos valores llegan al 17% en el año 2001 y 22% en 2002, descendiendo al 18,4% en 2003.¹ Esta dinámica reconfigura la “cuestión social” poniendo al problema del desempleo en el centro de la agenda pública y gubernamental. Un 17,6% de la población del GBA tenía en 2001 necesidades básicas insatisfechas, con heterogeneidades internas sumamente marcadas que van desde municipios con un 4% hasta otros que llegan al 26% de su población en esa situación.

Si bien el proceso de reestructuración del mercado de trabajo fue un fenómeno que afectó a todos los municipios de la región, sus impactos no fueron homogéneos. Los valores disponibles muestran que, si bien la mayoría de los partidos compartían en el año 2003 valores similares en porcentaje de población desocupada, un conjunto importante se encontraba unos seis puntos por encima de éstos. Las heterogeneidades se profundizan cuando se amplía el análisis a la población subocupada. En el mismo año, esta población era el 22,5% del total de la población económicamente activa de la región; sin embargo, este dato encierra distintas heterogeneidades internas: mientras en algunos partidos el 17% de la población estaba desocupada, en otros estos valores llegaban al 27%.

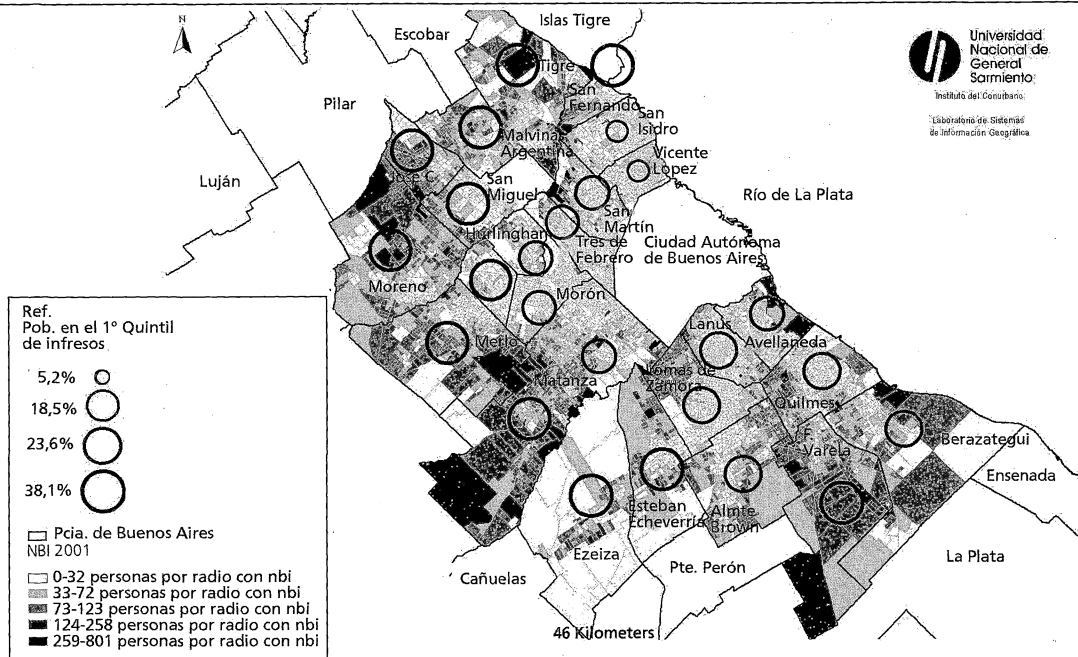
1 INDEC. *Encuesta permanente de hogares*, mayo.

Este cuadro de situación reviste interés para el análisis de las agendas locales en distintos sentidos. Por una parte, explica la centralidad que pasa a tener el desempleo como problema en la agenda gubernamental, con las particularidades que presenta en cada municipio. Y por la otra, la rapidez con que crecen las tasas de desempleo y subempleo enfrenta a los gobiernos locales con fuertes dificultades no solo para definir políticas sino también para estructurar modalidades institucionales capaces de dar respuesta adecuada –en pertinencia y escala– a las demandas que estos datos encierran. La reestructuración del mercado de trabajo y el consecuente aumento de la población con problemas de empleo, sumado al incremento de los precios relativos de la canasta básica (alimentaria y total) resultaron en un acelerado incremento de la pobreza por ingresos que trepó en los municipios del CB4, desde el 30,3% en el año 1998, hasta el 64,4% en el año 2003.

El empobrecimiento que sufrieron amplios sectores de nuestra población en las últimas décadas estuvo acompañado por el empeoramiento en las condiciones de distribución del ingreso. Sus consecuencias son los atributos que marcan no solo los más importantes diferenciales entre los municipios en el GBA, sino también brechas muy considerables en relación a los recursos locales disponibles para organizar servicios sociales. Los datos del año 2003 de la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el INDEC (los más recientes disponibles para este nivel de desagregación) mostraban que en el GBA un grupo de municipios (el denominado CB1) tenían en 2003 un 5,2% de su población en el primer quintil de ingresos, mientras que otro grupo (CB4) llegaban al 38,1%. En un contexto de descentralización, estos atributos definen demandas distintas y condiciones muy diferentes en la producción de la oferta, dando lugar a fuertes inequidades en el acceso a los servicios sociales (mapa 1).

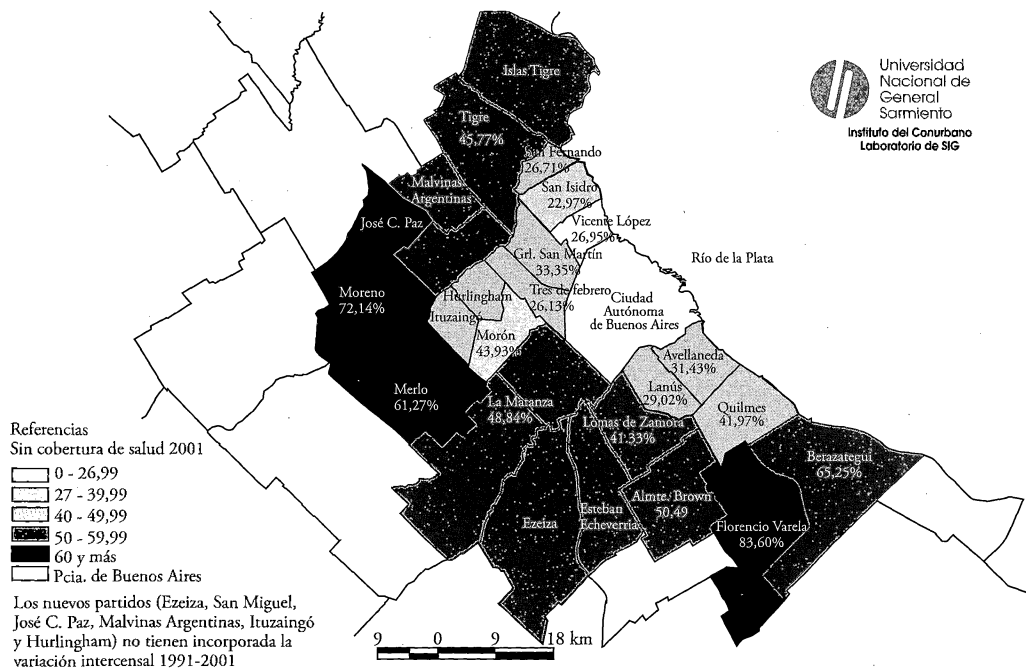
Otro impacto de los cambios contextuales a destacar en la reconstrucción de estas heterogeneidades, tiene que ver con el incremento de la demanda del sub sector público de salud, consecuencia de la pérdida de trabajo y la informalización del empleo. Dada la municipalización que sufrieron –desde principios de los noventa– los servicios de salud, se trata de un cambio que impacta directamente en las políticas locales. Los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 muestran que algunos municipios tenían un 27% de población sin cobertura de obra social

**Mapa 1. Población con NBI por radio censal (2001)
y porcentaje de población en el primer quintil de ingresos (2003)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INDEC, 2001-2002.

Mapa 2. Población sin cobertura y variación intercensal
de la población sin cobertura, GBA



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el INDEC, 2001.

y prepaga, mientras otros alcanzaban el 65%. En estos casos, la situación se torna aún más crítica cuando se analiza el incremento que ha sufrido la población sin cobertura en el último período intercensal (1991-2001) que alcanzó en estos municipios variaciones de más del 70%. En este campo, también pueden suponerse dificultades diversas para organizar (tanto en cantidad como en calidad) una oferta de acuerdo con el al incremento que sufrió la demanda en este período.

Como corolario de esta síntesis, podemos afirmar que, si bien la descentralización es la responsable del modelado del campo de la política social en el nivel local, este proceso tuvo lugar en un contexto de deterioro profundo de las condiciones de vida de la población (empobrecimiento, pérdida de empleo y precarización laboral). Como consecuencia, la “cuestión social” se constituye con foco en el problema de la *pobreza* y el *empleo*. A su vez, los cambios a los cuales hacemos referencia se dan en tiempos muy cortos, situación que no permite estructurar políticas ni tampoco aprendizajes institucionales para responder de manera adecuada a la magnitud e intensidad de la demanda.

Por último, si bien se reconocen situaciones generales para el conjunto de la región, los datos aquí presentados dan cuenta también de diferencias muy marcadas en los problemas sociales y en las condiciones bajo las cuales se organizan propuestas, situación que podría dar lugar a una muy diferente configuración de la agenda social en cada uno de los espacios locales de gestión.

El modelado de la gestión social en lo local: entre la descentralización y los desafíos de las crisis

Para entender los desafíos con que la gestión de la política social se enfrentó en oportunidad de la crisis que estalló en diciembre de 2001, resulta necesario tener en cuenta cómo se conformaron los espacios locales de gestión en el GBA, cuál fue su punto de partida y cómo influyeron los procesos contextuales en su modelado final. En la provincia de Buenos Aires, el campo de la política social en el nivel local se ha ido constituyendo por un progresivo proceso de transferencia de funciones desde los niveles jurisdiccionales superiores (nacionales y provinciales) hacia los

municipios y hacia otros agentes. Inversamente, la reasunción del ejercicio de funciones por parte de la provincia (como es el caso en el sector salud de la provincialización de algunos hospitales), ha tenido también gran capacidad de reorganización de las relaciones entre las jurisdicciones. En el transcurso de la década pasada, se identifican en este campo procesos fragmentados, complejos y en ambos sentidos, de centralización-desconcentración-descentralización.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires mantiene la visión del municipio como un órgano autárquico cuyas funciones consisten en ejecutar las políticas públicas diseñadas a nivel provincial. Las competencias que en materia social establece la carta magna provincial y especifica la Ley Orgánica de las Municipalidades, son *limitadas y ambiguas* (Chiara, 1999), situación que está reforzada por la dependencia de los recursos de origen provincial, aspecto al que haremos referencia más adelante. No obstante estas limitaciones en el plano institucional formal, los sucesivos avances en la municipalización de la pobreza como cuestión dan cuenta de cambios en el papel que efectivamente pasan a desempeñar los municipios, en particular en el Gran Buenos Aires.

La descentralización en esta provincia fue tributaria de procesos domésticos y de otros expresivos de las tendencias globales de reformas de la política social: la descentralización de los establecimientos del primer nivel de atención y la gestión de programas con financiamiento externo, son ejemplos elocuentes en este campo. Cabe considerar también que estos cambios en el campo de la política social tuvieron lugar en un contexto de procesos más generales de ajuste-reforma que intentaron avanzar —sin éxito y de manera discontinua— sobre problemas estructurales de la organización y gestión de los municipios. Como puede derivarse de esta rápida reconstrucción, la descentralización en la provincia de Buenos Aires no fue un fenómeno lineal, sino que resultó de un proceso progresivo (aunque no siempre convergente) de transferencia de funciones y servicios y de la asunción, por parte de los actores locales, de responsabilidades no siempre instituidas desde las reglas de juego formales que definen las competencias en cada nivel jurisdiccional y regulan sus relaciones.

146 Fue a través de estos procesos (complejos, incrementales y no siempre convergentes) que se constituyeron lo que hemos denominado *espa-*

cios de gestión locales. La constitución de los espacios locales de gestión ha estado atravesada por las crisis que marcaron el funcionamiento de las instituciones estatales y modificaron estructuralmente las condiciones de reproducción de la vida de la población en las últimas décadas. En el caso del Gran Buenos Aires, las crisis fueron situaciones decisivas en los procesos de construcción del campo de la política social en el nivel local; hacemos aquí referencia a la crisis hiperinflacionaria del año 1989 y a la crisis económica, social y política que llega a su punto crítico en diciembre de 2001 y perdura en sus emergentes más críticos hasta 2003. En esta oportunidad centraremos el análisis en esta última.

Los procesos que se organizan alrededor de las crisis tienen fuertes consecuencias no solo en las condiciones de vida de la población (deterioro de los ingresos, expulsión del mercado de trabajo formal, pérdida de acceso a servicios, cambios en la distribución del ingreso); sino también en la organización de las agendas en los distintos niveles, en la articulación de las relaciones intergubernamentales y en la reestructuración de las relaciones Estado/sociedad. Consideramos importante detenernos en este aspecto, dado que las crisis y —muy especialmente las condiciones que se definen en su “salida”— operan como “nudos” desde los cuales se organizan las nuevas condiciones del *régimen de implementación en el nivel local*.² En el segundo lustro de la década pasada, se consolida un nuevo papel para los municipios derivado del proceso de descentralización, en especial expresado a través del papel asignado a las instancias locales por los programas con financiamiento externo, al tiempo que se fortalecen como estructuras políticas (centradas en la figura de los Intendentes Municipales), cuya dinámica está fuertemente dominada por la relación que establecen con el gobierno provincial.

El resultado final de estos procesos de descentralización (y también desconcentración) ha dado lugar a una *brecha* entre las *nuevas responsabilidades* asumidas por los municipios en materia social y el *déficit de capacidad estatal* para sostener su pleno ejercicio; nos referimos a las competencias, recursos genuinos, recursos humanos, simbólicos y también organizacionales, de los que disponen los gobiernos locales. Los modos a través

2 Seguimos en este punto el desarrollo presentado en Chiara y Di Virgilio (2005) y especificado en el campo de salud en Chiara, Di Virgilio y Miraglia (2006).

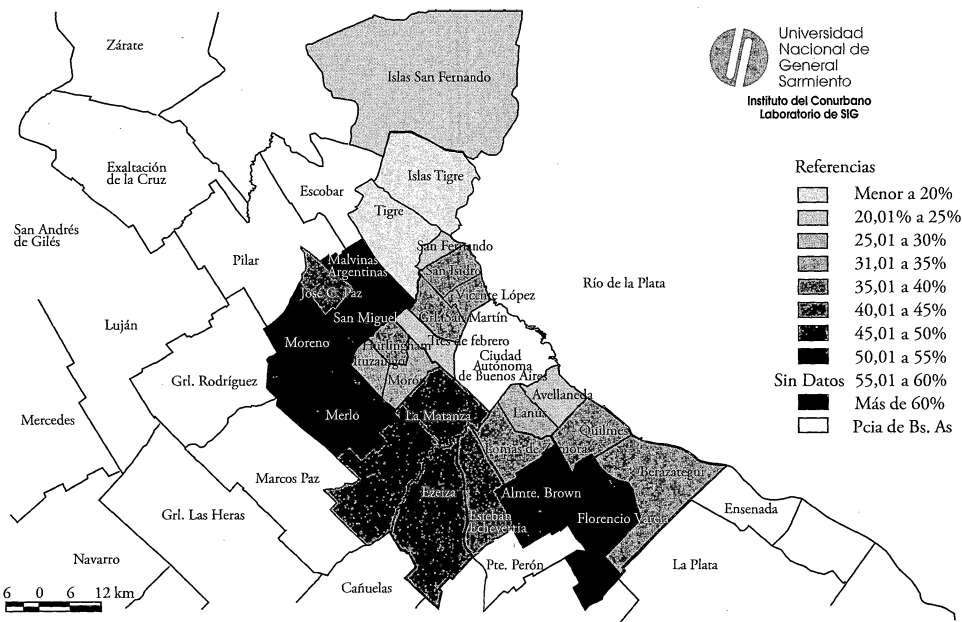
de los cuales se “cierra” la brecha modelan en cada espacio local la gestión de la política social en el *acceso*, la *intensidad* y la *cobertura* de los servicios sociales. Estos procesos no fueron homogéneos sino que estuvieron condicionados, entre otros factores y tal como venimos argumentando, por la incidencia que en cada territorio tuvieron los cambios contextuales ocurridos durante las últimas décadas, así como las capacidades de los actores locales.

Aunque no únicamente, una de las variables que incide en este proceso de autonomización tiene que ver con la disponibilidad de recursos para dar respuesta a las demandas de la población. A partir de la crisis que estalla en diciembre de 2001, los niveles de autonomía financiera (medidos en el porcentaje de la coparticipación sobre el presupuesto total) empeoran alrededor del 50%. Para algunos municipios del primer cordón del GBA, los aportes de fondos coparticipables suponían, en el año 2001, el 15% del presupuesto de gastos total, mientras que en el año 2006 pasan a representar algo más del 25%. En el caso de los partidos del segundo cordón, el incremento de la participación es algo menor y más errático aunque existen situaciones en que los aportes de fondos coparticipables representaban en 2001 el 40% del presupuesto de gastos total, mientras que en 2006 pasan a representar algo más del 60%.³ Aun reconociendo fenómenos generales para toda la región, los márgenes que tienen los municipios son diferentes, configurando atributos particulares según la capacidad contributiva de su población (mapa 3).

La *dinámica de autonomización* que se da en los procesos a través de los cuales se cierra la brecha entre responsabilidades y capacidades estatales debe ser comprendida en el marco de los procesos de ajuste-reforma en general y conforme la intensidad que adquirieron en las distintas jurisdicciones. Como hemos descrito precedentemente, el escenario que se abre con la crisis de diciembre de 2001 está caracterizado por:

3. Datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires. Disponibles en: www.gba.gov.ar/cdi.

Mapa 3. Participación de los recursos de coparticipación en relación al presupuesto total municipal. Partidos del GBA, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires. www.gob.gba.gov.ar/cdi

- El fracaso del gobierno de la Alianza por conformar un núcleo de gobernabilidad para sostenerse en el poder.
- La profundización de una crisis económica cuyo alcance y profundidad era mayor que la prevista y que se manifestaba en recesión, aumento del desempleo y subempleo, empobrecimiento de la población, pérdida de competitividad y caída del PBI per cápita.

El efecto combinado de estos factores produjo cambios abruptos en las condiciones de reproducción de la vida de amplios sectores de la población y, concomitantemente, aceleradas transformaciones en los problemas con los cuales los actores locales deben enfrentarse y, en función de los cuales, reelaborar representaciones, acordar estrategias y construir prácticas asociadas. La dinámica con que se enfrenta la gestión local como consecuencia de la crisis puede caracterizarse por los siguientes atributos:⁴

- *Cambio en el tipo y urgencia de la demanda:* la cuestión alimentaria, los proyectos productivos y la atención a grupos vulnerables desplaza a las políticas de salud, las iniciativas de vivienda, infraestructura barrial y regularización dominial, ejes en torno a los cuales se había organizado la acción de gobierno en el segundo lustro de la década.
- *Aparición de nuevos interlocutores:* las organizaciones de base territorial orientadas a la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia, son en parte tributarias de la institucionalidad asistencial y “promocional” que acompañó la focalización y se constituyen en nuevos interlocutores de los gobiernos locales.
- *Desafíos frente a nuevas tensiones:* el esfuerzo por preservar el “orden institucional” por parte de los gobiernos locales se enfrenta con la necesidad de gestionar las tensiones y competencias entre organizaciones de base territorial y las estructuras partidarias territoriales, mediaciones históricas de los gobiernos locales.⁵ La búsqueda de la gobernabilidad se dirime en las apuestas que hacen los gobiernos locales en la tensión existente entre las nuevas formas asociativas (particularmente

⁴ Recuperamos en este análisis los aportes de Clemente y Girolami, 2006.

⁵ Para un desarrollo de estas relaciones micropolíticas en la arena local ver Auyero, 2001.

aquellas que representan los grupos “piqueteros”) y las más tradicionales (sociedades de fomento y estructuras políticas territoriales).

- *Jerarquización de los planes en tanto recurso político*: los planes de empleo se convierten en recursos de organización y acumulación, tanto para los gobiernos locales como para las organizaciones de base territorial y otras organizaciones políticas y sociales. Los planes centralizados generan también dinámicas externas que inciden en el entramado local, desde las relaciones bilaterales que establecen desde el centro con las organizaciones de base territorial con capacidad de librar la disputa en el escenario de la “ciudad capital” (grupos “piqueteros”).
- *Complejización de las relaciones intergubernamentales informales*: las relaciones intergubernamentales (RIGs) se ven atravesadas por una lógica competitiva por la asignación de recursos nacionales entre actores (gubernamentales locales y nuevas organizaciones).
- *Nuevos modelos de intervención y gestión del conflicto*: en algunos casos, la desconcentración hacia los barrios y localidades aparece como una estrategia explícita de fragmentación e “insularización”⁶ del conflicto de parte de los gobiernos.
- *Cambios en los modos de organización interna*: en este campo, se produce una ruptura de la lógica burocrática de organización de los municipios, dando lugar a la puesta en juego de capacidades políticas en el “cara a cara” por parte de los funcionarios de primera línea e Intendentes Municipales.

Pareciera que, en momentos de crisis, la legitimidad (en el sentido de seguir siendo interlocutores válidos) no deriva de la legalidad ni de la intencionalidad, sino que se jerarquiza desde la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción, siguiendo a Cabrero Mendoza “en el escenario actual, [...] se requiere de una legitimación por los hechos, por la capacidad de resolver problemas” (Cabrero Mendoza, 2005: 26).

6 Retomamos aquí el concepto planteado por Fournier y Soldano, 2001.

Las coordenadas de la política social nacional y provincial⁷

La matriz de intervenciones nacionales y provinciales modelan –aunque no exclusivamente– las condiciones del *régimen de implementación*. Los recursos y las modalidades de asignación, las condiciones que imponen (o buscan imponer), las instancias de gestión que definen y los niveles de autonomía que instituyen (o no), los actores y espacios que fortalecen (o debilitan) y las cuestiones que buscan hacer ingresar a la agenda de las jurisdicción provincial y nacional, justifican la relevancia que tienen las intervenciones nacionales y provinciales en el análisis de la gestión de la política social en el nivel local.

Los estudios relativos al financiamiento de la política social muestran que los procesos de descentralización en nuestro país no llegaron a modificar sustancialmente la estructura del gasto por jurisdicción. El gasto provincial nacional medido en participación en el PBI, pasó de un 4,32% en el período 1980-1984 a un 8,41% en el período 2000-2004; por su parte, el gasto municipal a nivel nacional pasó del 0,65% al 1,48% en el mismo período (Isuani, 2007). A pesar de haberse duplicado su participación, no se modificó sustancialmente su estructura. No obstante esta constatación, las investigaciones muestran considerables transformaciones en la distribución del trabajo hacia adentro del Estado.

Si partimos de considerar que el gasto sigue (aunque con algunas modificaciones) siendo centralizado, el análisis de las intervenciones en el nivel local necesita reconocer las características y condicionamientos que las políticas y programas configuran desde los niveles nacional y provincial, en tanto funcionan en el territorio como “recursos estratégicos” de la gestión local. El Plan “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” fue el antecedente que marcó las coordenadas desde las cuales se redefinió la matriz institucional de la implementación de los programas sociales. En cierto sentido y tal como ya hemos sostenido “el programa dio lugar a una re-centralización de las relaciones que se cristalizaron con la reaparición del Gobierno nacional como ejecutor del programa más importante de transferencia de ingresos y su presentación como presta-

7 Un análisis más detenido de los programas nacionales y provinciales puede encontrarse en la ponencia con base a la cual se elabora este trabajo.

ción universal fundada sobre la idea del *derecho de inclusión social*” (Chiara y Di Virgilio, 2006).

Buena parte de las intervenciones que en la actualidad configuran la matriz de intervenciones desde la jurisdicción nacional, tuvo su origen en la crisis, nos referimos a los programas “Remediar”, “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” y al “Programa de Emergencia Alimentaria”. Con la asunción del gobierno en 2003 esta “estrategia de emergencia” (Rodríguez Enríquez, 2005) se transformó en una política que implicó una transformación progresiva de estas iniciativas hacia los programas que hoy se encuentran vigentes y que comenzaron a implementarse como tales en 2003 y 2004.

A los efectos del análisis, se han seleccionado aquellos que operan sobre campos que están bajo la órbita municipal: nutrición / alimentación; salud; proyectos socio productivos; y de transferencias monetarias a hogares. Adicionalmente se incluyen dos iniciativas de fortalecimiento de la gestión, una originada en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y otro promovida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Aunque no se trata de los únicos programas o intervenciones que se llevan a cabo desde la jurisdicción nacional, son los que más impactan en el modelado de respuestas a los problemas sociales en el nivel local.

La re-centralización que marcó el Plan Jefes y Jefas de HD parece haber continuado con la asunción del nuevo gobierno en 2003, aunque con matices por programa y por sector de políticas. Según puede advertirse del análisis de las instancias de gestión de los programas, las *acciones nutricionales* fueron las más flexibles a financiar los programas regulares que desarrollaba la provincia. En la provincia de Buenos Aires, el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria aporta (junto a fondos provinciales) al financiamiento del Plan Más VIDA, vigente desde principios de la década del noventa y que continúa en la actualidad.

Las intervenciones propuestas desde el *sector salud* se orientan a intervenir en dos recursos críticos (medicamentos y recurso humano) con pretensiones y posibilidades diferentes de reorientación de la política sanitaria según el modelo de atención al que tiende el Plan Federal de Salud.⁸ En el caso de la provincia de Buenos Aires y dada la municipali-

8 Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

zación del primer nivel de atención, las funciones críticas parecen estar concentradas en la órbita nacional y en la municipal. La participación del gobierno provincial se da desde los acuerdos que se libran en el COFE-SA (Consejo Federal de Salud, instancia que convoca a los ministros provinciales del área) y a través del responsable provincial articulando con otros programas y definiendo la distribución de los recursos en el territorio provincial.

Las *iniciativas socio-productivas* representadas por el Plan Manos a la Obra han hecho un esfuerzo por abrir el juego a otros interlocutores, sin desconocer a los municipios como agentes privilegiados en la presentación de proyectos. La gestión del Plan Manos a la Obra se desplazó a la arena local reservando un papel débil para los gobiernos provinciales y jerarquizando el rol de los municipios como presentadores y gestores de los proyectos u organizando bancas locales de microcrédito. Los planes y programas de *transferencias monetarias a hogares* presentan distintas modalidades, pero casi en la totalidad de los casos encuentran una muy débil participación de la instancia provincial y constituyen apuestas para establecer articulaciones directas entre la nación con los municipios. Merecen destacarse las iniciativas que desde el gobierno nacional intentan impulsar *esquemas novedosos de gestión en el territorio*. Nos referimos a los Centros Integrales Comunitarios (CIC) (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), a las Oficinas Municipales de Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación) y a los Centros de Atención Local, en convenio estos últimos con universidades nacionales (Plan Familias, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).

En el caso de los CIC se trata de la implantación de un nuevo modelo de gestión con alta intensidad y limitada capacidad de cobertura, si consideramos que según la información oficial se habían instalado a la fecha 200 centros con alcance barrial en todo el país. Los Centros de Atención Local (CAL) del Plan Familias por la Inclusión Social pretenden constituirse en espacios algo diferenciados de los municipios; a pesar del esfuerzo puesto desde la instancia nacional por trazar esa distancia, tienden a ser visualizadas como oficinas municipales para la gestión del programa. En este caso, la condicionalidad pasa por la selección de recurso humano con calificación pertinente a través de la mediación de las

Universidades Nacionales, estrategia que parece poder sostenerse en el tiempo a pesar del carácter precario de las contrataciones. Los *programas provinciales*, por su parte, reconocen diferencias que dependen del nivel de descentralización que haya sufrido cada uno de los sectores de políticas en los que se aplican.

En la provincia de Buenos Aires el sector *salud* ha visto municipalizado sus servicios del primer nivel y una parte importante de los establecimientos del segundo nivel está a su cargo. Dado el mapa complejo de competencias y funciones que queda así configurado, las iniciativas emanadas por el gobierno provincial se han orientado básicamente a generar —con muy escasos resultados y mucho esfuerzo de sus gestores— articulaciones en redes, a promover acuerdos de agendas regionales y a fortalecer (aunque con muchas dificultades) a las Regiones Sanitarias en tanto las instancias intermedias entre los municipio y la provincia. En *nutrición/alimentación* no parece haber cambios importantes respecto del modelo vigente durante la década pasada. El Plan Más Vida se mantiene como programa asistencial, su gestión se realiza en la mayor parte de los casos a través de los municipios y la ejecución directa está a cargo de mediadores comunitarios (“las manzaneras”).⁹

Recapitulando, los programas nacionales y provinciales operan sobre un campo construido por los procesos de descentralización y, a su vez, marcado por la auto asunción de responsabilidades que se dio en los tiempos de crisis. En este campo, los programas nacionales expresan desde hace varios años un *regreso del Estado nacional* tomando posición frente a la cuestión social. Su relevancia parece estar dada por la importancia que adquieren como “recurso” pero también por la capacidad que tienen para reordenar el mapa local: rearticular actores, generar agenda y condicionar —desde allí— a las políticas locales. Sin embargo, su efectividad en el mediano plazo depende de cómo estas cuestiones se inscriben en la agenda local y de las capacidades (tanto técnico administrativas como políticas) con que cuentan los actores locales para llevarlos adelante integrándolos a la política local.

9 Merece destacarse que la situación que se describe se corresponde con el período analizado, ya que este programa ha sufrido importantes cambios en relación con la transferencia de dinero vía electrónica a las familias para ser utilizadas libremente conforme las necesidades a partir de comienzos de 2008.

El papel asignado a los municipios desde los programas nacionales tiene que ver con la ejecución. Sin embargo, las capacidades a poner en juego en las operaciones comprometidas en ella son diversas. Más simples en los programas de transferencias de ingresos (como es el caso de la instalación de los Centros de Atención Local del Plan Familias) y más complejas como en el caso de la organización de bancas de microcrédito o salud. En estos casos, el desarrollo de capacidad estatal en cada uno de los municipios, permite a su vez endogeneizar de mejor modo estos recursos en una política local. Son escasas (y prácticamente acotadas al sector salud) las iniciativas que desde instancias supra locales fuerzan articulaciones intermunicipales, aspecto crítico en la región del GBA; y con resultados muy limitados.

Fenómenos similares pueden advertirse en los programas con alta cobertura, como el “Plan Familias por la Inclusión Social”. Si bien operan con efectos diferenciados aunque acordados con los municipios (los CALEs), la llegada al territorio se ve mediatizada por la trama de relaciones micropolíticas que el gobierno local tenga estructurada en cada localidad, modelando desde ella el destino final del programa. La capacidad para desarrollar proyectos tanto en sus aspectos técnicos como políticos (coordinación y acuerdo con organizaciones sociales comunitarias) parece seguir siendo un desempeño “crítico” en el campo de las políticas orientadas hacia lo socio productivo. En este campo, es donde se interpela más claramente a las organizaciones de base territorial surgidas al calor de la crisis y a los municipios en sus capacidades para establecer relaciones, muchas veces en competencia con las tradicionales relaciones políticas territoriales.

La agenda local en la “salida” de la crisis

La coyuntura en torno a la crisis de principios de la década y su tránsito posterior, deja un modelo de intervención social caracterizado por la re-centralización de las intervenciones, escrito sobre matrices diferentes según los modos de organización y el estado de la descentralización en cada sector de políticas. El Estado nacional recupera iniciativa en el diseño de la política social y gana presencia en el territorio, al tiempo que se fortalece el papel de los municipios como su ejecutor privilegiado.

Sin embargo, el análisis de los dispositivos y condicionalidades presentes en estos programas evidencia que existe un diagnóstico subyacente acerca de los municipios y de sus capacidades para la ejecución de la política social. Los CALES para la atención del Programa Familias, las Oficinas Municipales de Empleo, las condicionalidades en la accesibilidad que impone el REMEDIAR, el fortalecimiento en recurso humano implícito en el Programa Médicos Comunitarios, las estrategias provinciales de organización de redes de servicios de salud, son algunas de las iniciativas que dan cuenta de ese diagnóstico subyacente a la apuesta de los programas nacionales y provinciales por fortalecer a los municipios como ejecutores de la política social.

El GBA es una región heterogénea. Sin embargo, los impactos diferenciales de la crisis profundizaron aún más las brechas entre municipios, enfrentando a los *espacios de gestión locales* a problemáticas sociales muy distintas: los problemas con que se enfrenta un municipio del primer cordón del GBA (San Isidro o Vicente López, por ejemplo) no son ni siquiera parecidos a aquellos con que se enfrenta un municipio perteneciente al segundo cordón (Florencio Varela o Moreno, por citar algunos ejemplos). Sin embargo, este fenómeno no puede ser analizado linealmente. Las diferencias en los problemas socioeconómicos y sanitarios de cada uno de los municipios, se combinan (no siempre de manera virtuosa) con otro conjunto de características que inciden a la hora de definir la “agenda gubernamental” local. Nos referimos a los aspectos relativos a las condiciones propias de la gestión, dadas por las características del *entramado de actores* y las *capacidades estatales* (técnico-administrativas y políticas).

El proceso a través del cual se elaboran las “cuestiones” en el nivel local es resultado también (aunque no exclusivamente) de los planes y programas nacionales y provinciales. Tal como afirmábamos a propósito del análisis de la gestión local en la década pasada, los programas nacionales y provinciales “cumplen un doble papel: son un recurso que los actores locales articulan en función de operar en torno a una agenda; a la vez que sus instancias de gestión (o sus gestores) inciden en el modelado de las demandas y su incorporación (o no) en la agenda gubernamental local” (Chiara y Di Virgilio, 2005). Como hemos visto en el análisis de la matriz de planes y programas realizado precedentemente, los municipios son ejecutores privilegiados de las políticas nacionales y provinciales. Sin

embargo, sus resultados varían según los casos y en los distintos sectores de políticas.

A los efectos de contar con una mirada panorámica de las agendas gubernamentales de la región, hemos puesto el foco exclusivamente en las innovaciones que llevan a cabo los gobiernos municipales desde el año 2003.¹⁰ Se ha tomado como corte ese año ya que entonces comienzan a observarse algunos indicios de recuperación de las condiciones de funcionamiento de la economía, al tiempo que es entonces cuando tiene lugar el recambio político institucional a nivel nacional, provincial y municipal.

Siguiendo a Cravacuore, entendemos genéricamente por “innovaciones” “a aquellos proyectos que han permitido enfrentar viejos o nuevos problemas de manera original”; siguiendo este planteo “estos procesos rompen (o intentan romper, acotamos nosotros aquí) con el modelo de gestión tradicional limitado a la prestación rutinaria de servicios esenciales y de mantenimiento urbano para comenzar a desarrollar nuevas iniciativas” (Cravacuore, 2003: 1). No es pretensión de este trabajo indagar en el plano de los resultados que han obtenido estas iniciativas; interesa aquí conocer a través de ellas cuáles son las *cuestiones* que se convierten en asuntos de agenda gubernamental en el campo de la política social en el nivel local y cuál es su relación con la matriz de programas nacionales y provinciales existente.

Probablemente derivado del rol de “ejecutor” asignado a los municipios por los programas nacionales y también provinciales, un primer aspecto a destacar es que una importante cantidad de iniciativas estuvieron orientadas a producir *cambios en la institucionalidad* a través de la cual gestionar las políticas locales. Se trata de iniciativas que buscan articular programas en relación a las demandas barriales (tanto sea en la gestión como en el planeamiento), elaborar planes de gobierno y presupuesto con la participación de las organizaciones sociales, promover la articulación intersectorial o estimular la participación en aspectos de la acción de gobierno. Pareciera que estas iniciativas responden a poner “en línea” la

10 Al respecto, resulta sugerente la propuesta de análisis del sector salud de Báscolo, Belmartino y Bloch (2002) indagando en las innovaciones como analizadores de la dinámica de los actores en relación con los cambios en la atención médica.

modalidad de gobierno y gestión en el nivel local con los desafíos y hasta “puesta en cuestión” de las mediaciones político partidarias tradicionales. Aunque en algunos casos tienen antecedentes previos, pueden ser vistas como “herederas” de los aprendizajes de la gestión de los meses más álgidos de la crisis 2001-2003.

Se trata de una importante cantidad de municipios, la mayoría de ellos situados en el segundo cordón del GBA. El sentido adoptado en cada caso requiere de análisis particularizados y adelantamos que asumen orientaciones y aperturas muy diferentes en cada uno de las situaciones locales, dependiendo de las características de la cultura política del partido en el gobierno, sus alianzas, la fortaleza o debilidad de los actores sociales, su relación con el sistema de partidos políticos y las capacidades de gestión de la organización municipal.

Aunque la importancia que adquiere en la agenda gubernamental la *cuestión alimentaria* durante la crisis tiende a descender, en el nivel municipal se institucionalizan distintos tipos de prestaciones. En los municipios pertenecientes al primer cordón del GBA, se encuentran distintos tipos de prestaciones alimentarias promovidas desde los municipios; probablemente esta presencia se explique porque se trata de territorios con población en situación de indigencia bastante más acotadas y que cuentan, a su vez, con mejores condiciones financieras para desarrollar emprendimientos locales, independientes de los programas nacionales. En algunos casos, especialmente cuando se trata de “vales” o “tarjetas magnéticas recargables”, suponen acuerdos con los comercios locales. En otros, se entregan alimentos secos aportados por los programas nacionales y provinciales y víveres frescos, comprados por el municipio; se adoptan criterios de focalización y se combinan las prestaciones con otras acciones complementarias (de salud y acción social).

Es preciso aclarar que todos los municipios tienen prestaciones alimentarias regulares, que forman parte de los programas provinciales y nacionales (asistencia alimentaria a comedores populares o infantiles, dación de alimentos a familias); en tanto tales, no están incluidas entre las “innovaciones”.

Por su historia de conformación, el sector *salud* es un campo privilegiado para analizar el perfil que asume la agenda gubernamental. En la provincia de Buenos Aires conviven distintos niveles de gobierno (na-

ción, provincia y municipio) compartiendo responsabilidades; este modelo que la literatura denomina de “pluralismo institucional” pone en evidencia distinto tipo de problemas de la coordinación (Repetto, 2005). A pesar del carácter incremental y progresivo de su conformación, se trata de uno de los sectores de la política social más orgánicos y donde existe soberanía municipal algo más explícita. Probablemente por esa razón sea uno de los sectores en los que se generó mayor cantidad de innovaciones municipales.

Una de las preocupaciones más generalizada entre los municipios del GBA tiene que ver con mejorar la accesibilidad de la población a los servicios, ya sea por medio de servicios de emergencia y ambulancia, sistemas de obtención de turnos programados para centros de salud y hospitales, o bien acercando la atención a los barrios a través de iniciativas tales como los “tráilers” y los “hospitales móviles”. En algunos casos, se trata de iniciativas novedosas mientras que en otros (como es el caso de los servicios de emergencias médicas) son propuestas que vienen desarrollándose desde mediados de la década pasada y que —en alguna oportunidad— dieron lugar a la generación de tasas municipales adicionales para su financiamiento.

Continuando el análisis en el sector salud, el efecto combinado de incremento de la población sin cobertura con los incentivos implícitos en los mecanismos de distribución de los fondos de coparticipación, dio lugar en algunos casos a una franca expansión de los servicios, centrados en prestaciones de alta complejidad o especialidades médicas, servicios no prestados tradicionalmente por los municipios (oftalmología, odontología, rehabilitación, atención domiciliaria, control de síntomas, entre otros). En los casos en que la expansión se convierte en estrategia, está acompañada por normativas orientadas a limitar las prestaciones a población con domicilio en otro partido y a potenciar las posibilidades de facturación a obras sociales y empresas de medicina privada. Las condiciones de acceso y las estrategias adoptadas en cada caso, ponen en evidencia que este fenómeno de expansión de los servicios encierra fuertes tensiones en relación al *rol de Estado* como prestador, a las posibilidades de incorporar actores del sector privado para garantizar las prestaciones en los servicios recientemente creados, así como la exploración de formas de contratación alternativas a las instituidas para el empleo público.

En este sector, es interesante destacar los intentos por abordar problemas estructurales del sector como: medicamentos, formación y disponibilidad de recursos humanos, organización en red (ingreso y derivaciones). Cabe destacar una vez más que hacemos referencia a los temas que se abordan y no necesariamente al sentido que adoptan en su ejecución.

- La preocupación por *los costos de los medicamentos* parece ser una preocupación bastante generalizada a pesar de los avances que han tenido lugar como resultado del Plan Remediar.
- El tema del *recurso humano* entra a la agenda bajo dos “cuestiones” diferentes. Como cuestión relativa a la necesidad de mejorar la formación y transparentar los modos de reclutamiento; o bien como forma de sortear las modalidades de contratación del empleo público tanto en relación a la estabilidad que éste conlleva, como a los límites salariales que implica. Sin pretender aquí explicar el fenómeno, se trata de dos formas polares de construir la “cuestión”.
- En relación a la *organización del sistema*, las iniciativas más generalizadas tienen que ver con la preocupación de organizar el acceso al sistema; en esta línea los programas de médico de familia (o sus equivalentes) son los más generalizados. Son destacables las iniciativas que han sido recientemente objeto de acuerdos entre el Municipio y el Ministerio de Salud Provincial para la organización de los sistemas de salud en el nivel local.

El escenario local a través del cual transita la crisis parece estar caracterizado por:

- *La salida de la crisis encuentra a los municipios muy marcados por los aprendizajes de su periodo más crítico, pero en situaciones muy diferentes.* Por esa razón no puede hablarse de un escenario regional homogéneo, sino de distintos escenarios configurados particularmente.
- *La consolidación del rol del municipio como ejecutor de las políticas nacionales y provinciales.* Los programas nacionales y provinciales tienen a los municipios como ejecutores privilegiados; sin embargo la visibilidad de los mismos, depende de factores institucionales (la existencia de dispositivos de integración de programas y recursos) y políticos (las

relaciones políticas –ya no solo partidarias– entre el partido en el Gobierno nacional, provincial y los liderazgos locales).

- La *captación de recursos adicionales por la vía de programas* está bastante más *generalizada* y la diferencia está dada por la capacidad de generar *institucionalidad* que integre (no solo capte) los recursos externos.
- *Las cuestiones en torno a las cuales los municipios especializan sus modos de intervención son variadas.* En algunos casos, la apuesta fuerte de la política social local está dada por el desarrollo de intervenciones en el sector salud (en esos casos muy centradas en procurar a la vez el financiamiento), mientras que en otros se hace eje también (aunque no exclusivamente) en la agenda que se gestó en los tiempos de crisis en particular en torno a los proyectos socio-productivos.
- A pesar de los esfuerzos puestos en la institucionalización en la región de las relaciones intergubernamentales horizontales (RIGs-H),¹¹ las agendas están todavía más centradas en cuestiones relativas al desarrollo urbano, la obra pública y la seguridad. Las cuestiones abordadas desde las iniciativas locales tienden a mirar la realidad de cada municipio con dificultades para reconocer la movilidad de la población en el acceso a los servicios sociales propia de las regiones metropolitanas.
- La dinámica de constitución de la arena local sigue estando modelada por el rumbo de las RIGs. Las relaciones con el gobierno nacional se constituyen no solo en un recurso en términos *materiales* (por las posibilidades de movilizar recursos de programas sociales) sino también en recurso *simbólico* de recíproca legitimación en la arena local. En ese contexto se resignifica el rol de “demandante” que asumen los gobiernos locales frente al gobierno provincial y nacional en relación a instalación de hospitales o la obtención de financiamiento para obras públicas de envergadura.

¹¹ Nos referimos a los casos de la Región Metropolitana Norte, creada en 2000 y al Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR) creado en 2004.

La agenda pendiente de la gestión social local

Los procesos reconstruidos aquí muestran una compleja dinámica a través de la cual se modelaron los espacios locales, responsables de la ejecución de la política social. Si bien es indudable los problemas con que estos espacios se encuentran, no es menos destacable que se trata de instancias que se han construido en menos de dos décadas, habiendo sido atravesadas por dos crisis y por dos cambios de paradigmas en relación a cómo pensar el Estado y sus responsabilidades frente a la cuestión social. Es evidente también que los cambios en la estructura social y política que tuvieron lugar en estos años interpelaron de modo muy diferente a los gobiernos locales, que tienen bajo su responsabilidad de gobierno territorios que han sido objeto de esas transformaciones de muy distinto modo.

Como resultado de estos procesos, se fueron conformando diferentes *modelos de intervención*, que expresan las tensiones en torno a las cuales libraron los debates en relación al rumbo de la política social y a la democratización del Estado. Sin desconocer la capacidad de incidencia que tienen los niveles supralocales, este trabajo muestra que las orientaciones propias de cada política local son la urdimbre en torno a la cual se “teje” la implementación de los programas nacionales y provinciales. Por ello, se torna vital conocer e interrogar acerca de lo que sucede en el nivel local porque es aquí donde se dirime el sentido final de la política social en ese proceso de deconstrucción y reconstrucción. No se trata entonces de señalar los “desafíos de los espacios locales”, sino que el desafío compromete al conjunto de los actores (nacionales, provinciales y sociales) responsables de llevar adelante intervenciones que sean eficaces, que garanticen el ejercicio de los derechos sociales y que abonen a una mayor democratización de las estructuras del Estado.

Desde esta perspectiva y desde una aproximación relacional de la gestión de la política social, se enuncian un conjunto de desafíos que constituyen la agenda pendiente en la región. En primer lugar, el análisis desarrollado en este trabajo pone en evidencia una vez más que las tensiones que orientaron la disputa en el campo de la política social (en particular la relativa al papel del Estado y su relación con el mercado) no sólo se expresan en las intervenciones más generales (nacionales y provincia-

les) sino que atraviesan la forma de pensar la política local. En el GBA esta tensión se pone de manifiesto de muy distinto modo de un municipio a otro generando —de hecho— condiciones de acceso y niveles de calidad muy diferentes entre sí.

En segundo lugar, es necesario hacer explícito que la responsabilidad primaria sobre un determinado territorio enfrenta a los actores locales al dilema entre garantizar la *intensidad* de las intervenciones (en calidad, cantidad e integralidad) y la *cobertura* de las mismas. El incremento acelerado y agudo de población en situación de pobreza e indigencia, con problemas de empleo y sin otra cobertura de salud que la que pueda ofrecerle el sector público, enfrenta a los gobiernos locales a un dilema que muy probablemente se resuelva a favor de la *cobertura* con serios problemas para garantizar la *intensidad* de la prestación. Probablemente esta apreciación “llame” a otros debates estructurantes de la política social, que intentan recuperar los principios de las políticas universales con acciones positivas sobre la exclusión [nuevo universalismo (Brugué y Goma, 1998) y universalismo básico (Molina, 2006)]. Sin pretender aquí tomar partido en ese debate, consideramos que esta discusión —no saldada aún a nivel de las definiciones de las políticas—, se expresa y tensiona en los espacios locales de gestión.

Una tercera cuestión que nos interesa destacar es que si bien el rol asignado a los municipios es básicamente de “ejecución”, la práctica de las intervenciones está muy significada por las orientaciones de cada política local (integral o residual, focalizada o universal, mercantilizada o centrada en el rol del Estado). Si, como hemos visto, la dinámica de las relaciones intergubernamentales imprime el ritmo a la gestión de la política social, es también cierto que la institucionalidad que la sostiene está más cercana a la figura de los “príncipes” que a arreglos institucionales desde los cuales concertar la ejecución de las políticas.¹² Si bien existen avances al respecto en la región, éstos encuentran dificultades para asumir cuestiones de la agenda social, relegada al “intramuros” de cada municipio.

Bibliografía

- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo. Cuadernos argentinos*. Buenos Aires: Manantial.
- Báscolo, E.; Belmartino, S. y C. Bloch (2002). "La reforma de la atención médica en Argentina. Escenarios provinciales, Centro de Estudios de Estado y Sociedad". *Serie Seminarios Salud y Política Pública*.
- Brugué, Q. y R. Gomá (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chiara, Magdalena (1999). "Los municipios del conurbano bonaerense y las políticas de salud. Una reconstrucción histórica", en: Magdalena Chiara; María Mercedes Di Virgilio; María Cristina Cravino y Andrea Catenazzi. *La gestión del subsector público de salud en el nivel local. Estudios de caso en el conurbano bonaerense*. Informe de Investigación, UNGS.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (2005). *Municipios y gestión social. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (2006). "Buscando una aguja en un pajar: políticas sociales orientadas hacia el desarrollo y debates acerca de su institucionalidad". *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 28. México D. F.
- Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes y M. Miraglia (2006). "Tensiones y dilemas en torno a la gestión local en Salud en el Gran Buenos Aires". *Ponencia presentada en seminario taller: Gestión local en salud: conceptos y experiencias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires*, noviembre. Buenos Aires: ICO/UNGS, Subsecretaría de Planificación en Salud de la Provincia de Buenos Aires.
- Clemente, A. y M. Girolami (eds.) (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para armar*. Espacio Editorial/IIED-AL.
- Cravacuore, D. (2003). "Motivaciones para el cambio: análisis de liderazgo de municipios bonaerenses". *Ponencia presentada en el VIII Congreso internacional del CLAD*. Panamá.
- Fournier, M. y D. Soldano (2001). "Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense: una mirada al lugar de las manzaneras". Traba-

- jo presentado en la *III Jornada anual de investigación de la UNGS*. Los Polvorines, 29 de noviembre.
- Isuani, A. (2007). *El Estado de bienestar argentino. Un rígido bien durable*. Mimeo.
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Consejo Federal de Salud, Plan Federal de Salud de la República Argentina, 2003/7.
- Molina, C. (ed.) (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. BID, Washington D. C.: Planeta.
- Repetto, F. (2005). "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en: F. Repetto (ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo en América Latina*. INDES-BID, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005). "La retracción de las políticas sociales en Argentina: los 90s (y después)". *Policy paper*, 7, *economic working paper*. Observatorio Argentina.

Geografías bolivianas en la Gran Ciudad: acerca del lugar y de la identidad cultural de los migrantes

Susana María Sassone*

Las metrópolis de la globalización experimentan profundas transformaciones socioterritoriales, entre las causales figura la migración internacional. En razón del transnacionalismo “desde abajo” (Guarnizo y Smith, 1998: 3; Portes, 2001: 125), como resistencia popular de quienes escapan a la dominación “desde arriba” del capital y del Estado, se pueden explicar las concentraciones de migrantes, pues en muchas de esas urbes se han conformado enclaves étnicos, cuyas formas y funciones guardan estrechas similitudes entre sí, más allá de los propios contextos. En las ciudades mundiales hay distritos, estaciones de autobuses, terminales ferroviarias, espacios públicos que constituyen puntos de referencia y encuentro pues los migrantes buscan migrantes. *Les Halles* es punto de concentración en el centro de París, o bien en la *banlieu* los inmigrantes residen en distritos como Montreuil (este), Aubervilliers y Saint-Denis (norte) (Le Guay, 2002). En Madrid, el distrito Usera es área de atracción de inmigración latinoamericana en el sur del Municipio de Madrid; el Parque Pradolongo es lugar de reunión;¹ o el Municipio de Majadahonda, en la periferia de la capital española, con su clase acomodada, demanda mano de obra migrantes para la construcción (varones) o quehaceres domésticos (mujeres). Ya por estas latitudes, en la ciudad de Buenos Aires hay concentraciones de migrantes en Villa Soldati, Lugano,

* Doctora en Geografía (Universidad Nacional de Cuyo), investigadora independiente del CONICET en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, Departamento de Investigaciones Geográficas DIGEO (CONICET), Buenos Aires, Argentina.

1 Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. Informe 5, noviembre de 2006. Informe 9, diciembre de 2007; dossier de Magnitudes Básicas 7, enero de 2008).

Pompeya, Liniers, Parque Avellaneda, entre otros, todos barrios del Sur de esta capital (Sassone, 2000, 2002a, 2002b, 2004, 2007a; Bertone de Daquerre, 2003, 2005). Son espacios de migrantes, tanto latinoamericanos como de aquéllos nacidos de provincias argentinas empobrecidas (Santiago del Estero, Chaco, Corrientes, Tucumán, entre otros), todos llegados desde mediados del siglo XX.

El objetivo de este capítulo es explicar la construcción de “lugares” de migrantes bolivianos en la ciudad de Buenos Aires, bajo un orden social dominado por la fuerza de la identidad etnocultural y en un contexto de articulación socio-espacial relacionado con exclusión territorial. La presencia de estos migrantes en el sur de la ciudad constituye un caso de estudio para el logro de este objetivo desde la perspectiva analítica de la geografía cultural. Ya en los años cincuenta, los bolivianos habitaban en el Sur de la ciudad; estaban en asentamientos precarios, las denominadas “villas de emergencia” y, por las políticas de erradicación de los años sesenta y setenta, muchos de ellos se relocalizaron en los municipios bonaerenses que integraban el aglomerado de Buenos Aires, como lo indica Mugarza (1985). Las lógicas residenciales y las prácticas cotidianas han evolucionado hacia la conformación de lugares de funcionalidad específica, marcada por la identidad étnica que es identidad territorial.

Cuánta y distribución de los migrantes bolivianos en Buenos Aires metropolitana

El 60% de la población migrante (extranjera o no nativa) habitaba, en 2001, en la ciudad de Buenos Aires y en los 24 partidos del Gran Buenos Aires;² o sea que, de 1.531.940 migrantes en la Argentina, 917.491 vivían en la primera metrópolis argentina. Esta simple y básica característica cuantitativa demuestra el interés del área para el estudio de las migraciones internacionales. Por su parte, la población boliviana en todo el aglomerado representaba el 52% del total en el país. Para la población extran-

2 Estas denominaciones surgen de los criterios de división utilizados por el INDEC en ese censo; en este trabajo, se hará referencia al área como Gran Buenos Aires o Buenos Aires metropolitana y se diferenciará en Ciudad y 24 partidos.

jera como para la población boliviana, esa proporción sería superior si consideráramos el Área Metropolitana de Buenos Aires, incluyendo el Gran La Plata por el sudeste y partidos como Escobar y Pilar por el norte. Debe indicarse que en el país había 233.464 bolivianos; la segunda minoría, después de los paraguayos, y había superado a italianos, españoles y chilenos con respecto al censo de 1991. Por supuesto que en ese monto debe considerarse la subenumeración censal, relacionada con la condición de indocumentación de gran parte de la población de origen latinoamericano. Esto es, los bolivianos como los peruanos eran muchos más; dada la vigencia de la primera de esas corrientes, su número podría superar el millón, además de los miembros de la segunda y tercera generación, nacidos en la Argentina, cuya pertenencia cultural está ligada al mundo andino.

En la capital de la Argentina había 315.659 extranjeros (2001); de acuerdo a su composición por países de nacimiento, los nacidos en Bolivia eran los primeros (16%), mientras que los nacidos en los cinco países vecinos (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) representaban el 46%, más los nacidos en Perú, el 59%; con el conjunto de los diez primeros países de nacimiento (Bolivia, Paraguay, España, Perú, Uruguay, Italia, Chile, Corea, Polonia y Brasil, en ese orden) eran el 86% de extranjeros (INDEC, 2001). En los 24 partidos de Gran Buenos Aires, había 599.935 extranjeros, o sea el 65% de los 917.491 extranjeros; la primera minoría era la de paraguayos, seguida de la de italianos y luego la de bolivianos. Entonces, en Buenos Aires capital y en los 24 partidos del Gran Buenos Aires, también los bolivianos eran mayoría. Constituían el primer grupo en la ciudad (50.111), como ya se dijo, y la tercera en los 24 partidos, 70.391, (INDEC, 2001); los bolivianos se repartían así: el 42% en la ciudad y el 58% en esos 24 partidos. Estos porcentajes hablan por sí de la importancia de la población boliviana residente en primera metrópolis argentina, sin entrar en consideraciones acerca de su geografía en todo el territorio argentino.

Estas aseveraciones, propias del análisis geodemográfico, no resultan tan eficaces y pierden valor interpretativo frente a las transformaciones de las urbes y por los mismos procesos migratorios. En tal sentido, es necesario bajar de escala, trabajar desde la microgeografía (o como dirían científicos sociales de otras disciplinas, trabajar en el microanálisis). Así, se exa-

minará el comportamiento socioespacial de este grupo migrante a través de una geografía de los sujetos, una geografía de la postmodernidad. “Desde hace ya largo tiempo los estudiosos de la movilidad territorial de la población han manifestado su insatisfacción con la información disponible y el conocimiento acumulado” y “han sugerido la conveniencia de identificar espacios de vida” (Villa, 1996: 466).

En el caso de estudio se aborda la construcción de los lugares de los migrantes bolivianos en el sur de la ciudad de Buenos Aires, lógica espacial que se explica mediante la identificación y análisis de las estrategias culturales transnacionales, generadoras de cohesión socioterritorial: religiosidad popular, fiestas y bailes, uso de recursos culinarios y asociaciones bolivianas. Esas estrategias se traducen en prácticas socio-espaciales. Los “lugares bolivianos” presentan esa identidad boliviana, identidad étnica según nuestros presupuestos teóricos, que se transforma en identidad territorial. Los lazos de pertenencia étnica también son lazos de pertenencia a la tierra, a esas porciones de las ciudades elegidas para residir y “vivir juntos”. En esos lugares, la experiencia del espacio revela la bolivianidad e incluso los “regionalismos” de Bolivia: los cochalos viven su Cochabamba, los paceños recrean los olores y sentires aymaras de La Paz, los potosinos reviven los rincones de Potosí.

El sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: barrios e inmigración³

La división por “47 barrios” de esta ciudad fue creada por la entonces Municipalidad de Buenos Aires —en el presente Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— según ordenanza número 26.607 del 4 de mayo de 1972, más el Parque Chas, establecido por la Ley 1.907/2006. Son 48 barrios, con características históricas y culturales propias, como Montserrat, La Boca, Barracas, Caballito, Flores, Belgrano, Nueva Pompeya, San Telmo, entre otros. Esta división no es ni política ni administrativa, es cultural y responde a una demanda muy activa. Los comerciantes,

3 Los siguientes apartados de este capítulo han sido abordados *in extenso* por la autora en un trabajo anterior en el cual, a su vez, se profundiza la discusión teórica sobre la perspectiva de geografía cultural que sustenta la investigación. Ver Sassone, 2007b.

los arquitectos, los docentes, los políticos, los mismos habitantes quieren saber acerca del lugar donde viven.

En toda la jurisdicción, los barrios se agrupan en tres áreas: Norte, Centro y Sur. El Área Sur es un espacio heterogéneo desde el punto de vista de su configuración económica, social y del equipamiento edilicio y público (Rofman, 2000). Una particularidad es que sus habitantes viven en una situación de evidente retraso con respecto a los promedios del conjunto de la ciudad y entre ellos se distinguen migrantes procedentes del resto del país y migración latinoamericana (bolivianos, peruanos, dominicanos, paraguayos, entre otros). La desigualdad social aumentó en un 897% desde 1974 y en un 355% en el lapso 1998-2003. Una cuantía significativa de su población habita en villas de emergencia; en ellas el 45% son extranjeros (Stang, 2003). Cuando la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la ciudad realizó un censo, se sorprendió pues la población de los 23 asentamientos precarios oficiales aumentó de 86.600 (1997) a 130 mil (2004) (Novillo, 2006). Asimismo, ese relevamiento demostró el incremento de inmigrantes de países vecinos, particularmente de bolivianos. Por fuentes periodísticas y los relatos de los migrantes se sabe que de los llegados después de los años cincuenta, algunos se convirtieron en propietarios y otros se relocizaron en partidos del Gran Buenos Aires (La Matanza, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Lanús, entre otros), contribuyendo así al proceso de suburbanización de la metrópolis.

En la Ciudad de Buenos Aires, los migrantes bolivianos predominan en el sector Sur, más allá de la Avenida Rivadavia y limitando por el Este con la Avenida Boedo. Se localizan en concentraciones residenciales en los barrios de Nueva Pompeya, Parque Chacabuco, Flores, Villa Soldati, Parque Avellaneda, Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos y Liniers. En esos barrios se identifican tipos de viviendas propias de los migrantes bolivianos por el uso de ladrillos y crean un paisaje de “estar en construcción” permanentemente y donde no hay bolivianos, las villas tienen viviendas levantadas con chapas. Otro elemento del paisaje étnico urbano tiene que ver con sus rasgos fenotípicos propios de los habitantes del Altiplano Boliviano –que recorren permanentemente el área–, los comercios de comidas o de venta de productos alimenticios (condimentos) que facilitan la reproducción de la gastronomía de los lugares de origen. También se pueden identificar locales con servicios destinados a conec-

tarse directamente con Bolivia como el transporte de larga distancia y empresas para el envío de dinero.

Estrategias culturales andinas y prácticas espaciales de los migrantes bolivianos

Las “estrategias culturales andinas” son comportamientos colectivos, nacidos de una negociación de una identidad relacional, identificadas a través de las acciones y discursos de los propios migrantes; ellos las perciben como momentos de encuentro comunitario y de gestación de lazos de pertenencia. El adjetivo “culturales” atiende a la definición de la reproducción cultural en relación a su región de origen y la segunda cualidad de “andinas” responde a las tradiciones culturales propias del Altiplano (departamentos Potosí, Oruro, La Paz) y de los valles (Tarija, Chuquisaca, Cochabamba); los migrantes del Oriente (Santa Cruz de la Sierra, Beni, Pando) son minoría en el conjunto mayor pero, por ser bolivianos, en el destino se asocian a los de las otras dos regiones. Los mecanismos de estas estrategias devienen una cultura sincrética reconfigurada que no se asemeja a la de los habitantes de Bolivia. Son estrategias propias de la cultura andina: la religiosidad popular, las fiestas y bailes, las comidas típicas y las asociaciones étnicas.⁴ Todas se traducen en prácticas espaciales, en acciones diversas y en materialidades. Las prácticas organizan la vida cotidiana y la secuencia de actividades a lo largo del año calendario, con tiempos lineales y tiempos circulares, como lo marcaría Tuan (1980) por los cuales se vive lo boliviano y lo andino. Estas estrategias encuentran su expresión más organizada en el Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pues es —como dice Cortes (1999, 2001: 120)— donde se observan los procesos de identificación de los bolivianos “de la ciudad” “en la ciudad”. En toda la Argentina, en los distintos asentamientos de migrantes bolivianos, cuando forman comunidad, se reproduce esa misma identidad territorial boliviana “a la Argentina”.

⁴ En una investigación anterior (Sassone 2002a y 2002b), estas estrategias se han analizado como parte de la configuración de las comunidades transnacionales.

Religiosidad popular

Las fiestas patronales constituyen el elemento identitario de los barrios donde se ha rescatado la tradición con su celebración: los migrantes definen sus identidades locales en función del santo patrón y del sistema de cargos procedentes de la tradición rural y pueblerina indígena (Lisocka-Jaergermann, 1998: 14). El culto a una de las advocaciones de la Virgen María o la figura de Jesucristo en el lugar de destino suele originarse en el seno de una familia que tiene esa devoción y posee una imagen. Cuando la entroniza en una suerte de altar hogareño, poco a poco, comienzan a acudir los vecinos y paisanos de otros barrios que pertenecen a la región de Bolivia donde esa advocación de María es venerada. Si el número de fieles va en aumento, el culto privado pasa a ser público. La fiesta mayor correrá a cargo de los “Padrinos de Fiesta o Pasantes”, mientras que otros padrinos menores, “pasantes menores”, se responsabilizarán de los bailes, orquesta y cargamentos. Desde julio hasta octubre en esta ciudad, se suceden las celebraciones, pero agosto es particularmente llamativo, pues es el mes de conmemoración de la independencia de la República de Bolivia.

Imagen 1. Procesión en la celebración del Día del Migrante en el Santuario Nuestra Madre de los Emigrantes, en el barrio La Boca.



Susana María Sassone, 2004.

Estas prácticas se iniciaron (oficialmente) aproximadamente hacia 1972 cuando se trajo, desde Bolivia al barrio “Charrúa”, la imagen de Nuestra Señora de Copacabana; poco a poco y con gran fuerza desde mediados de los años noventa, esta fiesta se ha convertido en una manifestación multitudinaria de la colectividad boliviana (Laumonier y otros, 1983; Laumonier, 1990; Bertone de Daguerre, 2004 y 2005; Giorgis, 1998, 2004a y 2004b). En los últimos años, la devoción se ha extendido a diversos barrios, en distintas fechas y, a la vez, han surgido nuevas manifestaciones, como la Virgen de Urkupiña y la de Nuestro Señor de Maika, entre otras (Sassone, 2007a). La festividad de la Virgen de Copacabana, patrona de Bolivia, debe ser analizada sobre la base de la lógica de la geografía de las religiones y en tal sentido, cabe señalar que la colectividad tiene esta fiesta como eje muy fuerte de encuentro étnico en una manifestación pública de su presencia en la Argentina (Bertone de Daguerre, 2004). Todos los años en el mes de octubre se realiza la fiesta principal de toda la colectividad y llegan grupos de Bolivia y distintos puntos de la Argentina al barrio Charrúa como también en la fiesta del Día del Inmigrante en el barrio La Boca (imagen 1). En una sucesión temporal de celebraciones, se repite el ciclo de la religiosidad popular en todo el conjunto metropolitano.

Fiestas y bailes

El pueblo boliviano, también como tantos otros y desde hace siglos, utiliza el baile, en el destino migratorio, como forma de expresión de su identidad cultural. A través de las danzas, se forja una resistencia cultural que trasciende hasta nuestros días con sensualidad, gracia y belleza. Las fraternidades y los conjuntos folclóricos cumplen el importante papel de socializar y contener a muchos de sus integrantes recién llegados al medio urbano.

Las danzas bolivianas se originan en diferentes grupos étnicos, regiones y clases sociales que rememoran el pasado incaico y colonial. Las hay autóctonas o estilizadas. Las primeras, como el Tinku, aunque modificadas, muestran rituales previos a la conquista. Una orquesta acompaña y toca con instrumentos autóctonos. Las segundas expresan su búsqueda de

Imagen 2. Morenada: grupo de baile en el barrio Charrúa en ocasión de la celebración de la devoción de Nuestra Señora de Copacabana



Susana María Sassone, 2004.

ascenso social; son, por ejemplo, la Diablada, la Morenada, los Caporales. Tienen trajes brillosos y sus orquestas tienen instrumentos occidentales (saxo, trompeta, trombón, platillos, tambor, entre otros) (imagen 2).

La mediación alimentaria

Los olores, colores y sabores se diseminan e invaden los espacios públicos apropiados por los migrantes bolivianos, particularmente, en las ferias. Siempre que se organizan ferias callejeras, ya sea en Charrúa, o en la feria del Bajo Flores (calle Bonorino) o en Liniers o en Pompeya o en otro barrio “de bolivianos” (imagen 3), el ambiente huele a “Bolivia” y una mezcla de condimentos invade el aire. “Comer y beber son placeres para compartir”, dice Claval (1999). El escenario, en las ferias comerciales o las ferias organizadas en la finalización de festividad religiosa, demuestra el valor dado por el boliviano a la vida social y a las comidas como mediación de una experiencia colectiva en el tiempo y el espacio.

Imagen 3. Comercio dedicado a la venta de condimentos para la “cocina boliviana” en el centro comercial del barrio Liniers.



La geografía de los hábitos alimentarios rurales se traslada al medio urbano y, en una compleja mixtura, se presentan comida boliviana y algunos condimentos de la dieta alimentaria cotidiana de los argentinos, como el “asado”. La sopa, el chairo, el pique a lo macho, el pollo frito son parte de las tradiciones gastronómicas boliviana; el chairo es una sopa sustanciosa y nutritiva, con una tradición muy arraigada en la ciudad de La Paz, donde se la sirve, acompañando al característico Plato Paceño durante la festividad de las “Alasitas”, dicen Velazco y Muzevich (1993: 33). Entre sus ingredientes originales de la misma Bolivia figuran chuño, trigo mote, papas runas, entre otros.

Las asociaciones étnicas

176 La primera institución conocida de la colectividad boliviana fue fundada en 1933. En 1959 fue reconocida la Asociación Boliviana de Buenos Ai-

res (ABBA), entidad que trabajó arduamente hasta principios de los años setenta. Durante los ochenta creció el número de asociaciones civiles de primer grado, luego en los años noventa surgieron dos federaciones (asociaciones de segundo grado), FACBOL (de mayor permanencia en el tiempo) y FIDEBOL. A fines de 1989 había más de cuarenta asociaciones civiles en la Argentina. En 2005 había más de doscientas asociaciones según registros de la embajada de Bolivia en la Argentina, en todo el país.

Uno de los temas que ocupa a estas asociaciones civiles es el de migrantes bolivianos indocumentados pues tienen entre sus principales objetivos el de defender los derechos civiles de los migrantes. Su acción encierra un discurso institucional como camino para construir y sostener el proceso de identificación de la comunidad en el territorio urbano (Cortes, 2001: 121). Las sedes de la mayoría de estas asociaciones se concentran el Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lugares bolivianos: identificación socio-espacial de una comunidad migrante

La inmigración boliviana en el Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha creado paisajes propios. Como expresión de una construcción cultural de los territorios, el paisaje está marcado por las técnicas materiales que el grupo domina por las prácticas y por las creencias, intercambios, signos, símbolos, significados y valores. En ese Sur aparecen varios lugares con diferente funcionalidad y diferente sentido de pertenencia por parte de los migrantes bolivianos. Se propone la siguiente clasificación de “lugares bolivianos”:

- “Lugares” de residencia.
- “Lugares” de comercio.
- “Lugares” de ocio y recreación.
- “Lugares” de servicios.

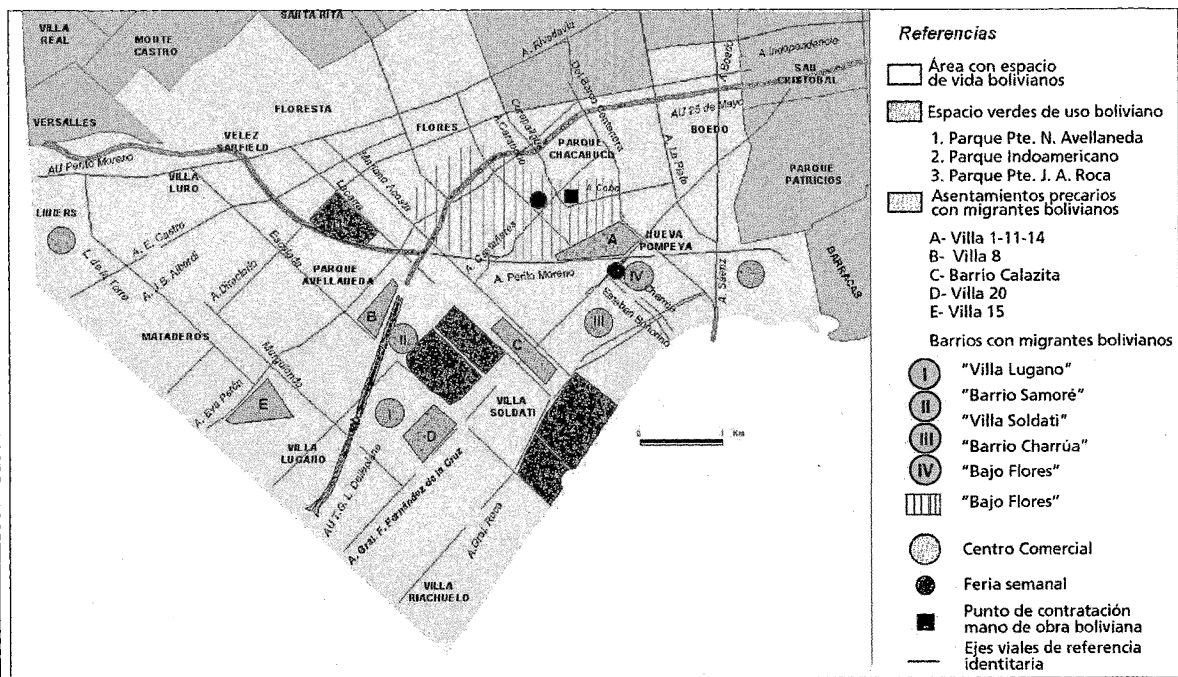
"Lugares" de residencia

Los "lugares" de residencia boliviana se refieren a las áreas-habitación o áreas-dormitorio "preferidas" por estos migrantes. Allí residen y están entre connacionales (paisanos y parientes). Responden al patrón del que habla Capel (1997: 14). Desde hace ya varias décadas, detrás de algunos pioneros se acrecentó el número de familias de ese origen, muchos procedentes de los mismos pueblos en Bolivia como modalidades migratorias punto a punto; las redes cobraron fuerza.

Los bolivianos se agrupan en algunos barrios o villas según departamento de origen; se pueden identificar agrupamientos de cochabambinos, pazeños, potosinos, cambas. Entre esos lugares de residencia se destacan Villa Lugano, Barrio Samoré, Villa Soldatti, Barrio Charrúa (plano 1), en el área conocida como "Bajo Flores". Este sector de la ciudad es parte del barrio de Flores, sin embargo, para el imaginario colectivo de estos migrantes pertenece a su espacio de vida comunitaria, donde "todo" o "casi todo" les es propio. Sus límites surgen de la percepción y van más allá de los límites de la administración política. El "Bajo Flores" está delimitado, aproximadamente, por avenida Directorio entre Mariano Acosta y Del Barco Centenera y hacia el Sur hasta la avenida Perito Moreno. Toma parte de los barrios de Flores, Parque Chacabuco, Villa Soldatti, Parque Avellaneda y Nueva Pompeya. Se han identificado barrios y asentamientos precarios en él, en particular, aunque también en el resto del Sur de la Ciudad.

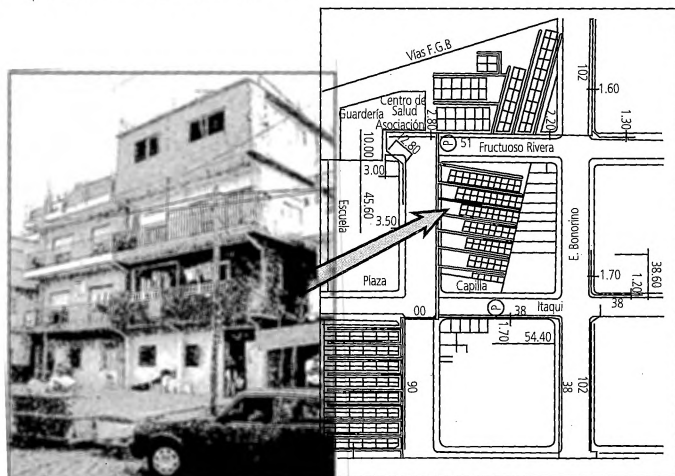
En todos estos pequeños "barrios", dentro de los barrios "porteños" reconocidos por el conjunto de la sociedad ciudadana, los bolivianos habitan entre la población nativa pero sin mezclarse. En todos ellos, es frecuente que los bolivianos sean propietarios de sus viviendas, por lo general, tienen oficios y antigüedad en el asentamiento. En muchos casos, tienen hijos y nietos argentinos que se sienten y actúan en relación con su origen boliviano nacional e incluso regional.

Plano 1. El sur de la ciudad de Buenos Aires: "lugares bolivianos"



Fuente: Elaboración personal sobre la base de información de orígenes varios.

Plano 2. División en unidades habitacionales en el barrio Charrúa



Fuente: El plano fue una atención de Óscar Velasco S. Asociación Vecinal "General San Martín", abril de 2001. La foto es de Susana María Sassone, 2001.

El barrio General José de San Martín, conocido como barrio Charrúa, es un asentamiento típicamente boliviano, prototipo de un barrio étnico que se formó como villa de emergencia en los años sesenta (Bertone de Daguerre, 2003 y 2005) (plano 2). Otros asentamientos se identifican, por ejemplo, en algunas villas de emergencia donde las viviendas son típicas de migrantes bolivianos pues usan como material de construcción ladrillos y no chapas y, es más, algunas viviendas, aún en su precariedad, ya tienen una o dos plantas superiores, como es el caso de Villa 1-11-14 o "Perrito Moreno", así denominadas por la avenida que la limita. Entre los asentamientos precarios se destacan villas de emergencia, cuyos nombres están asignados por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ellas son: Villa 1-11-14;⁵ Villa 6; Barrio Calacita; Villa 20⁶ y Villa 15. En

5 Estaba habitada por 19.886 personas (1999/2000), de los cuales el 77% es extranjero y del mismo 72% es de origen boliviano (Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires –luego Instituto de la Vivienda–, informe inédito).

6 Delimitada por las calles Chilavert, Larrazábal, Barros Pazos, Larraya, Batlle y Ordóñez, Miralla, vías del Ferrocarril General Belgrano, avenida Escalada y avenida General Francisco Fernández de la Cruz. La habitaban 17.820 personas (2004), desconociéndose su composición.

dos de ellos (Villas 15 y 20) se puso en marcha un plan para la transferencia de tierras fiscales a sus ocupantes e incluso la incorporación a planes de vivienda para familias de recursos insuficientes.⁷

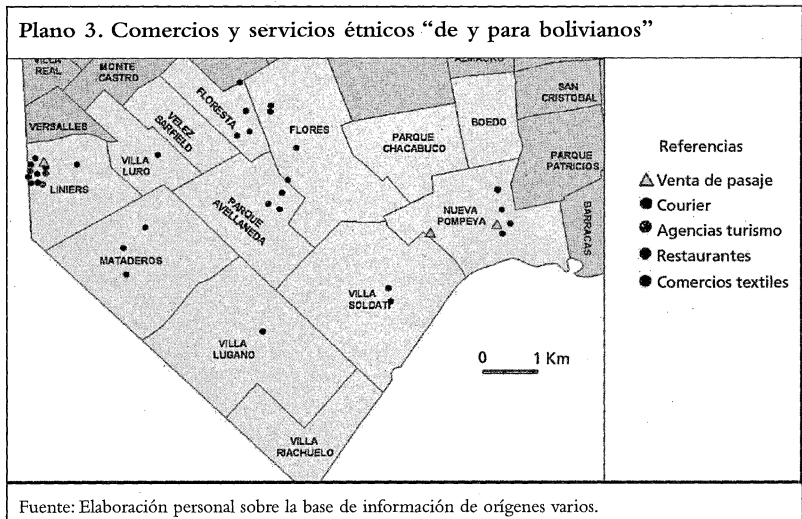
“Lugares” de comercio

El comercio étnico es una nueva modalidad de la economía urbana. Se justifica por la mayor visibilidad y por cierta vocación de permanencia de esos colectivos migratorios. Los negocios responden a las necesidades de consumo en barrios donde hay enclaves étnicos, como modalidad de reconversión de las economías urbanas en sociedades postindustriales. Los “lugares” bolivianos de comercio se pueden clasificar en cuatro modalidades: centros comerciales, ferias callejeras, comercios minoristas y venta al menudeo (venta ambulante). Se advierte en todos ellos la identidad boliviana pues están organizados bajo pautas similares a las que se practican en Bolivia y porque los productos ofrecidos pertenecen a la demanda de consumo de esta población en todo aquello que los acerque a su cultura de origen. Se pueden reconocer locales con servicios destinados a comunicarse (teléfono o Internet) directamente con Bolivia como el transporte de larga distancia y empresas para el envío de dinero a Bolivia, cuya distribución se indica en el mapa. Los comercios y locales de servicios de bolivianos también presentan carteles de publicidad en los cuales se usan los colores de la bandera boliviana: amarillo, rojo y verde, o tienen denominaciones con nombres tales como Kantuta (la flor nacional de Bolivia), Virgen de Copacabana, Virgen de Urkupiña, entre los más frecuentes.

Las denominadas “ferias” son una suerte de *shoppings* a cielo abierto donde todo es boliviano; la modalidad comercial si bien existe aún en la sociedad argentina en nada se asemeja en el paisaje y contenido. Se hace mención a ferias importantes como la de “Bonorino”, instalada a lo largo de ese eje vial en dirección al interior de la Villa 1-11-14; como referencia de localización cabe consignar que se asienta donde se cruzan la calle

7 Este mecanismo se basó en la Ley 23.967 cuya aplicación corresponde a la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales “Programa Arraigo”, la cual reglamentó el traspaso de tierras fiscales a las provincias y al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En los últimos años se han puesto en marcha otros planes de urbanización.

Bonorino y la Avenida Castañares (plano 3) en el barrio Flores (conocido como “Bajo Flores”), próximo al cementerio de igual nombre y la del Barrio General San Martín (o Charrúa). Todas estas ferias se caracterizan por una frecuencia semanal y no hay superposición con los días de realización, esto es, se alternan para evitar la competencia, incluso con las de distintos puntos del AMBA (“Ocean”, “Urkupina” y “La Salada” en el partido de Lomas de Zamora) en el límite mismo con la ciudad. Allí el “territorio” boliviano (según el pensamiento de Guy Di Méo) queda dividido por un límite político pero para nada funcional, es un *continuum* con el sur de la ciudad y prueba de ello son las numerosas líneas de auto-transporte público que facilitan los intercambios diarios entre los lugares bolivianos del sur de la ciudad con los de los partidos Lomas de Zamora y Lanús (provincia de Buenos Aires).



Dos tradicionales centros comerciales barriales: Liniers y Nueva Pompeya se han transformado en centros comerciales “bolivianos”. Como lo manifiesta Aramburu Otazu (2002) para el caso de Barcelona, la apertura de

comercios de inmigrantes se produce en un contexto de crisis prolongada del pequeño comercio tradicional de base familiar. Las zonas donde

más comercios de inmigrantes se han abierto presentan un alto grado de coincidencia con las zonas más deprimidas comercialmente en décadas anteriores. Es decir, los comercios de inmigrantes están “revitalizando” —para usar un término empleado con profusión en el discurso oficial— la actividad comercial, económica y social en barrios decaídos y degradados.

Agrega que “las zonas donde hay más tiendas de inmigrantes coinciden también con las de mayor residencia de inmigrantes. Este hecho parece apoyar una explicación de tipo culturalista, según la cual las tiendas surgen para responder a las necesidades específicas y culturalmente determinantes de los inmigrantes”. Con relación a la cuestión, Sassen (1997: 214) ha señalado que el dinamismo económico de las comunidades inmigrantes segregadas las convierte en un polo de desarrollo económico (generando mercados internos a través de una demanda propia que encuentra su propia oferta) en barrios deprimidos, creando así un proceso revitalizador (*neighborhood upgrading*) que no siempre es reconocido como tal. Esto nos lleva a tomar en consideración los estudios sobre “enclaves étnicos” que han proliferado recientemente.

Los periódicos bolivianos constituyen agentes culturales que se movilizan a la par del comercio. Desde el interés geográfico, se puede evaluar la distribución de los puntos de venta de los periódicos de la colectividad boliviana en la ciudad de Buenos Aires. Esta fuente documental de alto valor puede ser utilizada por el contenido, por su publicidad y por los puntos de venta. Se editaron tres periódicos para la colectividad boliviana, a saber: *Vocero Boliviano*, *Contacto Boliviano* y *Renacer* (el último continúa y es el de mayor alcance). Los responsables son de origen boliviano llegados hace muchos años, o bien son hijos argentinos de padres bolivianos afincados hace ya varias décadas. El patrón espacial de las ventas se asocia a los lugares comerciales, por donde se mueven los migrantes: Liniers, Nueva Pompeya, Castañares y Bonorino, el centro de Flores: es pues allí donde se satisface la demanda de consumo boliviano.

“Lugares” de ocio y recreación

Los “lugares” de ocio y recreación se relacionan con los tiempos libres a lo largo del día, de la semana o del año. Son, en general, espacios públicos verdes, utilizados por la comunidad tanto para el esparcimiento y la contemplación –recreación pasiva–, como para la práctica de actividades deportivas –recreación activa–. Por otra parte, la intensidad de uso varía, ya que pueden ser lugares de uso diario o lugares de uso periódico u ocasional, según el carácter de áreas de juegos, plazas, plazoletas, parques locales o parques regionales que tengan los espacios verdes. Claval señala que:

la energía de los individuos nunca está totalmente movilizada por la prosecución de objetivos utilitarios o por la ambición. Es necesario entrecortar la existencia con momentos de reposo, de relajación y de juego. Algunos son del dominio de la vida privada, personal o familiar. Muchos participan en los momentos importantes de la vida social. La vida social, incluso en el nivel más cotidiano, implica siempre una puesta en escena (Claval, 1999: 112).

Cuando el trabajo es eficaz para el sostenimiento individual y familiar, el tiempo libre ocupa un gran lugar. Así, los hombres optan por actividades libremente elegidas: deportes, lecturas, espectáculos, viajes. En la ciudad, los migrantes bolivianos y, en particular, los varones practican el fútbol, un deporte que los atrapa. Durante años, el Parque Indoamericano, emplazado entre las avenidas Escalada, Fernández de la Cruz, Lacarra y Castañares, ha sido centro de estas prácticas. Sábados y domingos, multitudes se reúnen en campeonatos de “ligas” e “interligas” de fútbol. Entonces, “la ocupación física o apropiación simbólica de un espacio pueden desempeñar el papel de instrumento de la construcción de una identidad, o pueden constituir su manifestación, sirviendo de reafirmación de las identidades nuevas” (Lisocka-Jaergermann, 1998: 14). Ese parque apunta a la doble ocupación física y simbólica.

Un “lugar” de servicio: la búsqueda de trabajo

La esquina de las avenidas Cobo y Curapaligüe, en el “Bajo Flores”, constituye un “lugar” de servicio, es punto de contratación de mano de obra informal (imagen 4). “En ese espacio los rasgos fenotípicos remiten a una función social: “los blancos” y “los amarillos” son empleadores, los que tienen rasgos “indígenas” y “mestizos” (“cholos”) son potenciales empleados” (Grimson, 1999: 43). En esa esquina se hacen presentes, desde horas muy tempranas, migrantes bolivianos y peruanos y allí concurren quienes los quieren contratar: el ansia por conseguir un trabajo se entrecruza con el problema de la documentación y la nacionalidad.

En rigor de verdad, muchos son migrantes indocumentados en busca de empleos precarios (sectores construcción, textil, principalmente) dentro de la economía informal o no registrada. La eventualización del trabajo como tendencia mundial y el riesgo de ser denunciado los conduce a aceptar condiciones de explotación laboral. Los inmigrantes indocumentados que allí —como la esquina de Cobo y Curapaligüe— se reúnen constituyen la representación evidente de “las minorías más vulnerables y desesperadas” en las ciudades globales, como las que estudió Sassen. En el caso de esta esquina es hito de reunión, primero de los bolivianos y luego de migrantes de otros orígenes como peruanos o paraguayos; las autoridades migratorias y de seguridad circulan permanentemente y a veces se

Imagen 4. Esquina de las avenidas Cobo y Curapaligüe.



Susana María Sassone, 2001.

detienen para hacer controles de documentación. “Hay miedo a la “yuta” —la Policía, pero hay que enfrentar el riesgo porque si no, no se puede conseguir trabajo” (Grimson, 1999: 45). Detrás se localiza la Villa 1-11-14 y también en las cercanías se ubica la Feria “Bonorino”. Es un “lugar” boliviano por excelencia en la gran ciudad.

Conclusiones

Este estudio muestra la conformación de espacios de vida donde estos migrantes han construido sus “lugares”, de acuerdo con estrategias culturales, nacidos de su identidad étnica. Esos lugares les pertenecen. Los patrones residenciales responden al tipo “enclave” y se explicarían por esa cohesión socio-étnica que deviene en exclusión territorial. Ese patrón renueva procesos similares de concentración de italianos en el barrio de La Boca, o de judíos en el barrio de Once para la misma ciudad. En igual sentido, con sus peculiaridades, se pueden asimilar a patrones residenciales de italianos, judíos o chinos en ciudades como Nueva York, San Francisco, Toronto y otras, sobre los cuales existen estudios de relevancia. Estas geografías de la exclusión (Sibley, 1995; Sassone, 1996: 167; Sassone, 2002a y 2002b), diseñadas en los territorios metropolitanos, se adscriben a nuevas temáticas en estos tiempos de postmodernidad como: el análisis de los objetos cotidianos y de las imágenes, los signos y los significados de los paisajes, las producciones identitarias y las nuevas territorialidades.

La construcción de “lugares”, donde el anclaje responde al sentido de pertenencia, es uno de los tantos procesos de territorialización que para el caso de los inmigrantes se apoya en una relación dialéctica entre identidad y la cultura. Esta población móvil conforma una estructura étnico-territorial dentro de la estructura urbana metropolitana, constituye una comunidad étnica menor dentro de la comunidad mayor, crea territorios de movilidad sobreimpuestos y trabaja en interacción con las espacialidades diferenciadas de otros flujos en la metrópolis global (Sassone, 2002a). Quedan abiertas áreas de interés para estudios en profundidad de la territorialidad de una migración internacional en la gran ciudad que imprime nuevas dinámicas al uso del suelo y a la estructura urbana, demandantes de respuestas desde las políticas públicas locales. Un comportamiento

geográfico transnacional siempre se mantiene, el “allá” en el “aquí” que actúa como premisa compartida. Se confirma aquí también el poder de identidad como reactivo a la globalización.

Bibliografía

- Aramburu Otazu, Mikel (2002). “Los comercios de inmigrantes extranjeros en Barcelona y la recomposición del “inmigrante” como categoría social”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI, 108. Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponible en: www.ub.es/geocrit/sn/sn-108.htm [15 de febrero de 2002].
- Bertone de Daguerre, Celia (2003). “Migración boliviana, identidad y territorio: el barrio Charrúa de villa miseria a barrio étnico”. *Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*. Contribuciones Científicas, Congreso Nacional de Geografía, 64, Semana de la Geografía, Bahía Blanca: 71-80.
- Bertone de Daguerre, C.V. (2004). “El barrio Charrúa: centro “religioso” de la comunidad boliviana. La fiesta Nuestra Señora de Copacabana”. *Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*. Contribuciones Científicas, Congreso Nacional de Geografía, 65, Semana de la Geografía. Santa Fe de la Vera Cruz.
- Bertone de Daguerre, C.V. (2005). *Migración boliviana, identidad y territorio. Barrio Charrúa, de “villa miseria” a “barrio étnico”*. Tesis de Licenciatura (inédito). Buenos Aires: Universidad Católica de Santiago del Estero.
- Capel, H. (1997). “Los inmigrantes en la ciudad, crecimiento económico, innovación y conflicto social”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 3. Universidad de Barcelona. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-3.htm>
- Claval, P. (1999). *La geografía cultural*. Buenos Aires: Eudeba.
- Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (1999). “Informe sobre algunas villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires”. Argentina, inédito.
- Cortes, G. (1999). “Les Boliviens à Buenos Aires. Présence dans la ville, repères de la ville”. *Cahiers de Recherche “Culture et Ville”*. Montreal, Quebec: INRS.

- Giorgis, M. (1998). *Y hasta los santos se trajeron. La fiesta de la Virgen de Urkupiña en el Gran Córdoba*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones. Tesis de maestría en Antropología Social, inédito.
- Giorgis, M. (2004a). "Urkupiña, la Virgen Migrante. Fiesta, Trabajo y Reciprocidad en el Boliviano Gran Córdoba", en: A. Hinojosa Gordonava (comp.). *Migraciones transnacionales. Visiones del norte y de Sudamérica*. La Paz: CEPLAG. UMSS/Universidad de Toulouse/PIEB Centro de Estudios Fronterizos/Plural Editores: 141-166.
- Giorgis, M. (2004b). *La virgen prestamista. La fiesta de la Virgen de Urkupiña en el boliviano Gran Córdoba*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Grimson, A. (1999). *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Guarnizo, L. E. y M. P. Smith (1998). "The locations of Transnationalism", en: M. P. Smith y L. E. Guarnizo, (eds.). *Transnationalism from below*. New Brunswick NJ: Transaction Publishers: 3-31.
- Laumonier, I. (1990). *Festividad de Nuestra Señora de Copacabana*. Buenos Aires: Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos.
- Laumonier, Isabel; Rocca, Manuel y Eleonora Smolensky (1983). *Presencia de la tradición boliviana en Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Le Guay, C. (2002). "Entre Saint-Denis et le Mali, une citoyenneté sur deux continents". *Hommes et migrations Africains, citoyens d'ici et de là-bas*, 1239, 2002. Disponible en: www.hommes-et-migrations.fr /articles/ 1239/ 1239p1. html
- Lisocka-Jaergermann, B. (1998). "Los espacios étnicos en las grandes metrópolis. ¿Pueblos en las urbes?", en: B. Lisocka-Jaergermann (ed.). *El espacio en la cultura latinoamericana 4. Memorias de la III reunión del proyecto* (Quito, 7-11 de julio). Varsovia: Universidad de Varsovia-Centro de Estudios Latinoamericanos: 3-19.
- Mugarza, S. (1985). "Presencia y ausencia boliviana en la ciudad de Buenos Aires". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 1, diciembre: 98-106.
- Novillo, P. (2006). "Capital: unas 13 mil personas viven en asentamientos precarios". *Clarín* (Buenos Aires), 20 de agosto de 2006.
- Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (España, 2006). *Informe 5. Parque de Pradolongo, distrito de Usera: uso de los espacios públicos en la ciudad de Madrid*.

- Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (España, 2007). *Informe 9. La concentración residencial de la población extranjera en la ciudad de Madrid*.
- Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (España, 2008). *La población extranjera en la ciudad de Madrid. Dossier de Magnitudes Básicas*, 7.
- Portes, A. (2001). "Inmigración y metrópolis. Reflexiones acerca de la historia urbana". *Migraciones Internacionales* (Colegio de la Frontera Norte-México), 1, julio-diciembre: 111-134.
- Rofman, A. (2000). "Revitalizar el Área Sur". *Contactar. Revista de los Municipios*, 4. Disponible en:
<http://www.revistacontactar.com.ar/0402.htm>
- Sassen, S. (1997). "Ethnicity in the global city: a new frontier", en: M. Delgado (comp.). *Ciutat i immigración*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Sassone, S. M. (1996). "Migraciones internacionales. Protagonistas de nuestro tiempo". *Revista GEODEMOS*, 4. Buenos Aires: CONICET. [Número monográfico].
- Sassone, S. M. (2000). "Geografía cultural y migraciones internacionales: hacia una visión desde el pensamiento científico de la postmodernidad". *Serie Documentos PRIGEO*, XIV, 77. Buenos Aires: PRIGEO-CONICET.
- Sassone, S. M. (2002 a). *Geografías de la exclusión. La inmigración limítrofe indocumentada en la Argentina. Del sistema-mundo al lugar*. Tesis Doctoral en Geografía. Buenos Aires: Universidad Nacional de Cuyo-Facultad de Filosofía y Letras.
- Sassone, S. M. (2002 b). "Espacios de vida y espacios vividos. El caso de los inmigrantes bolivianos en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en: T. Salman y A. Zoomers (eds.). *The andean exodus. Transnational migration from Bolivia, Ecuador and Peru*, Amsterdam: CEDLA (Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika): 91-121.
- Sassone, S. M. (2004). "Identidad cultural y territorio: la construcción del "lugar" en la comunidad de migrantes bolivianos en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires", en: A. Dembicz (ed.). *Interculturalidad en América Latina en ámbitos locales y regionales*. Warszawa: Universidad de Varsovia-CESLA: 177-197.

- Sassone, S. M. (2007a). "Migración, religiosidad popular y cohesión social: bolivianos en el Área Metropolitana de Buenos Aires", en: C. Carballo (comp.). *Diversidad cultural, creencias y espacios. Referencias empíricas. Serie Publicaciones PROEG*, 3. Lujan: Universidad Nacional de Lujan: 57-108.
- Sassone, S. M. (2007b). "Migración, territorio e identidad cultural: construcción de "lugares" bolivianos en la ciudad de Buenos Aires". *Población de Buenos Aires*, año 4, 6, octubre: 9-28.
- Sibley, D. (1995). *Geographies of exclusion. Society and difference in the West*. London: Routledge.
- Stang, S. (2003). "Fuerte caída en la calidad de vida de los porteños". *La Nación* (Buenos Aires), 6 de enero de 2003. Sección 2. Economía y Negocios.
- Tuan, Y. F. (1980). *Espaço e lugar*. São Paulo: Difel.
- Velazco, E. R. y C. R. Muzevich (1993). *Cocina tradicional boliviana*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Villa, M. (1996). "Distribución espacial y migración de la población de América Latina", en: D. Celton (coord.). *Migración, integración regional y transformación productiva*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados-Universidad Nacional de Córdoba: 9-87.

**Los barrios,
otra vez**

El “caso” de los yogures: etnografía en una organización piquetera*

María Cecilia Ferraudi Curto**

Mientras Susy amasaba las rosas para el merendero, Graciela se acercó a preguntarle por su yogur. Hacía unos días que en la sede local del movimiento se habían distribuido los *sachets* de yogur obtenidos a partir de una protesta ante una gran empresa de lácteos. Cuando Graciela llegó a reclamar uno para sus hijos, ya no había más. Todos saben que ella tiene hijos, que es una compañera de años en el movimiento y que no falta nunca a las marchas. Sin embargo, no figuraba en los listados.

Porque sea vieja no me va a venir a gritar a mí. ¿No es que acá somos todos iguales? Si ella no entregó los papeles, no figura, argumentó Susy —que era quien le había dicho que ya no quedaban y por qué no le habían guardado el que, según Graciela, le correspondía—. Graciela tomó su bicicleta y salió enojada: ¡Cómo puede ser! Una compañera como yo, de años en el movimiento.

Esta situación, que tuvo lugar en una sede local de una “organización piquetera”, plantea dilemas que atraviesan cotidianamente al “movimiento”: cómo se reparte la “mercadería”, quiénes tienen derecho a recibir qué, quiénes están habilitados para repartir, cómo se obtienen las cosas... A partir de una disputa específica, introduce la relación entre protesta y

* Una versión previa de este material ha sido publicada como “Lucha y papeles en una organización piquetera del sur de Buenos Aires”, en: Míguez y Semán, 2006.

** Esta investigación recibió el impulso inicial y el continuo respaldo de Pablo Semán y Alejandro Grimson. Agradezco las enriquecedoras lecturas de Antonádia Borges, Claudia Fonseca, Denis Merklen, Laura Masson, Carla del Cueto, José Garriga, Patricia Díez, Carina Balladares y Martín Cairó. Los nombres de las personas y lugares han sido modificados para preservar el anonimato de los informantes. El trabajo de campo fue financiado por UBACYT y Fundación Antorchas.

gestión de recursos como problema fundamental que constituye a dichas organizaciones.¹ Más que enfocar hacia los dirigentes o hacia las acciones de protesta, me interesa dar cuenta de cómo se configura una organización piquetera analizando esta situación que forma parte de los imponderables de la vida diaria de las personas que circulan por una de sus sedes y reciben un “plan” (subsidio) a través de la misma.² Propongo mostrar cómo la disputa entre Graciela y Susy condensa sentidos practicados en el seno de la organización, contribuyendo a la discusión académica en torno de la denominada “política de los pobres”.

El siguiente artículo retoma las líneas de mi tesis de maestría (Ferraudi Curto, 2006). El trabajo de campo para la misma fue realizado entre junio y diciembre de 2004. Era un momento especial en las organizaciones piqueteras. El proceso de crecimiento y visibilización de las mismas había alcanzado un punto culminante en torno de las grandes protestas de diciembre de 2001 (despertando el interés de analistas y militantes nacionales y extranjeros), a la vez que la masificación de los subsidios en 2002 había significado un profundo cambio en las organizaciones y en el entorno territorial en que se movían.³ Muchos barrios

1 Una aclaración inicial: el término “piqueteros” fue acuñado para denominar a los manifestantes de los cortes de ruta que tuvieron lugar en dos pequeñas ciudades petroleras de la Patagonia en 1996, en demanda de “fuentes de empleo genuinas” luego de la privatización de YPF. Después de intentos represivos, la negociación con las autoridades provinciales llevó al otorgamiento de subsidios para los desocupados (“planes”). Ante su relativo éxito (conocido a través de los medios de comunicación), tal repertorio de protesta fue retomado en diferentes localidades del interior del país.

Aunque enriquecida por esas experiencias, la formación de las organizaciones piqueteras en el conurbano bonaerense se enraiza en una historia previa de trabajo territorial vinculado a las políticas sociales focalizadas en la “pobreza”, vigentes desde mediados de los ochenta —y enmarcadas en un proceso de desafiliación del mundo del trabajo—. Dichas organizaciones cobraron mayor protagonismo a partir de la crisis de 2001. Para un análisis exhaustivo de las organizaciones piqueteras, véase Svampa y Pereyra, 2003. Para su comprensión en el marco de una redefinición del modelo de integración social ver Merklen, 2005.

2 Básicamente, los “planes” constituyen subsidios destinados a jefes de hogar desocupados e implican el cobro de \$ 150 a cambio de una “contraprestación laboral” (de 4 horas diarias).

3 En diciembre de 2001, luego de una larga crisis económica y política, en el marco de las medidas para paliar la caída bancaria —un “corralito” que limitaba la extracción de depósitos—, cuando, ante saqueos en el Gran Buenos Aires, el presidente De la Rúa decretaba el estado de sitio, se produjo una serie de “cacerolazos”, cuyo centro confluyó en la Plaza de Mayo. La consigna: “¡Que se vayan todos!” fue interpretada como un repudio generalizado a la denominada “clase política”. Era el 19 de diciembre; al día siguiente, tras despliegues represivos y nuevas movilizaciones, De la Rúa presentaba su renuncia. Luego de una sucesión de presidentes, Duhalde asumió el cargo el 2 de enero de 2002.

populares de Buenos Aires, antes caracterizados por su “desertificación organizativa” (Auyero, 2001: 42), aparecían ahora como una “selva organizacional” (Cerrutti y Grimson, 2004: 46). A medida que el clima político se normalizaba, el papel de las organizaciones piqueteras en la escena pública nacional se redefinía negativamente. ¿Qué sucedía entonces en los barrios?

En ese contexto, comencé a transitar por el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), una organización piquetera que, entre las usualmente llamadas “duras”, es reconocida como una de las primeras.⁴ En el marco de procesos organizativos diversos, los dirigentes y militantes de esta organización resaltan un dato significativo: ellos fueron los protagonistas del primer corte de ruta en reclamo de planes que tuvo lugar en el conurbano bonaerense, en 1997. Cuando otras organizaciones de izquierda veían los planes como una forma de cooptación del Estado, Romero, el dirigente máximo del MTR, apostó a ellos como forma de “organizar a sectores más vastos”. Hoy se jacta de ello, a la vez que intenta lidiar con sus “limitaciones”.

En los primeros años, quienes obtuvieron planes debían “cumplir las horas” (de contraprestación) en obradores municipales. A partir del gobierno de De la Rúa (1999-2001), la organización resultó habilitada como gestora de los mismos. Entonces se desplegaron los “proyectos comunitarios y productivos” (comedor, merendero, panadería, huerta, ropero). Algunas mujeres aún recuerdan cómo tenían que “salir a pedir” por los comercios vecinos para preparar la comida. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH), implementado por Duhalde en 2002, implicó un cambio significativo por su alcance. A la vez, se ampliaron programas de asistencia alimentaria ante la situación de “emergencia”. Actualmente, si bien el gobierno provee los productos perecederos, otros bienes (como carne, grasa, verduras o lácteos) son obtenidos gracias a los proyectos productivos del movimiento, a protestas específicas o a la contribución de quienes participan.

4 La distinción entre organizaciones “duras” y “blandas” se vio crecientemente cristalizada a partir de la Primera Asamblea Nacional Piquetera, en julio de 2001 (Svampa y Pereyra, 2003: 78 y ss.). Entre las primeras, se reúne a organizaciones muy diversas, destacando la confrontación al gobierno como eje de sus prácticas políticas. Esta calificación, sin embargo, debe ser matizada. Negociación y protesta se combinan en todas las organizaciones de desocupados.

Mi trabajo de campo se inició acercándome a un grupo que tomaba mate durante una protesta en la Plaza de Mayo. Por entonces, las marchas por el centro porteño habían reemplazado a los cortes de ruta en la periferia como modalidad de protesta. Dadas mis preguntas, ellos me invitaron a conocer su sede y a entrevistar al dirigente. Eso hice. Luego de un recorrido guiado por diferentes reuniones, sedes y proyectos, decidí centrarme en una sede local en tanto era el marco para las asambleas, los proyectos comunitarios y productivos, y las columnas durante las marchas. Para ello, me dirigí al barrio que los mismos dirigentes consideran como el “centro” del movimiento.⁵ En una primera aproximación, el barrio presenta en forma pronunciada las características con que suele reconocerse al municipio. Ubicado en el segundo cordón, al sur de Capital, este distrito se destaca por altas tasas de desocupación y de pobreza así como por un bajo índice de cobertura de servicios públicos.⁶ Gobernado desde el retorno a la democracia por el Partido Justicialista (y desde principios de los noventa por el mismo intendente), el municipio también suele ser visto como una importante “cuna de piqueteros” dentro del conurbano.⁷

Dentro de este marco, el artículo se centra en una disputa que tiene lugar entre Graciela y Susy. Aunque a la distancia nos pueda parecer absurdo, el conflicto se desencadena por un yogur. Luego de presentar brevemente algunos rasgos relevantes del modo de vida local (y el lugar de las organizaciones piqueteras en él), describo el proceso de obtención y reparto de los yogures (y otras mercaderías) en la organización piquetera que tomo como eje. Una vez allí, me concentro en la disputa. Analizo los

5 De los alrededor de 850 planes que el movimiento gestiona en el municipio, entre 100 y 150 están inscriptos en esta sede.

6 Según el censo de 2001, la población del municipio alcanza un total de 349.242 habitantes (habiendo aumentado un 37% en relación con 1991). El porcentaje de población con NBI ronda el 30% según el último censo (y no varió significativamente con respecto al censo anterior). En todos los servicios urbanos (agua, gas, cloaca, alumbrado público, pavimento, teléfono público) excepto electricidad (y, en menor medida, transporte público y recolección de residuos), el municipio presenta una tasa de hogares cubiertos inferior al promedio del Gran Buenos Aires (fuente: INDEC).

7 Aunque la presencia de las organizaciones piqueteras es una marca importante del municipio (y los planes son constitutivos de las mismas), es preciso notar que alrededor del 90% de los Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados son gestionados por el Municipio (vía las redes del Partido Justicialista (PJ) local).

sentidos en juego y los entramados relacionales desde los cuales se elaboran tales sentidos, mostrando cómo la organización se constituye diferenciadamente (a través de jerarquizaciones y disputas) como configuración singular del modo de vida local.

Primeros pasos por el barrio

Llegué a Villa Corina en tren, después de una hora y pico de viaje desde el centro de Buenos Aires. Un hombre mayor con pañuelo celeste al cuello (un símbolo del movimiento especialmente colocado para que yo lo reconociera) me esperaba para acompañarme hasta el local donde entrevistaría a Romero. Apenas bajamos la escalera de la estación, un enorme cartel indicaba la venta de lotes (en los terrenos del fondo, cercanos al arroyo). Muchos de los más antiguos habitantes, que llegaron hace entre veinte y treinta años, cuentan cómo los estafaron con el suyo —y todavía carecen de título de propiedad—. A diferencia de entonces —cuando era todo campo y solo había algún caserón abandonado—, ahora el barrio muestra chalecitos, otras casas de material y casillas más o menos recientes, que se ordenan en un damero de calles de tierra y una calle principal asfaltada por donde pasan los colectivos y se ubican los comercios más vistosos (como el supermercado y el gimnasio).

Si la entrevista con Romero fue la puerta de entrada al movimiento, mi comprensión del mismo (tal como es sintetizada en este artículo) ha implicado también escuchar otras voces, conversando con otra gente o simplemente estando allí mientras otros charlaban entre sí. Por esa curiosidad, que he aprendido a valorar como parte fundamental del hacer etnográfico, empecé a desentrañar la importancia de los yogures.

Sentada en la estación, escuché una conversación entre un hombre y un muchacho. El hombre estaba acicalado como para salir (un pantalón de vestir y una camisa limpia y planchada). El pibe, como otros de la zona: un pantalón de *jogging* y una remera suelta. Conversaban de distintos movimientos piqueteros. El señor dijo que con tres marchas ya daban la mercadería... y cosas lindas. El pibe contestó: "Sí, ¡mi papá traía mermelada!". "La heladera llena quedaba... Ahora este Castells está mal. Que se muera. Te cobran \$ 20 para que te saliera antes [el plan] y \$ 5 por la mercade-

ría. ¿Con \$ 125 cómo hacés? ¡\$ 100 los cambiás y ya se te fueron!”.⁸ Llegó el tren y el hombre partió.

Después de meses de trabajo de campo en la zona, hay algo que llamó poderosamente mi atención: la frecuencia con que la gente habla de estos o aquellos piqueteros en el tren, en la estación, en la calle... Y cómo se refiere a ellos: mercadería, cobros, planes y marchas aparecen como elementos centrales en la valoración y diferenciación entre piqueteros (comparando qué exige y qué da cada uno).⁹ Comprender los recursos que circulan por las organizaciones como medio de vida es el punto de partida de este análisis. Una forma de sintetizar estas cuestiones consiste en señalar que la gente “se anota por el plan”. De esta manera, se retiene un rasgo esencial, pero a riesgo de olvidar las alternativas y las evaluaciones. En Villa Corina, éstas no solo implican comparar entre piqueteros. A la vez que existen otras dos organizaciones piqueteras con escaso peso en el barrio –y al menos cinco más en los barrios vecinos–, la red de organizaciones con mayor número de planes es la de la red municipal, conocida como UGL.¹⁰

8 Castells es el dirigente máximo del Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD). Su figura se ha destacado (junto a la de su mujer) por diferentes actos de fuerte impacto mediático. En el momento de esta charla, estaba detenido por la toma de un local de McDonald's y, luego de un prolongado ayuno como medida de protesta, tuvo que ser internado.

9 Quirós desarrolla esta línea de análisis para dar cuenta del *estar con los piqueteros*. Concluye: “Esta lógica que, como intenté mostrar, no es exclusiva del universo de los movimientos, sino que constituye el principio con que las personas evalúan y viven otras actividades –como *trabajar para un político*–, parece ser expresada en un vocabulario específico. Junto con el lenguaje de los planes, los barrios periféricos de Florencio Varela comparten un lenguaje asociado al *dar*, un lenguaje que incluye la *promesa*, la *espera*, la *ayuda*, el *pedido*, el *ofrecimiento*, la *obligación*” (2006: 122).

10 Las UGL (Unidades de Gestión Local) son el núcleo de un proyecto municipal que reúne a diferentes organizaciones más o menos ligadas al PJ (sociedades de fomento, clubes, ligas de mujeres, cooperadoras, bibliotecas populares, iglesias) de acuerdo al barrio en que se ubican. Conformadas en 2001 para “facilitar la comunicación del intendente con los vecinos”, incorporaron, a partir del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, la gestión de los beneficiarios. De acuerdo con datos municipales de agosto de 2004, en la UGL de Villa Corina, hay registrados 1.433 beneficiarios del PJJHD. La distancia con la cantidad de planes que maneja el cabildo del MTR es similar a los cálculos a nivel nacional. Sin embargo, la división interna entre organizaciones complejiza cualquier análisis comparativo basado en las cifras.

Con respecto a las organizaciones piqueteras, constató la presencia del MTD Evita y MST-Teresa Vive, en Villa Corina. El MTD Aníbal Verón (el más numeroso del municipio), el Polo Obrero, la Martín Fierro, el MIJD y el Movimiento 29 de Mayo tenían sedes en los barrios lindantes. En las clasificaciones periodísticas, estas organizaciones pueden comprenderse como “duras”. Para un análisis exhaustivo del mapa de organizaciones piqueteras, ver Svampa y Pereyra, 2003.

Como me explicó una de las mujeres en el merendero, ella había entrado al movimiento con una vecina, que le avisó que estaban "anotando para el plan". Estuvieron más de seis meses marchando hasta que les salió. Entonces, "mi vecina se pasó a la UGL". Le pregunté por qué. Prefería estar más tranquila. En ese tiempo (el año 2002), las marchas eran más, y más duras. Ella, de todos modos, se quedó en el movimiento, no porque no temiera algunas marchas (de hecho, tanto entonces como hoy suele faltar a las que se prevén como duras) sino por "todo esto... muchas cosas que hacer, la gente que conocí... es más divertido".

El camino a los yogures

El manejo de la mercadería es un asunto habitual de controversias en el movimiento. Las sospechas no excluyen a ninguno de quienes median en el proceso: los dirigentes, el encargado de depósito, los responsables de administración central, los responsables de administración de la sede local, los delegados, las cocineras... Las acusaciones también se repiten con mayor o menor grandilocuencia según el caso. Circulan como rumores (o "chusmeríos") que, si bien los oyentes pueden considerar como dudosos (y en ocasiones malintencionados), no dejan de preocupar (y desacreditar) a sus víctimas. Como señalaba una mujer a sus amigas del "merendero": "prefiero ser yo la que diga que se están llevando, a que los demás digan que yo soy la que me llevo. Porque ya sabemos cómo es esto". Es decir, se trata de un juego de prestigio y desprestigio atado a las posiciones respectivas, y reconocido como tal por los propios protagonistas. Pero para los dirigentes, significa un desafío.

Frente a la recurrencia de esta situación, la propuesta fue descentralizar el reparto de mercadería, argumentando en base a las dificultades de la administración central para distribuirla correctamente, y los frecuentes errores y quejas. El tema fue tratado en la asamblea de la sede. Según sostenía Romero, el dirigente máximo del movimiento, la cantidad de mercadería para cada sede sería deducida de la cantidad de gente registrada en las marchas.¹¹ El comedor y la copa de leche serían solo para la gente

11 Es una práctica habitual en las organizaciones piqueteras tomar lista antes de las marchas. En este movimiento, ese registro es realizado por los responsables de administración central. Las marchas

del movimiento, para quienes se organizan y *luchan*.¹² Durante la asamblea, una voz lo contradijo: “Si queremos un movimiento que llegue a la gente, que crezca, tenemos que abrir las puertas”. “Estamos lejos de poder dar de comer a todo [el municipio]”, contestó Romero. “No es a todos sino a los que vienen”. “Nosotros no vamos a solucionar el problema de la pobreza [en el municipio]. Primero están los que se organizan porque después se quedan sin las cosas los que *luchan* y aportan”, concluyó Romero. Nadie volvió a alzar la voz pero el dirigente insistió: “Si no, pasa como con los yogures”.

La semana anterior, una de las “compañeras más comprometidas”, Graciela, se había quedado sin el yogur para sus hijos. “Porque sea vieja no me va a venir a gritar a mí. ¿No es que acá somos todos iguales? Si ella no entregó los *papeles*, no figura”, le había contestado Susy en pleno ajetreo del merendero. Si en ese momento el criterio para repartir que invocaba Susy no había sido rebatido entre los presentes —a pesar del ostensible enojo de Graciela—, ahora Romero aseguraba que, si se hubiera repartido solo a aquellos que aportaban, el problema no habría surgido. Pero, ¿a qué se refería Susy con los *papeles*? ¿Por qué lo contraponía al hecho de que Graciela fuera “vieja”? En definitiva, ¿cómo se hacía el “reparto”? y, antes de eso, ¿cómo se habían “conseguido” los yogures?

Como en el caso de otros productos (tales como guardapolvos escolares, garrafas de gas y carne), el camino para conseguir los yogures había implicado diferentes pasos.¹³ Primero, habían realizado una protesta frente a la sede provincial de una de las empresas de lácteos más grandes del país, demandando diferentes mercaderías. Luego de la negociación entre

son contabilizadas para definir la distribución de los bolsones de mercadería que cada persona lleva mensualmente a su casa.

- 12 Si bien la cantidad de marchas ya constituía un criterio para definir el bolsón (véase supra), hasta entonces, la cantidad de mercadería para proyectos comunitarios como el comedor y la copa de leche se definía de acuerdo al número de comensales registrados. Para ello, diariamente los responsables anotaban qué familias habían ido a buscar la comida y cuántas raciones habían llevado.
- 13 Garriga Zucal (2005) llama la atención sobre el término “conseguir” como “el verbo nativo que remite a las interacciones” en una hinchada de fútbol de Buenos Aires. Su análisis remarca cómo, dentro de la teoría nativa, el aguante, el tocar a los contactos y, en última instancia, el apriete son presentados como acciones que permiten conseguir cosas a partir del ser conocido y reconocido como miembro de la hinchada (y en su jerarquía) y así introducirse en redes de intercambio recíproco. Aún cuando mi análisis no se extenderá en este punto, las “tácticas” desplegadas durante las marchas y negociaciones se aproximan a las formas analizadas por Garriga Zucal (ver Semán, 2003).

los dirigentes y los empleados de la compañía, el acuerdo se había sellado en una promesa de entrega de yogures, previo envío a la empresa de un listado con los nombres y números de documento de las mujeres con hijos en edad escolar que estaban en el movimiento, adjuntando fotocopia de su documentación. A partir de allí, la responsable de administración central había elaborado los *listados* correspondientes y los había repartido a los responsables de administración de las sedes locales, explicándoles cómo llenarlos. Una vez recibidos de vuelta y controlados, había ido ella misma a entregarlos a la empresa. Respetando los *listados*, la empresa había concedido aproximadamente quinientos litros de yogur que el movimiento retiró con un flete, previo informe a los responsables de administración y a los delegados para que los pasaran a buscar pronto y se encargaran de repartirlos en sus respectivas sedes.

El recorrido no tuvo grandes complicaciones.¹⁴ Aunque la cantidad recibida resultó altamente insuficiente —dando lugar a problemas como el de Graciela—, el intento de ampliar el número de cupos no tuvo éxito. Al controlar los nuevos *listados*, la responsable de administración comprobó que la cantidad de inscriptos era menor que en el envío anterior. En la reunión siguiente, les planteó a los delegados la situación, quejándose porque “tanto que *luchamos* para conseguir esto, y ahora no podemos hacer nada porque no se preocuparon de hacer bien los *listados*... la verdad que es una pena pero, con esto, no podemos exigir nada”. Aún cuando ella ponía el acento en la *lucha*, intentando minimizar los *listados* como una preocupación secundaria, el relativo fracaso mostraba su importancia.

De los piquetes a la mercadería, hay un largo camino que no suele señalarse en las presentaciones públicas de los piqueteros en los medios de comunicación. Mientras la mirada más común apunta hacia las protestas, los artículos que buscan mostrar el “otro lado” del “corte de ruta” se centran en el trabajo —en los proyectos productivos y comunitarios—. Sin embargo, las tareas de administración ocupan un tiempo (y un esfuerzo) considerable en la rutina de la organización. Su incorporación al análisis implica una revisión de los enfoques centrados en las “acciones de pro-

14 Este recorrido a veces resultaba aún más complicado. En el caso de los guardapolvos, por ejemplo, recuerdo que los delegados bufaban porque, aunque habían enviado los *listados* hacía meses, ahora resultaba que estaban mal hechos y tenían que realizar nuevos. “Para cuando nos entreguen los guardapolvos, ya va a estar terminando el año”, auguraban.

testa”, que “olvida[n] particularmente el hecho de que la movilización actual se articula alrededor de la construcción de una nueva demanda social hacia el Estado. Por supuesto, en este proceso los actores colectivos deben prepararse para protestar, pero con la misma energía que deben utilizar en su preparación para convertirse en *actores de gestión de políticas sociales*” (Merklen, 2005: 70, énfasis mío).¹⁵

Si el análisis de Merklen apunta a evitar la dicotomía entre “clientelismo” y “ciudadanía” como modo de comprender los vínculos políticos que se generan en el seno de las organizaciones, parece preciso desplegar más claramente los vínculos implicados en situaciones específicas como intento de contribuir a una visión distanciada de los supuestos normativos de la dicotomía. Merklen avanza en otra dirección. Luego de comprender la “sorpresa” de las ciencias sociales en diciembre de 2001 en continuidad con un campo de debates académicos que, desde el retorno de la democracia, se han aproximado al estudio de la política entre las clases populares, su análisis reconstruye el objeto en términos del problema de la integración social en tanto sería la cuestión olvidada en los análisis políticos “encandilados” por los modelos institucionalistas o decisionistas de democracia (Merklen, 2005: 68-72). Desde el problema de la integración, elabora el concepto de una “nueva politicidad” definida como “una nueva forma de política construida en la tensión entre la “urgencia” y el “proyecto”, así como en la relación de las clases populares con las tradiciones políticas” (Merklen, 2005: 45). Por un lado, se afirma la importancia de las políticas sociales y el papel de las organizaciones en la gestión de recursos escasos e inestables dispuestos (por un Estado reformado) ante la urgencia. Por otro lado, se sostiene que organizaciones e individuos se orientan hacia proyectos de integración más amplios. En esta tensión, las organizaciones recrean tradiciones de gestión y protesta (ya presentes en los sindicatos) a partir de la “inscripción territorial”. Es decir, se entran en lazos de solidaridad locales mientras operan por fuera, a través de

15 En este sentido, Manzano (2009) muestra cómo los “referentes barriales” no solo se hicieron gestores de políticas sociales sino también contribuyeron a que los “planes” existieran como demanda (al visitar a sus vecinos, procurar anotarlos, enseñarles qué documentación era requerida y cuáles eran las exigencias) argumentando en torno del papel de los vínculos personales en la relación de los “beneficiarios” con el Estado.

los laberintos del sistema político, para captar recursos. Así como los individuos, actúan como “cazadoras” que buscan la ocasión.

Mi respuesta, en cambio, parte del malestar con las definiciones disciplinares de política, tal como es constatado por Merklen (2005) –y Rinesi y Nardacchione (2007)– pero, en lugar de proponer una definición alternativa, retoma una premisa básica de la antropología de la política: “a categoría “política” é sempre etnográfica –quer para aqueles que são observados, quer para o próprio investigador” (Peirano, 1997: 22). Por ello, la tarea consiste en construir modelos etnográficos que den cuenta de los sentidos observados.

Frente al “caso” de los yogures, específicamente, es posible reconocer una puesta en discusión de los criterios de distribución ante un problema determinado. En principio, Romero da cuenta de la valoración de la *lucha* (y el aporte) como criterios para distinguir quién merece y quién no, mientras la responsable de administración destaca la *lucha* como condición para conseguir cosas. Ambos argumentos pueden complementarse en tanto muestran (y refuerzan) un pilar básico de la organización.

Cuando éramos duros

Pasados la protesta, la negociación, el armado de los *listados*, su entrega a la empresa, el retiro de los yogures, el reparto a las sedes y su distribución entre la gente... Graciela fue a reclamar su yogur. Susy explicaba que, ante la falta de heladera, había tenido que resolver rápidamente el reparto. De todos modos, como se encargó de responderle a Graciela, su nombre no figuraba en los *listados*. Graciela tomó su bicicleta y salió ofendida del local: “¡Cómo puede ser! Una compañera como yo, de años en el movimiento”.

La antigüedad de Graciela en el movimiento aparecía como una fuente especial de prestigio que daba derecho al yogur y, ante su ausencia, al exagerado enojo. La antigüedad era un criterio que obligaba al respeto de los otros porque, más profundamente que la simple acumulación de años, implicaba una trayectoria moral anclada en la *lucha*.¹⁶

16 Aquí es posible notar diferentes acepciones del término *lucha* que Comerford (1999) ayuda a ordenar. Desde una investigación que busca dar cuenta de la configuración de las organizaciones campesinas en Brasil a partir de sus aspectos cotidianos, organiza los significados de dicho térmi-

Era común entre los más antiguos recordar los momentos “duros” o, como decían una vez entre risas, “cuando éramos duros”. Aunque el clima heroico teñía las historias, otras valoraciones también entraban a jugar en la puesta en común de estas experiencias pasadas. Algunos enfatizaban cómo habían logrado escapar de la policía, otros reconocían no haber ido a una marcha porque veían “cómo venía la mano”, unos terceros acentuaban la resistencia (a veces propia, en ocasiones de otro ausente —especialmente, cuando era un “amigo” que estaba siendo criticado—, a veces “nuestra”) frente al clima, las largas caminatas y, sobre todo, la violencia policial. También se reían recordando cómo alguno había argüido estar enfermo para no ir o, a solas, contaban los detalles perspicaces de cómo habían evadido una jornada especialmente dura. Romero también ofrecía una versión de estas historias en las que pedía a los demás que me contaran cómo tenía miedo la gente y cómo la persona puesta a contar, en cambio, había seguido firme a pesar de las amenazas de los “punteros”,¹⁷ la dura represión en las protestas y el encarcelamiento de muchos (entre ellos, el propio Romero).

Graciela resaltaba tanto en su carácter de protagonista como en el de narradora de estos relatos comunes. Recuerdo la primera vez que conversé con ella, mientras tenía lugar un congreso del movimiento. Le hice señas porque se le había caído un papel y enseguida ya estaba contándome cómo había escapado a una represión en La Plata y mostrándome cómo le había quedado marcada la cabeza por un golpe.¹⁸ Este mismo rela-

no distinguiendo tres modulaciones: una asociada a los “sufrimientos” de la vida para los “pobres”, otra vinculada a los momentos de conflicto con los “fazendeiros” (que muchas veces dan lugar a un relato ético y épico), y una tercera puesta en juego por los dirigentes y militantes sindicales como legitimación de su propio actuar en representación de los “trabajadores”. Como él mismo muestra, estas modulaciones se despliegan en una variedad de usos y se solapan como parte de un “mismo universo social complejo” (1999: 45) dentro del cual los dirigentes sindicales suelen resaltar las continuidades.

17 Este término refiere a los militantes barriales del PJ. Suele utilizarse en sentido peyorativo, aludiendo a su papel en las redes “clientelares” del partido. Svampa y Pereyra (2003: 14) describen una situación de “confrontación cuerpo a cuerpo” entre los “punteros” del PJ y los militantes de las organizaciones piqueteras por el territorio. Cerrutti y Grimson (2004: 46) permiten reconocer que la relación con las redes del PJ se fue redefiniendo a medida que las organizaciones piqueteras se consolidaban en el territorio (diferencialmente según los contextos municipales y barriales), en el marco de la “selva de organizaciones” posterior a 2001.

18 A diferencia de lo que suele ocurrir frente a la violencia doméstica (Jelin, 1998), aquí las marcas corporales no son ocultadas sino al contrario, se exponen con orgullo. Garriga Zucal (2005)

to, más detallado, me lo narró la segunda vez que la vi en la estación de trenes. Cuando se acercó otra “compañera”, le contó que había ido la nieta a visitarla y le había preguntado dónde había estado la semana anterior. “*Luchando* por los derechos de todos: de tu abuelo, de tu mamá, tuyo, mío, de la vecina... de todos”, le había contestado. “Así aprende ya de chiquita”, nos explicaba.

Aunque es preciso reconocer en estos encuentros los trazos de una presentación especialmente heroica ante la “estudiante”, no era sólo frente a mí que Graciela se destacaba por la centralidad que concedía a la *lucha*. Su lugar, en ese sentido, era claro y ambivalente a la vez. Aunque nadie se atrevía a dudar de su compromiso, también era objeto de burlas en las que se cuestionaban los motivos ocultos de su firme devoción por el movimiento o se imitaban sus comentarios exagerando la exaltación (y la tonada).

Ahora andan mezquinando

Mientras las disputas entre Susy y Graciela estaban teniendo lugar, fui a almorzar un día a lo de otra de las más antiguas integrantes del movimiento, una mujer que frecuentemente aparece en la revista “El Corte” (del movimiento) y que rara vez se opone al punto de vista oficial –según los comentarios del resto–. A diferencia de la sede local donde tuvo lugar el conflicto –que funciona en un terreno prestado (no previamente habitado) con cuidadores–, la sede de este barrio está ubicada en el fondo de la casa de esta señora y los demás se refieren al lugar como “lo de Asunta”. Cuando llegué de improviso, Graciela, que pertenece a la otra sede, estaba almorzando allí. Tanto para ella como para quien me había invitado (otro de los antiguos miembros), “acá cocinan mejor”.

muestra cómo, en una hinchada de fútbol, las cicatrices y marcas corporales son exhibidas como pruebas del relato heroico. En su análisis, lo asocia al concepto de masculinidad. A partir de aquí, en cambio, podemos observar otra relación entre género, relato heroico y marca corporal que, además de interrogar nuestro sentido común, nos permite complejizar la imagen que tiende a cristalizar las *performances* de mujeres de sectores populares en política, en términos de la figura maternal (Auyero, 2001; Svampa y Pereyra, 2003) –como veremos luego, tampoco pretendo negar su centralidad sino, más bien, interrogar su unicidad–.

En la sobremesa —y sin mencionar el conflicto presente—, Graciela contó una de sus historias sobre los “tiempos difíciles pero más lindos”. Habían ido a “reclamar al Cruce” (donde está el Concejo Deliberante)¹⁹ y acamparon “porque no nos pensábamos mover hasta que no nos dieran una respuesta”. Acababan de pasar la noche bajo una lluvia torrencial que hasta les había levantado los toldos con los que pretendían cubrirse. A las seis de la mañana, estaban de pie bajo la lluvia, sobre unos cajones de madera desde los que veían pasar un torrente de agua enlodada cuando Graciela —empapada, “flaca chupada” (agrega Asunta) “como estaba por el hambre” (aclara ella)— se decidió a ir a pedir a una “panadería grande” de la zona. “Entré y esperé que atendiera a todos. Cara de piedra tenía que tener para ir a pedir. Pero el hambre no sabe de vergüenza, *m’hijita*. Así que fui y le dije: “Somos pobres y el gobierno no nos quiere atender. Estamos esperando una respuesta. Pasamos la noche en la lluvia. Los compañeros tienen hambre”. Dije eso y me quedé mirándola. La mujer no contestó. Fue al fondo y volvió con una bolsa. Empezó a poner y a poner... De todo me dio. Hasta masas finas teníamos. Le agradecí y me fui. Estaba de contenta. Cuando llegué, nadie lo podía creer. Juan dijo: “Preparen mate cocido”. “¿Qué mate cocido!”, dije yo (ya estaba harta del mate cocido). “A comer. Y repartimos entre todos. Así fuera un pan, repartíamos entre todos. Siempre. Lo que pasa es que antes no peleábamos porque no teníamos nada; ahora andan mezquinando porque tenemos”.

A la vez que la historia muestra el protagonismo de Graciela en los viejos tiempos como una justificación de su derecho actual, postula diferentes clases de vínculos y propone criterios específicos de jerarquización interna junto con parámetros morales de validación de los mismos. La distinción de los antiguos frente a los nuevos se asentaba en una historia con moraleja que tenía a la misma Graciela como ejemplo. Los antiguos merecían el reconocimiento del resto, no solo porque habían enfrentado más y peores luchas gracias a las cuales hoy “todos” podían “tener” sino también porque entonces, aún frente al hambre, habían mostrado un ejemplo de generosidad que ahora, lejos de ser imitado, era claramente ignorado (y prácticamente contradicho).

En la distinción entre antiguos y nuevos, el relato de Graciela también permite contraponer dos formas de relacionarse entre sí al interior del movimiento y una forma de temporalizarlas. En el pasado, "nos conocíamos todos... hasta hemos dormido todos juntos, y sin problemas", resumió Asunta una vez que Graciela finalizó su historia. Al conocerse, podían confiar uno en otro y compartir tanto la comida como la cama. Lo más íntimo, lo más cotidiano, lo más imprescindible, todo es hoy recordado como formando parte de una experiencia compartida, subrayando la ausencia de conflicto interno (en un contexto enmarcado —en el mismo relato— por el conflicto con un otro y por la carencia).

Frente a esta forma de relacionarse, el presente se torna un momento de abundancia y de "mezquindades". Paradójicamente para una mirada distante, más que razonable desde el punto de vista de Graciela, no es la escasez ni la urgencia (más vinculada al pasado) sino el egoísmo en la abundancia lo que explica los problemas actuales en el reparto de mercadería. Esa mirada le permite explicar como injusta la situación de la que se siente víctima y distribuir culpas. La temporalización es la forma de una crítica al momento actual. El cambio, que se explica como el resultado de haber crecido y se hace visible en los *papeles* y los *listados* a los que apela Susy en su respuesta, inscribe al movimiento en una lógica organizativa más impersonalizada. La relación de la organización con el estado, como gestora de planes de empleo, es el pilar de esta forma de vinculación que se extiende a las relaciones con algunas grandes empresas y permea los vínculos internos al punto de aparecer, en determinados contextos, como amenaza.

Presentándose a sí mismos como más duros y a la vez más compañeros, los "viejos"—como tradujo Susy, nombrando y a la vez invalidando el peso simbólico de la distinción— pretendían un trato diferencial. Si el reclamo de Graciela puede ser visto como un intento de privilegio fundado en la antigüedad y el compromiso en la *lucha*, la respuesta de Susy puede entenderse desde (una referencia irónica a) la "igualdad" como principio del movimiento y desde la elaboración de *listados* como práctica de concreción de los reclamos. Ambas se fundan en los principios oficialmente reconocidos para defender su postura y juegan con la tensión entre ellos. En este sentido, mi propuesta continúa una línea abierta por Svampa y Pereyra (2003). Ellos señalan tanto los relatos de la época "he-

roica” como la experiencia diaria en el movimiento como procesos de reconocimiento personal y de fortalecimiento de la organización colectiva (2003: 166-172). Aquí intento comprender sus tensiones.

Comer rico y variado

Si bien encontraba en los *papeles* un justificativo, la postura de Susy no se comprende solo por referencia a los marcos de la administración del movimiento. Si al hablar de igualdad ya remite a un problema que excede el marco más formal de los *listados*, los trazos fuertes de su perspectiva me conducen de vuelta a la asamblea en la que inicialmente reconocí el problema. Mientras Romero consideraba que la mercadería debía darse a quienes *luchaban* y aportaban a la organización, Susy, como cocinera del merendero, se oponía a los cambios que la descentralización traería para la copa de leche. No solo desacreditaba los criterios con los que Graciela quería fundar su reclamo sino que tampoco compartía con Romero la perspectiva sobre cómo debía organizarse la sede local. Sin embargo, su disenso no se hizo oír hasta después de la asamblea, cuando sólo quedaban las mujeres del merendero y sus allegados: “Yo no le voy a decir que no a los chicos que vienen con hambre. Que vengan ellos a decirles que no pueden comer”. Susy encontraba en el hambre y en el hecho de que se tratara de chicos, una doble justificación para oponerse a Romero. Tampoco quería ser quien enfrentara a sus propios vecinos, negándoles la comida, y menos a los chicos, “que no tienen la culpa”.

De todos modos, su comentario no solo remitía a la prefiguración de ese difícil momento sino que se entroncaba en un recuerdo orgulloso que tenía al merendero por centro, y a ella y a sus compañeras por protagonistas. La preocupación por los chicos no era ajena a las historias que contaban a los recién llegados sobre “cómo levantamos el merendero” y “cómo conseguimos que [el encargado del depósito] nos diera sal y salsa cuando a nadie se le había ocurrido que pudiéramos hacer pizzetas en una copa de leche, y ahora... ahora todo el mundo hace pizzetas”. Si esta era su carta de presentación –y un relato que cada tanto se repetía, comparando con otros que, a la menor vicisitud, se rinden–, la historia no concluía hasta no señalar cuántos chicos venían al merendero... y “no sólo

del movimiento, también los hijos de vecinos... y hasta los que están en otros movimientos". Al igual que señalar que "los vecinos nos ayudan porque ven que, aunque tenemos todo muy precario, nos esforzamos y hacemos las cosas bien", el hecho de que "nos confíen a sus hijos" era una señal de reconocimiento social y un logro por el cual habían "peleado".

Con ingenio y tesón, habían "conseguido" cosas para que los chicos "comieran rico y variado". Aquí la noción del hambre como explicación de la acción no aparecía. Aún cuando no estaba ausente en la justificación de por qué habían levantado el merendero allí y por qué no cerrarían las puertas a nadie —contando que había chicos que iban sin zapatos o que recibían en el merendero la última comida del día—, los problemas que enfrentaba el comedor mostraban, por la negativa, que también era importante hacer las cosas bien: es decir, estar todos los días y cocinar rico y variado, no siempre "guiso" sino también "milanesas y empanadas, como en casa". Si no era así, la gente no iba porque en la zona había varios comedores y merenderos a los que podía recurrir. Si no había gente suficiente, quienes coordinaban la asamblea informaban que se estaba "cayendo" el proyecto de comedor e instaba a los "compañeros" para que fueran. Frente a este pedido, la asistencia de los vecinos al merendero era proclamada como garantía de confianza. Mostraba cómo incluso quienes no se sentían obligados a hacerlo, comían lo que ellas preparaban. Es decir, la prueba de que la comida era "rica" estaba en que había quienes la apreciaban sin obligación, por sí misma: los vecinos. Las mujeres del merendero les daban algo valioso. Ellas, a diferencia de las del comedor, tenían por qué sentirse orgullosas y no estaban dispuestas a resignarlo.

Al encuadrar la postura de Susy, el merendero y su relación con los vecinos aparecen como el eje de su perspectiva. Ella valoraba su inclusión en formas de sociabilidad localmente delineadas. El "dar de comer rico y variado" era una fuente de reconocimiento en el marco de tales redes y ese reconocimiento se traducía también en el ámbito de la organización, por contraposición al desprestigio que sumía al comedor. A través de su orgullo, vemos una forma de imbricación entre la organización y el modo de vida local. Gracias a su enojo, podemos pensar las tensiones entre ambos espacios sociales.

Papeles, arreglos y olvidos

¿Cómo comprender entonces la respuesta de Susy ante el “caso” del yogur? No se trataba de que desconociera a Graciela ni su historia. Si bien era posible encontrar rastros del crecimiento organizacional en las voces del conflicto, no constituía una situación de impersonal anonimato. Ella tampoco aducía una mera falta procedimental. Aunque la diligencia con la que había debido resolver el reparto podía esgrimirse como atenuante, su argumento no era una disculpa por el olvido. La cuestión era que, para ella, no había cometido ningún error, porque (supuestamente) había aplicado cabalmente aquello escrito en los *listados*.²⁰ Aunque remitía a los *papeles*, su respuesta no se ceñía a un argumento técnico. Más bien atentaba contra la antigüedad como criterio de jerarquización interna, apelando a los *listados* desde un marco igualitario que privilegiaba el desempeño (presentar los *papeles*) y que, como ella señalaba con su habitual picardía, se entroncaba al ideario del movimiento. Pero si ella no siempre admitía como válidos los requisitos que se establecían en el marco del movimiento para justificar las formas de distribución aunque también ellos estuvieran fundados en el desempeño (como los invocados por Romero), ¿por qué en esta ocasión apeló a ellos?

No tengo una respuesta de Susy. Pero, siguiendo la perspectiva que propone Ginzburg (1986), puedo intentar algunas inferencias reuniendo indicios recogidos durante el trabajo de campo. En principio es posible argüir que, visto desde allí, Susy no había cometido error alguno. Para ella, era importante no ser acusada de ladrona. Sin embargo, aunque los *listados* tenían legitimidad en ese contexto, no siempre eran respetados y tanto Susy como Graciela lo sabían. Susy misma había mediado entre su cuñada y Romero para ver si podía entrar al movimiento a pesar de que ya recibía un plan a través de otra organización local articulada en la red municipal. Enmarcados en la “multiplicación de pertenencias” (Merklen,

20 Una pregunta que este trabajo abre sería cómo se incorpora la gente en la manipulación habitual de estos *listados*, quiénes lo hacen y quiénes no, cómo operan como mecanismos de jerarquización interna en el movimiento, qué otras experiencias se vinculan a ello. No es una cuestión dada. Inicialmente, me parece que cabría resaltar el papel de la escuela en la incorporación de este tipo de prácticas. Pero, en cualquier caso, es fundamental el papel del movimiento mismo por la centralidad que allí adquieren.

2005) como forma de multiplicación de los medios de vida, esos “arreglos” formaban parte habitual de la trama relacional en la que se configuraba la sede local.²¹ Los lazos de parentesco y vecindad operaban a través de ellos. De todos modos, aún cuando no siempre quienes circulaban por la organización, ni Susy entre ellos, se atenían a los *papeles*, difícilmente era cuestionada su validez general (mientras se admitían las concesiones como excepcionales).

En defensa de Graciela, ahora, cabría preguntar por qué ella no fue contemplada como excepción entonces. En principio, como todos sabemos ya, llegó tarde. Pero nuevamente esta razón no parece suficiente para las protagonistas de este evento. Alertada para mirar hacia las excepciones, recordé un diálogo que siempre se repetía entre Susy y un hombre grande que recibía el bolsón aunque no marchaba porque quedaba a cargo de cuidar el local. Él siempre decía que la responsable de administración era su amiga. Susy contestaba: “Vos decís que es tu amiga para tener todos los meses el bolsón”. Fuera o no cierto, la cuestión era que operaba como explicación “nativa” en la que se cuestionaba lo instrumental del vínculo. “Si es tu amiga, defendela”, lo arengaba en otras ocasiones. Susy misma había entrado al movimiento acompañada de su concuñada y “amiga” así como ambas habían hablado con Romero para que la otra cuñada se incorporara a la organización aunque cobraba a través de la red municipal.²² En otras palabras, lo que se resumía en la noción de amistad, esos lazos de sociabilidad entramados por el afecto, podían operar como modo de incorporación en la organización así como para explicar la inclusión (como excepción) en los repartos.

Estos lazos, que podían actuar incluyendo, también operaban, por la negativa, en los olvidos. Cuando Susy no estaba recibiendo los insumos que necesitaba para el merendero de la recaudación de un proyecto pro-

21 Quirós (2006) propone una descripción etnográfica que da cuenta del “mundo de los planes”, entendiéndolos como medio de vida y como lenguaje. Allí es posible reconocer diferentes valoraciones del trabajo, de la lucha, del estar ocupado, de lo que los piqueteros o la red municipal dan y lo que exigen. En otro artículo, Ferraudi Curto (2009) desarrolló más extensamente los “arreglos”, intentando cuestionar una separación rígida entre “dirigentes” y “bases” como forma de comprender la relación entre organizaciones piqueteras y PJ.

22 Cuando contaban esto, ambas aclaraban que Susy había entrado por el plan mientras su cuñada lo había hecho solo para acompañarla, porque no lo necesitaba (pero igual cobraba uno, que se sumaba al que recibía su marido, por la UGL).

ductivo (y debía recurrir a lo que tenía en su casa), las sospechas se ciñeron enseguida contra los impulsores del proyecto, tildándolos de ladrones. Sin dudarlo, su cuñada se hizo cargo del mismo para “levantarlo”, dar al merendero lo que necesitaba y mostrar por qué no funcionaba.²³ Aunque no tuvo éxito, en su actuar podemos ver cómo operaban las tramas relacionales locales en la explicación de los olvidos y las faltas así como en su intento de resolución. Mientras la frecuente sospecha de robo contribuía a entender la insistencia de Susy en los *papeles*, los vínculos de cercanía y distancia relativa, delineados a partir de las tramas de sociabilidad local, ayudaban a comprender el por qué de la disputa entre Graciela y Susy.

Finalmente, si bien la respuesta de Susy era situacional —y había algo de estrategia (o táctica) en ella—, al partir del supuesto de que sus actos pueden engarzarse entre sí, iluminándose mutuamente, he intentado interrogar los hiatos y abrir a una perspectiva más comprensiva de su respuesta a Graciela. Hay ejes más fuertes y otros más débiles dentro de esas tramas complejas con que las personas dan cuenta de su propia experiencia. Dentro de este marco, las formas de sociabilidad localmente delineadas (con sus cercanías y sus distancias relativas) jugaban un papel fundamental, aunque casi mudo, en la disputa entre Graciela y Susy. Introducidas en mi argumento como centrales, ayudan a comprender el conflicto entre ambas mujeres, alejándonos de la dicotomía entre protesta y gestión (sin disolver sus términos).

Nunca nos mintió

“Dicen que el Gordo [apodo de Romero] nos maneja. Yo estoy con él porque no nos miente. Nunca nos mintió”, concluyó Graciela después de la historia de la panadería. Frente a quienes ven, en esta clase de vínculo, una forma de manejo, Graciela rescata la confianza validada a lo largo de los años. No se trata de negar jerarquizaciones sino de fundarlas en un criterio que acentúa el conocimiento mutuo. Tampoco se trata solo de un recuerdo del pasado (hecho presente en la evocación compartida)

²³ Susy, en cambio, prefería llevar algunos insumos de su propia casa (como la grasa), y así evitar problemas.

sino que se prolonga también en la continuidad del lazo, del "estar con el Gordo" (que incluso reconoce las usuales críticas). En este contexto, la importancia dada al yogur cobra sentido. La mutua confianza debe validarse asiduamente para perdurar. Esa confianza se veía amenazada por el olvido. Sin embargo, no era el "Gordo" sino quienes desconocían el pasado —y a quienes lo habían forjado— que olvidaban el deber presente de retribuir —aunque solo fuera con un yogur— todo lo que ella había hecho "por el movimiento". Romero, en cambio, no "les" mentía. En su breve frase, se presentaba una imagen del nosotros al interior de la organización y frente a la dirigencia, y una caracterización del buen dirigente (honesto, sincero).²⁴

A partir de la perspectiva de Graciela, es posible distinguir claramente dos momentos. Es decir, pasado y presente aparecen enfrentados: el primero más anclado en los vínculos cercanos de confianza, el segundo entramado en una estructura administrativa mayor. En parte, su narración evoca un proceso más general: el movimiento había crecido, los cortes de ruta habían dado paso a las marchas como forma de protesta, los planes se habían masificado... Sin embargo, la contraposición es suavizada al tomar en cuenta no solo la continuidad de la confianza que Graciela deposita en Romero sino también los sentidos que Susy y las mujeres del merendero dan a su participación en el movimiento. Aún cuando, frente a Graciela, Susy se ciña a los *listados*, no es posible comprender su postura sin hablar de la importancia que atribuye al merendero y de cómo ella misma se distancia de la lógica oficial de inclusión que el movimiento propone, hablando del hambre de los chicos, de su orgullo frente a los vecinos o de su pelea para levantar el merendero y dar de comer rico y variado porque el gusto también importa. Aún reconociendo —y subrayando— la relevancia de los *papeles* y *listados* en la configuración de la organización hoy en día tanto como el significado de una experiencia común difícil y de la narración heroica de ese pasado en la continua formación del movi-

24 A diferencia de la "referente" o "puntera" peronista descripta por Auyero, ni Romero ni Susy actúan como "guardabarreras" (2001: 136). Reconociendo la importancia de los recursos que circulan por el movimiento, y el papel de los vínculos personales en su distribución, no sólo es importante tener en cuenta que estos vínculos operan en relación con criterios meritocráticos (marcando excepciones) sino que, además, no pueden encasillarse en la diada entre "resolvidor de problemas" y "detentador de problemas" que describe Auyero.

miento como colectivo diferenciado, es preciso dar cuenta de tales momentos sin asumir los supuestos de una de las voces locales.

Mientras Graciela es reconocida por su larga trayectoria en la *lucha*, Susy toma un rol activo en la “organización” de la sede local y en su contacto con los habitantes del barrio. Profundizando esta línea, es posible considerar que la postura de Susy se inscribe en redes de parentesco y vecinales más amplias en que la sede se entrama. Ese marco ayuda a entender algunas condiciones de su olvido y del enojo de Graciela. Es decir, las relaciones entre las personas que conforman la misma sede muestran jerarquizaciones y rejerarquizaciones en disputa, recurriendo a tramas significativas a través de las cuales el movimiento se imbrica en el modo de vida local, como una configuración singular del mismo.

El tejido relacional condensado en las figuras de Graciela, Susy y Romero no es comprensible desde el punto de vista “oficial” de la organización —donde se minimiza la distancia entre *lucha* y *administración*— ni desde la simple sucesión de ambas como etapas del crecimiento organizativo —como podría inferirse de una lectura descontextualizada de las palabras de Graciela—. Tampoco desde la simple tensión entre urgencia y proyecto. Es preciso dar cuenta de la complejidad en la que las personas dirimen prácticamente problemas específicos para comenzar a reelaborar nuestras categorías analíticas.

Al centrar la mirada en la discusión entre Graciela y Susy, no es posible hablar de *lucha* y *papeles* sin introducirnos en el entramado local en el cual se elaboran reclamos (más o menos) urgentes, se tejen memorias y proyectos de vida, se definen gustos y se busca reconocimiento en un proceso abierto a través del cual se configura prácticamente la organización. Si Weber ya nos enseñó que no todo es pan y manteca, tampoco resulta tan sencillo reconocer de qué hablan las personas cuando se refieren al pan, a la manteca... o a un yogur. Es al dar cuenta de la compleja trama relacional en que los sentidos se elaboran prácticamente, que una mirada etnográfica puede aportar a la comprensión de las formas de agencia política que tienen lugar en las organizaciones piqueteras. Aquí únicamente he intentado un esbozo.

Bibliografía

- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Cerrutti, Marcela y Alejandro Grimson (2004). "Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares". *Cuadernos del IDES*. Buenos Aires.
- Comerford, John (1999). *Fazendo a luta. Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Ferraudi Curto, M. Cecilia (2006). "Mientras tanto: política y modo de vida en una organización piquetera". Tesis de Maestría en Antropología Social. Buenos Aires: IDES-IDAES / UNSAM.
- Ferraudi Curto, M. Cecilia (2009). "Hoy a las 2, cabildo. Etnografía en una organización piquetera", en: A. Grimson; M. C. Ferraudi Curto y R. Segura (eds.). *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Garriga Zucal, José (2005). "Haciendo amigos a las piñas. Amigos y redes sociales en una hinchada del fútbol". Tesis de Maestría en Antropología Social. Buenos Aires: IDES-IDAES / UNSAM.
- Ginzburg, Carlo (1986). "Indicios. Raíces de un paradigma de inferencias iniciales". *Mitos, emblemas e indicios. Morfología e historia*. Barcelona: Gedisa.
- INDEC (Argentina, 2005). "Cuadro 2.5 Población con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.), años 1980, 1991 y 2001. Partidos de la provincia de Buenos Aires". Disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index.htm> [consulta: 15 de julio de 2005].
- INDEC (Argentina, 2005). "Cuadro 6.3 Población desocupada de 14 años y más por sexo, año 2001. Partidos de la Provincia de Buenos Aires". Disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/ftp/Censo/index.htm> [consulta: 15 de julio de 2005].
- Jelin, Elizabeth (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Manzano, Virginia (2009). "Un barrio, diferentes grupos: acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza", en: A. Grimson;

- M.C. Ferraudi Curto y R. Segura (eds.). *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Míguez, D. y P. Semán (2006). *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Biblos.
- Peirano, Mariza (1997). "Antropología política, ciencia política e antropología da política". *Três ensaios breves. Série Antropologia 231*. Brasília.
- Quirós, Julieta (2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Rinesi, Eduardo y Gabriel Nardaccione (2007). "Prólogo. Teoría y práctica de la democracia argentina", en: Eduardo Rinesi; Gabriel Nardaccione y G. Vommaro (comps.). *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: UNGS / Prometeo.
- Semán, Pablo (2003). "Análisis etnográfico de un campamento piquetero en Plaza de Mayo". *V Reunião de Antropologia do Mercosul*. Santa Catarina, Florianópolis.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Infraestructura y servicios

Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires*

Andrea C. Catenazzi

Si alcanzar la universalidad de los servicios públicos es una meta cuestionable, su concreción es el resultado de una historia de contradicciones y un campo activo de experiencias para darles respuestas. Los servicios de agua y cloaca son el fruto de largas negociaciones y las redes técnicas que los proveen, el testimonio del lugar que la universalización del servicio ocupa en la agenda pública.

Ante el cambio de un sistema de gestión centrado en el Estado a otro centrado en una empresa privada, el trabajo se interroga sobre los mecanismos con que la concesión actualizó el compromiso de una prestación universal. Para dar respuesta, se estudian las redes técnicas –como entidad material y política– desplegadas sobre un territorio metropolitano caracterizado por la desigualdad en la distribución de los servicios de agua.¹

En la década de los noventa, la culminación de un proceso de reforma y ajuste del Estado sin precedentes, impuso la privatización de las empresas de servicios públicos, apuntando a las últimas expresiones de lo que se entendía como Estado social. Sin embargo, para el caso del agua, la

* Este artículo forma parte del trabajo de tesis de doctorado de la autora: “Universalidad y Privatización de las redes de agua y cloaca en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, bajo la dirección de G. Schneier Madanes. Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III. IHEAL. Territorialidad y Acción Pública. Catenazzi, Quintar, Cravino, Da Representacao y Novick. Colección UNGS / Prometeo, 2008 (en prensa).

1 La tesis de la fragmentación por las redes sostenida por Graham y Marvin (2001), y su precisión en el contexto de una ciudad cuyo proceso de expansión de las redes aún no ha acabado, tal como lo plantea Coutard (2002) en su programa “Fragmentation urbaine et réseaux: regards croisés Nord-Sud” son antecedentes ineludibles al momento de analizar el caso de Buenos Aires. Más particularmente, el agua como cuestión urbana es una problemática profusamente estudiada en el marco del grupo de trabajo “rés-eau-ville” dirigido por Schneier, Madanes.

concesión mantuvo un diseño fundamentado en la provisión universal, privilegiando la cobertura por encima de la obtención de recursos. En efecto, algunas particularidades derivadas de pertenecer al último ciclo de privatizaciones² marcaron su inicio y en este caso, el Estado dejó de lado uno de sus principales propósitos, como fue obtener recursos a través del pago de un canon. En cambio, se planteó lograr una cobertura universal, objetivo explicitado al momento de adoptar la modalidad gratuita de la mayor concesión unitaria del servicio de agua y cloaca a nivel mundial (el área de concesión contaba con una población de 9 millones de habitantes).

El Plan de Mejora y Expansión del Servicio, objeto del contrato de concesión (mayo 1993), mostraba en cada plan quinquenal cómo los territorios no servidos irían dejando paso a un territorio metropolitano integrado por la red. Sin embargo, el fracaso de este proceso en términos de sus objetivos y la reestatización de la empresa (marzo, 2006) abren serios interrogantes acerca de los alcances de este programa privatizador. Ahora bien, si el objetivo de una prestación universal —en términos de acceso a las redes y asequibilidad económica— se mantuvo durante la concesión, cabe preguntarse cómo fue implementado. Más aún, cuando esa premisa aún se mantiene lejos de alcanzar. La contracara es la configuración de un Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) cada vez más fragmentada, donde las redes de agua y cloaca contribuyen a crear territorios divididos, entre conectados y no conectados, donde tanto el Estado como el mercado desarrollan estrategias segmentadas.

Frente a los estudios que presentan la concesión como un cambio estructural en cuanto a los impactos en la concentración y extranjerización de la economía argentina (Azpiazu y Forcinito, 2002), este trabajo analiza cómo se traduce ese cambio en la interacción con el territorio. Las redes técnicas condicionan el tipo de asociación entre los actores, y en ese sentido, analizar la *territorialidad de las redes* tiene el propósito de dar

- 2 El proceso de privatizaciones en la Argentina tiene una relación cambiante con la política de estabilidad económica y las políticas de reformas del Estado. Al iniciarse el proceso (1989-1992), las privatizaciones fueron más una herramienta macroeconómica para estabilizar la economía. En la última etapa (1992-1993), al cobrar fuerza la estabilidad y declinar las urgencias financieras del sector público, las autoridades pudieron atender a objetivos diferentes a los puramente macroeconómicos; Gerchunoff y Canovas (1995).

cuenta de una doble mirada sobre la concesión, desde las nuevas *asociaciones territoriales* que la concesión despliega en el territorio y desde los problemas que el territorio le plantea a la concesión.

Los cambios que acompañaron la reciente concesión de Aguas Argentinas S.A. (1993-2006) se examinan, estudiando en detalle un área que presentaba similares situaciones de vulnerabilidad sanitaria urbana al momento de la concesión. El mismo recorte territorial se analiza según tres planos: como parte de la cuenca baja del río Reconquista, uno de los ríos más contaminados de la región; como pertenecientes a los municipios San Martín, San Fernando y Tigre; y como barrios que a pesar de estar incluidos tardíamente en los planes de expansión de la empresa fueron provistos por la red a partir de diferentes mecanismos de articulación de la demanda. El análisis se centra en las situaciones más críticas de vulnerabilidad sanitaria urbana, por su incidencia —como territorio objeto de conflicto— en la identificación y especificación de los mecanismos de asociación territorial que se derivan de la concesión.

En una primera parte, se presenta el nuevo arreglo institucional que plantea la concesión para alcanzar la prestación universal de los servicios. En una segunda parte, se analizan las demandas en torno a las redes de agua según tres planos: ambiental, municipal y barrial. Por último, se especifica la relación entre universalidad y concesión en una doble inscripción de los mecanismos de acceso a las redes: entre las lógicas de las particularidades y los procesos de generalización. Dicho de otro modo, desde las acciones institucionalizadas en intervenciones focalizadas, a través del Modelo Participativo de Gestión hasta las acciones autogestionarias, es decir los foros y las movilizaciones generadas alrededor del derecho al agua.

La concesión del agua, un nuevo arreglo institucional

En la Argentina, a principios del siglo XX, el modelo social del agua, es decir una prestación estatal y universal, fue un elemento clave en la formación del Estado nación. La garantía del acceso a determinados servicios públicos formaba parte de un conjunto de dispositivos de integración social y representaba sobre todo el valor de un programa político, más allá de su efectiva prestación.

La historia de las redes de agua y cloaca tiene como protagonista a la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) que instituyó una lógica de provisión espacialmente homogénea y técnicamente estandarizada en todo el territorio nacional. El modelo social del agua mantuvo vigencia como tal, pero había mostrado serias dificultades en alcanzar sus objetivos desde los años cincuenta. Sobre un territorio de alcance metropolitano (a partir de la década del ochenta),³ la concesión se presentó como la opción para lograr lo que la empresa pública no había alcanzado.⁴

Hacia fines de la década de los ochenta, la Ley de Reforma del Administrativa (1989) declaraba en estado de emergencia, la prestación de los servicios públicos. Si bien el Estado se valió de consideraciones acerca de una mayor eficiencia e inversión para justificar el programa privatizador, la ampliación de la cobertura⁵ y en consecuencia, la población sin redes fue la razón invocada para apoyar la gestión privada del agua. Ligado a ello, la cuestión ambiental fue otro de los ejes que justificó la concesión, de manera incipiente al inicio pero con más fuerza a lo largo de los 13 años de la concesión. Ambos términos: población sin redes que al poco tiempo se tradujo en *pobres*; y *ambiente* fueron recurrentemente usados por diferentes actores cada vez que fue necesario considerar la oportunidad de ciertos cambios. Al inicio fueron las voces del Gobierno nacional —en consonancia con los organismos multilaterales de crédito— para sumar consenso al momento de la concesión y años después, para estatizar la empresa. Las mismas expresiones fueron esgrimidas por la concesionaria para renegociar el contrato original. Ahora bien, si lo que está en juego requiere ser presentado de igual modo para ser reconocido como

3 Varios autores coinciden en afirmar que durante la última dictadura militar (1976-1983), se sientan las bases de lo que sería un nuevo régimen social de acumulación. En el caso de OSN, el decreto 258/80 PEN inicia la transferencia de los servicios sanitarios a los niveles provinciales.

4 Al momento de la concesión, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 1991, el porcentaje de población del área provista por OSN a través de la red pública de agua corriente era del 73,01% y por red pública de desagües cloacales era de 55,72% (porcentaje que disminuye considerablemente si excluimos la ciudad de Buenos Aires que tiene una provisión casi total).

5 La empresa concesionaria debía cumplir con un contrato que garantizaba, al finalizar el plazo de la concesión (30 años), el cumplimiento de dos objetivos principales: la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua, el 95% a las redes de desagüe cloacal, y el tratamiento primario y secundario de los desagües cloacales del 95% de la población servida.

legítimo, es evidente que es necesario desentrañar los diferentes sentidos otorgados y sus resultados.

La concesión dio lugar a un nuevo arreglo institucional, mediante la definición de nuevos organismos y funciones a la autoridad de aplicación (el concedente), el ente regulador y la empresa concesionaria que especificaron sus lógicas de actuación en el proceso mismo de la concesión aunque no lo hicieron en el vacío. Por el contrario, las formas existentes de operar se fueron acomodando a este nuevo entramado con más adaptaciones que resistencias. Una novedad fue la separación entre las funciones de regulación de aquellas operativas de suministro del servicio que antes habían sido desarrolladas conjuntamente por OSN. Su correlato fue la creación de dos organizaciones diferentes para operar con las redes. Por un lado, la *empresa concesionaria* Aguas Argentinas S. A. (AASA), un conglomerado económico de capital extranjero (Suez-Lyonnaise des Eaux) y local. Por otro, el *ente regulador* Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) que incluyó en su directorio, un lugar para las particularidades de las tres jurisdicciones que operaban en la concesión: nación, provincia de Buenos Aires y ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, la herencia de la empresa nacional OSN tuvo su expresión en la intervención activa y directa del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) durante todo el proceso, aun cuando la red concesionada tenía sólo alcance metropolitano. El uso reiterado de decretos del PEN y la acción continua y privilegiada de la *autoridad de aplicación* (una agencia de nivel nacional que fue variando durante la concesión) marcaron la centralización del proceso de toma de decisiones.

El *usuario* y el *cliente* del servicio formaron parte de este modelo, favoreciendo la emergencia de identidades asociadas a posiciones diferenciadas en el mercado, aspecto que no debe subestimarse en una economía que había adoptado un sesgo cada vez más excluyente. Su reconocimiento vino de la mano de la *Constitución nacional* reformada en el año 1994 que incorporó dentro de los derechos de tercera generación, los derechos de los consumidores y usuarios a la “calidad y eficiencia de los servicios públicos”, así como a la “necesaria participación” en los organismos de control de los servicios públicos. Se configura entonces desde el inicio, un nuevo mapa de actores que en el devenir de la concesión se entrelazan con quienes tradicionalmente habían protagonizado la gestión de las redes.

Ahora bien, para desentrañar cómo se traduce el objetivo de la prestación universal en las decisiones tomadas, el recorte territorial específica tres cuestiones relevantes en términos de entramados de intereses y de lo que está en juego que caracterizaron la concesión:⁶

- (a) La condición ambiental de los pobres y su relación con las situaciones más críticas de vulnerabilidad sanitaria urbana, en tanto no fue considerada explícitamente al momento de la concesión pero fue el fundamento de las recurrentes renegociaciones contractuales que caracterizaron su desarrollo.
- (b) El doble proceso de fragmentación y concentración de las decisiones. Los incumplimientos respecto de las metas establecidas en el contrato de concesión se manifestaron en conflictos fragmentados en múltiples espacios locales que tuvieron como principal referente el municipio. Frente a ello, la concentración del escenario de su resolución del que participaron la empresa y segmentos del Poder Ejecutivo nacional, con expreso desplazamiento del ente regulador. La fragmentación del problema se reveló en una pluralidad de conflictos: entre organizaciones barriales representando a las familias sin servicio, entre las asociaciones de consumidores y el ente regulador, entre municipios por un porcentaje de inversión de la empresa, entre el ente regulador y la autoridad de aplicación.
- (c) La empresa institucionalizó una estrategia de segmentación de la cobertura. Por una parte, incorporó la extensión de las redes en las áreas de oportunidad y por lo tanto, se constituyó en la productora privilegiada del espacio urbano. Por otra parte, interpeló al Estado aislando la cuestión de los pobres sin redes como un problema social. Una definición de la cuestión que dejó por fuera los incumplimientos con respecto a las inversiones⁷ y el casi nulo aporte de recursos

6 Ver Catenazzi, 2004 y Catenazzi y Da Representacao, 2004.

7 De acuerdo al estudio realizado por Epszteyn y Gaggero (1999), la empresa había incumplido el 63,5% del monto comprometido de inversión correspondiente al primer quinquenio.

propios, así como también la sistemática recurrencia al financiamiento externo.⁸

Las decisiones tomadas en AASA y expresadas en los Planes Quinquenales se implementaron en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde las redes de agua y cloaca habían consolidado espacios fragmentados. En este marco, las prioridades de extensión de las redes requirieron ser negociadas, seguir el fluido de estas decisiones⁹ hasta su concreción en el territorio es el objetivo de la segunda parte.

La territorialidad de las redes en la cuenca del río Reconquista

La demanda social en torno al acceso a la red se estudia en situaciones de alta criticidad ambiental¹⁰ y tienen en común pertenecer a la cuenca del río Reconquista, porque fueron éstas sobre las que se argumentó la necesidad de las sucesivas modificaciones del contrato de concesión. Se trata de un recorte territorial que no se centra en la pobreza sino en la criticidad ambiental derivada de la falta de extensión de las redes. A continuación se presentan las asociaciones desplegadas para obtener agua de red, según tres planos significativos: el territorio del recurso hídrico, del municipio y del barrio. En primer lugar, las asociaciones en torno a la cuestión ambiental derivada del tratamiento integral de la cuenca. En segundo lugar, las agendas locales (municipales) como arena política donde se expresa los problemas derivados de sectores del municipio sin infraestructura y de familias sin agua. En tercer lugar, los habitantes, sus organizaciones y estrategias, en tanto atraviesan los modos de articulación de la demanda de red.

8 Ver Aspiazu y Forcinito, 2004.

9 Las contribuciones más relevantes de la teoría del actor-red pueden encontrarse en el sitio web "The Actor Network Resource", mantenido por John LAW. Ver Latour, 2008.

10 Los instrumentos de análisis utilizados para la selección de los territorios, fueron en primer lugar estadístico-cartográficos. Se parte de la investigación desarrollada por Kullock, Catenazzi y Guzzo (1996) con base en datos del censo 1991. El índice de Vulnerabilidad Sanitaria Urbana (VSU), permite categorizar el riesgo sanitario de quienes no acceden a las redes. A su vez, se cruzó la información de los estados más críticos de VSU con las situaciones más tardías respecto a la incorporación a la red según los distintos planes quinquenales de AASA. A partir de este primer conjunto, se trabajó mediante entrevistas semi estructuradas en la cuenca del río Reconquista, localización que enfrenta a similares riesgos de inundaciones y ascenso de las napas.

Sin red en la cuenca baja del río Reconquista

La cuenca del Reconquista define un territorio donde las características del ciclo del agua delimitan problemas y actores. Es un territorio que agrupa intereses en términos de “aguas arriba” o “aguas abajo” y en consecuencia, pone en contacto organizaciones ambientales y barriales vinculadas por los efectos de la contaminación y las inundaciones derivadas de pertenecer a la cuenca.

La calidad ambiental de la cuenca del río Reconquista, sufre el deterioro causado por las descargas de efluentes no tratados que provienen de las fábricas y del uso doméstico (aproximadamente 12 mil industrias y tres millones de personas, casi el 10% de la población del país)¹¹ a los que se les suman residuos de sustancias de uso agropecuario y domiciliarios. La combinación de esos contaminantes y el caudal reducido hacen que exceda la capacidad de dilución y de autodepuración del río. A la vez, el efecto compuesto por la escasa pendiente, los vientos y las lluvias crean las condiciones para las peores inundaciones. En particular, en la cuenca baja donde se localizan los territorios más densamente poblados. Aquí, las redes técnicas se imponen como solución porque resultan muy difíciles de sustituir por alternativas individuales (pozo de agua o pozo séptico) cuando se trata de territorios inundables o con las napas fuertemente contaminadas.

La cuestión ambiental en la agenda del Gobierno nacional¹² se incorpora bajo la figura de nuevos derechos ambientales de todos los habitantes consagrados en la *Constitución nacional*. El paradigma del desarrollo sustentable recorría desde mediados de los años setenta, diversos organismos internacionales y se convertía en un discurso válido para justificar la inclusión de los temas urbanos. Las agencias multilaterales de crédito orientaron sus planteos y financiamientos entre aquellas iniciativas y proyectos que incluyeran una preocupación ambiental entre sus objetivos.

11 El área de concesión AASA abarca solo parte de la cuenca baja del río Reconquista. De los 18 municipios que la componen, siete pertenecen a la concesión.

12 La Constitución Nacional (1994) incorpora los principales criterios que debe seguir el Estado en materia ambiental. Estableciéndose una nueva relación entre la nación y las provincia (artículo 41). La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la administración nacional tiene un rol crucial en el control de la calidad de agua, de la contaminación de los vertidos a fuentes receptoras incluidos en el contrato de la concesión. La Secretaría tuvo una participación destacada al momento de la renegociación.

Al mismo tiempo para la concesión, el desarrollo sustentable implicó sumar una serie de requisitos a los planes de expansión original. De modo tal, que una mayor preocupación por los impactos ambientales de la concesión fue un argumento válido para la empresa AASA al momento de realizar cambios y en ese sentido, fue incluida en la renegociación contractual 1997-1999. Esta renegociación constituye un hito en tanto permitió un incremento de las tarifas, y se introdujeron modificaciones regulatorias que tendieron a garantizarle un casi nulo riesgo empresario. En ese marco, se reemplaza el Plan de Cloacas original por el “Plan de Saneamiento Integral” que incluye la cuenca del río Reconquista con el objetivo de recuperar su uso recreativo.

La cuestión ambiental instituyó la cuenca del Reconquista, como un nuevo territorio de la acción pública. La gestión ambiental de cuencas implicó asociaciones entre municipios completamente diferentes y una actualización de la gestión sectorial de las redes (que había mantenido el contrato de concesión) en términos de gestión integral.

La red en la agenda de los municipios de San Martín, San Fernando y Tigre

Los municipios remiten a un territorio en términos políticos y jurisdiccionales. La urbanización y las redes en particular, seleccionan algunos sectores de los municipios (Offner, 2000) y los ponen en relación con los requerimientos del sistema tecnológico de la red. Asimismo, las redes son controladas desde la política y se expresan en alianzas entre municipios o municipios que disputan entre sí por aumentar la cobertura de las redes en cada territorio municipal.

Los territorios analizados pertenecen a municipios que forman parte de una aglomeración conformada por un centro, la ciudad de Buenos Aires, que concentra la mayor calidad urbana y una conurbación predominantemente poco cubierta por los servicios en red que pertenece a la Provincia de Buenos Aires. Esta situación tiene su correlato institucional, en tanto existe una coincidencia entre jurisdicción y ciudad central pero no hay coincidencia entre jurisdicción y conurbano bonaerense. De tal forma, que los procesos que se determinan en el ámbito metropolitano

total están condicionados por las limitaciones del mapa institucional que los contiene.¹³

La clásica alteridad centro/periferia suma conflictividad a la disputa por el acceso a las redes, y se manifiesta mediante alianzas circunstanciales que encuentran al conjunto de los municipios metropolitanos asociados contra la Ciudad de Buenos Aires, al momento de negociar las prioridades de las inversiones para extender las redes. A modo de ejemplo, las negociaciones alrededor de la aplicación del cargo SUMA (Servicio Universal y Mejora Ambiental)¹⁴ son reveladoras de cómo se expresa el territorio de la política en torno al acceso a las redes. Su implementación fue demorada por una medida judicial aplicada por pedido del Defensor del Pueblo de la Nación, quien interpuso el recurso por considerar que constituía el cobro de una especie de impuesto por parte de una empresa privada. Sin embargo, un funcionario municipal plantea la cuestión en los siguientes términos: “la infortunada intervención del Defensor del Pueblo [...] nosotros le decíamos el defensor de la Capital Federal”. Todos los funcionarios municipales entrevistados señalan que este episodio desencadenó alianzas entre los municipios que alcanzaron la forma del Foro de Municipios del Conurbano.¹⁵ El clivaje “porteños vs bonaerenses” permitió una asociación entre municipios que paradójicamente vieron en el Defensor del Pueblo de la Nación al representante de los intereses capitalinos y a la empresa AASA como quien expresaba mejor los intereses del conjunto de los municipios.

A la vez cada municipio despliega su particular modo de “hacer política”, con relación a la empresa concesionaria y con las organizaciones sociales en los territorios sin agua ni cloaca. En primer lugar, un rasgo común es la división del problema según la solución posible y una seg-

13 Muy brevemente, la Argentina está organizada bajo la forma federal con tres niveles de gobierno: el nacional o federal, el provincial y el municipal. Las unidades político-administrativas que forman el AMBA pertenecen a sistemas estatales de diferente nivel o grado. Los municipios del Conurbano bonaerense forman parte de la Provincia de Buenos Aires. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 1996 es autónoma (Escolar y Pírez, 2001).

14 Se trata de una de las modificaciones derivadas del la renegociación del contrato original realizadas en el período 1997-1999, mediante el Decreto PEN 1167-97.

15 El Foro tuvo una actuación destacada en la Audiencia Pública (2000) convocada por el ETOSS a propósito de la presentación del Segundo Plan Quinquenal.

mentación entre quienes pueden pagar la red y quienes no pueden hacerlo. Las denominadas secretarías de obras públicas para los primeros y las de desarrollo social para los segundos.

Esta segmentación tiene estrategias de acción diferenciadas según la prioridad de la cuestión sanitaria en la agenda de cada gobierno municipal. El municipio San Martín —entre el “deber ser” y la inacción—, se propuso desautorizar todas aquellas soluciones que implicaran modificar la obligación contractual de la empresa de extender las cloacas, sin considerar las diferentes urgencias de los futuros usuarios, quienes se dirigieron directamente a la empresa o buscaron respuesta en el nivel provincial. La estrategia del municipio Tigre fue bien diferente, partiendo de clasificar la demanda según la capacidad de pago y descartando desde el inicio a quienes no podían pagar, al momento de relacionarse con la empresa. En el municipio San Fernando, la existencia de un proyecto propio anterior a la concesión, se manifestó en un estilo de negociador tanto con la empresa (al aprovechar la ubicación de una planta depuradora en su territorio) como con las organizaciones sociales (al definir los barrios que tendrían prioridad en el acceso a la red).

Si bien el municipio no es el único actor de la política local, concentra en buena medida las contradicciones entre las lógicas funcionales de las redes técnicas y las lógicas políticas de representación del territorio. Las demandas en torno al acceso a la red de agua van construyendo un compromiso —también contradictorio— entre los principios económicos que organizan la concesión y las exigencias de gobernabilidad, a través de nuevas respuestas a las necesidades que esos principios generan.

El territorio de la cotidianidad:

la demanda de red en los barrios Villa Hidalgo, San Jorge y El Arc

La demanda por la extensión de la red implicó en todos los casos algún nivel de organización de base territorial, aunque con sensibles diferencias de acuerdo con la experiencia asociativa. Distinto es el modo de articular la demanda en el caso de organizaciones constituidas para mejorar el barrio, tradicionales protagonistas de la auto construcción del conurbano bonaerense; respecto de aquellas que fueron promovidas ad hoc por la

concesionaria frente a la exigencia de explicitar el compromiso con la extensión de la red y en consecuencia, su obligación de pago.

El conjunto de los barrios analizados fueron en su origen ocupaciones de hecho, donde los hogares desarrollaron prácticas asociativas como parte de un proceso de reconocimiento social y político en tanto vecinos del municipio, siendo la reivindicación por las redes de agua y desagüe cloacal una instancia de ese proceso, independiente, paralela o complementaria, según el caso, al de regularización dominial de las tierras.¹⁶ Ahora bien, los territorios analizados tienen ciertos rasgos comunes, quienes los habitan quieren tener agua ¡ya! La trayectoria recoge el intento fracasado de las soluciones individuales y por lo tanto, solo les resta obtener agua de un sistema de red. En esta cotidianeidad, la concesión es un proceso lejano, un referente débil al momento de articular las demandas. En estas situaciones cobra relevancia la necesidad vital de tener agua potable, lo que se dirime en términos de acceder o no a la red. Para quienes tuvieron agua después de la concesión, ésta es identificada como un cambio positivo mientras que para quienes no tenían agua y después tampoco la tuvieron, la concesión es irrelevante.

El barrio San Jorge logra acceder a la red a través de la mediación de una organización no gubernamental que intercede ante el municipio y la concesionaria. En Villa Hidalgo, la organización social enfrentada al municipio, desarrolla una alianza con la concesionaria y la Provincia de Buenos Aires. El Arco accede a la red formando parte de una de las experiencias del Modelo Participativo de Gestión. Cuando la demanda forma parte de la agenda del municipio surge un acuerdo de cooperación entre los dirigentes barriales y los funcionarios municipales para gestionar la red ante la empresa. En este caso la demanda se entrelaza en un entramado de intereses complejo donde se mezclan la experiencia de la organización y la representación, en tanto procesos que facilitan la posibilidad de ser “elegidos” y en consecuencia, establecer una relación con la empresa avalada por el municipio. Por el contrario, si la demanda social no es considerada por el municipio, el reclamo barrial se procesa directamente ante la empresa y ambos se unen en el reclamo ante el municipio.

16 Dicho proceso incluye la obtención de red eléctrica, agua potable y, más adelante, pavimento y cloacas (Pírez y Novaro, 1993).

La empresa AASA reconoce tempranamente la importancia de identificar interlocutores en el barrio. Hacia 1999, crea el Área de Desarrollo de la Comunidad donde se diseña el Sistema de Agua Consensuado (antecedente del Modelo Participativo de Gestión). Su implementación implicó la elaboración de una tipología de barrios susceptibles de intervención, en los que la empresa debía solucionar problemas dominiales como requisito para incluirlos como clientes. En estos casos, la concesionaria asumió un papel paradójico, pues se unió a las organizaciones y los vecinos en sus demandas de regularización dominial frente al municipio. En este punto, las demandas de los barrios populares y de la empresa convergieron, pues mientras el vecino adquiría la regularización de su dominio, la empresa podía ingresarlo en una relación de cliente formal.

Sobre una urbanización caracterizada por la fragmentación urbana, el análisis de las redes según los tres planos presentados permite distinguir diferentes asociaciones territoriales que orientaron la expansión de las redes técnicas durante la concesión. Nuevos territorios de la gestión pública, como la gestión integral de cuencas y nuevas arenas de la política local, configuran una ventana de oportunidad para las organizaciones barriales en la lucha por el acceso a los servicios básicos.

La universalidad de las redes: entre el derecho al agua y las demandas particulares de acceso a la red

Hacia diciembre de 2001, nuestro país atravesaba el complejo emergente de una crisis (otra más) que involucraba el deterioro político del gobierno y la escasa representatividad de los partidos políticos y sindicatos tradicionales; combinado con la agudización de un proceso económico recesivo. En respuesta, se suceden las protestas de movimientos de trabajadores desocupados (piqueteros), los saqueos a supermercados y comercios, a los que se sumaron las manifestaciones espontáneas de los sectores medios y medios bajos urbanos o “cacerolazos” (Quintar y Calello, 2003). Su máxima expresión se sintetiza en el lema “que se vayan todos”, que cristaliza el abismo creciente entre los intereses de los ciudadanos y los

representantes, también la muy baja estima a los políticos y a la institución política. Los municipios fueron la caja de resonancia de la crisis.

En este contexto, la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (2002), dispuso el fin de la convertibilidad e incluyó para la renegociación de los contratos de concesión, una serie de criterios básicos sobre los cuales debían reestructurarse las revisiones.¹⁷ Este cambio fue la antesala de la estatización. Sobre los múltiples conflictos derivados, interesa desentrañar dos mecanismos de articulación de la demanda a las institucionalizadas mediante el Modelo Participativo de Gestión (MPG) y las autogestionarias mediante los foros sociales del agua con el propósito de develar los modos de articulación/fragmentación de los conflictos en torno al acceso a las redes de agua.

Las acciones institucionalizadas se cristalizaron en intervenciones directas de la empresa concesionaria en el territorio, a través del MPG. Una iniciativa que reforzó el rol del municipio como principal interlocutor y al mismo tiempo introdujo el protagonismo de la empresa concesionaria como articulador de las demandas sociales. Las acciones autogestionarias, es decir las movilizaciones generadas alrededor del derecho al agua y por la recuperación de las empresas privatizadas, surgieron en el marco de las asambleas barriales incluyendo a otros actores. En la primera de ellas, la asociación tiene un fin preciso y acotado: conseguir el agua en tanto habitantes de un sector del municipio y en este marco, la demanda se orienta a constituirse en un barrio “elegible”. En la segunda, un mayor interés por articular la demanda con situaciones similares, mediante la asociación con otras organizaciones.

Las experiencias del Modelo Participativo de Gestión (MPG)

Las experiencias de asociación que se cristalizan en el MPG, continúan un tipo de prácticas ya existentes y en ese sentido, el programa expresa la

17 Entre ellos, el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprometidos y la rentabilidad de las empresas. A estos criterios se sumó el fin de la dolarización y las indexaciones tarifarias por la inflación de los Estados Unidos.

habilidad de la concesionaria para adaptarse, continuando prácticas similares a las desarrolladas por el Estado, en el marco de la focalización de las políticas sociales.

AASA diseña el MPG desarrollando una metodología de acción conjunta con los municipios, el ente regulador y la comunidad. Los municipios seleccionan y lideran los proyectos, acompañan a la población en el proceso de integración y aportan maquinarias para la obra. AASA asegura la factibilidad técnica, aporta los materiales, supervisa los trabajos y brinda capacitación a los vecinos. Los vecinos aportan su mano de obra en la extensión de las redes y posteriormente, se comprometen con aquello que deben pagar. El ETOSS asumió un rol cada vez más relevante como responsable del proyecto. Estas experiencias denominadas de *partenariado*, siguen la matriz de los planes de asistencia focalizados y las nuevas modalidades de participación que caracterizaron la década de los noventa. Ambos dispositivos aparecieron en el debate como alternativas a las formas tradicionales de hacer política.

En efecto, la descentralización y la focalización de las políticas sociales establecieron al territorio como ámbito privilegiado de la acción estatal. Una convergencia compleja de la cual interesa resaltar, el doble proceso de retirada y penetración del Estado, como dos aspectos mutuamente determinados (Catenazzi y Filc, 2001). Por un lado, se produce la llamada “retirada” del Estado, al dejar de producir y proveer servicios públicos. Al mismo tiempo, con la penetración del Estado mediante la focalización de las políticas asistenciales se contribuyó al aislamiento de aquellos barrios en los que el mercado no entraba porque no tenía demanda efectiva a la cual responder. Los planes focalizados dieron lugar a articulaciones donde los referentes de las organizaciones barriales se constituyeron en mediadores centrales entre la población objetivo de la asistencia y el Estado. El MPG disociado del conjunto de la concesión y bajo el lema de la “responsabilidad social empresarial” se inscribe en la misma trama, liderado por la concesionaria y basado en la solidaridad entre vecinos pobres junto con un Estado socio, en las figuras del municipio y el ente regulador.

Las movilizaciones alrededor del derecho al agua

Al margen de las acciones institucionalizadas en el marco del MPG, surgieron otras formas públicas de asociación que expresaron modos de construcción y expresión de las demandas de agua, más relacionadas con los impactos ambientales. Si las demandas de carácter barrial, fueron definidas en espacios acotados y/o atravesadas por matrices de políticas focalizadas; las protestas en estos casos estuvieron vinculadas con el reclamo por los derechos humanos¹⁸ y la cuestión ambiental.

Sobre esta trama de acciones colectivas de protesta, los trabajos de Schneier-Madanes (2001; 2004) centrados en los conflictos del agua en Buenos Aires, dan cuenta del reconocimiento progresivo de una territorialidad del agua diferente a la barrial. La emergencia de actores desconocidos en el escenario de la provisión de los servicios: en especial las federaciones de usuarios y las organizaciones “ambientalistas” que tuvieron sus orígenes en este período, comporta dos ideas indisolubles: por una parte, una nueva concepción del agua y por otra parte, una nueva visión del servicio público. A su vez, el reclamo por el agua se inscribió en el rechazo por los servicios privatizados en un contexto de emergencia de movimientos asamblearios con formas de organización muy abiertas, que reivindicaron fundamentalmente la autonomía respecto del poder político. Las organizaciones de usuarios y el movimiento piquetero coincidieron en la trama de estos reclamos.

Una serie de eventos regionales [la “guerra del agua” en Cochabamba (2000), el plebiscito constitucional de Uruguay (2004)] imprimieron al reclamo una clave latinoamericana. En la Argentina, las luchas por el agua tuvieron su expresión en un conjunto heterogéneo que atravesó al país. En la Provincia de Buenos Aires, los graves incumplimientos de la empresa Azurix S. A. dieron lugar al proceso de re estatización (2002). En la provincia de Santa Fe, la experiencia de la Asamblea Provincial por el De-

18 El trabajo Schuster (2005) sobre la acción colectiva de protesta desarrolla una serie de preguntas referidas a la normalización (demandas orientadas prioritariamente a obtener una respuesta estatal), la fragmentación (definida como singularización de las demandas con alta localización, poca continuidad temporal y escasa fortaleza identitaria) y el carácter crecientemente cívico de las protestas, que resultaron útiles al momento de analizar las demandas en torno al acceso universal a las redes de agua.

recho al Agua (2002), fue un acontecimiento de alta relevancia. Al mismo tiempo, las demandas por el derecho al agua encontraron un ámbito de articulación en la trama de reivindicaciones ambientales. Las propuestas resumieron un nuevo programa de lucha por el agua: cuestionar el control corporativo del agua, proteger este bien como un recurso natural compartido y un derecho disponible para todos, y fortalecer los sistemas de agua controlados por las comunidades.

**Elementos para una conclusión:
la universalidad de las redes, un campo de disputa
entre territorios y escalas**

La concesión de los servicios de agua se inscribe en la legitimidad de un discurso privatizador, en clave política y económica. Buena parte de las características que sostuvieron al servicio público en su origen fueron cuestionadas, específicamente la creencia en el Estado-operador como única vía para garantizar la universalidad de los servicios. La privatización se impuso en la región latinoamericana aunque con diversos ritmos y profundidades como garante de la eficiencia operativa y económica. En la construcción de la nueva institucionalidad, algunos de los principios que impulsaron el anterior modelo de prestación fueron revisitados, en especial los relacionados no tanto al objetivo (a todas luces incuestionable) sino a cómo lograr una prestación universal.

En la Argentina, los cambios estuvieron fuertemente articulados a la difusión de ideas y doctrinas neoliberales que plantearon la refundación del rol del Estado en las políticas públicas. La influencia del neoliberalismo en sus recomendaciones de privatización, estuvo acompañada por un tipo de intervención estatal focalizada y asistencialista que caracterizó las políticas sociales de los noventa. Las políticas de descentralización y focalización instituyeron a lo local como ámbito privilegiado de la acción pública. Una ecuación que desplazó del escenario de la crisis a la cuestión urbana que como tal, no encontró lugar en la agenda del gobierno nacional.

Los cambios en los mecanismos de acceso a las redes a partir de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires son emergentes del lugar que la universalidad, como principio organizador de las polí-

ticas públicas, ocupa en la agenda pública. Al desentrañar las demandas de acceso a la red, los territorios del recurso hídrico (la cuenca), de la política (los municipios) y de la cotidianeidad (los barrios) despliegan sus propias reglas, instituciones e intereses. Frente a los estudios que presentan a la concesión como un cambio estructural (en el nivel “macro”), la *territorialidad de las redes* detalla una serie de entramados de intereses situados en diferentes planos espacio-temporales, en los cuales se procesa y se pacta transitoriamente, el compromiso de una prestación universal.

La territorialidad es un recurso dinámico de los actores y a la vez, revelador de las recomposiciones territoriales derivadas de la concesión. Las demandas se articulan en diferentes escalas y en consecuencia, redefinen lo que está en juego en cada una de ellas y las reglas a través de las cuales, los conflictos derivados de la concesión reconstruyen las escalas. Si el inicio de la concesión se dirimió entre pocos, su desarrollo implicó necesariamente la presencia de otros actores que dieron cuenta de las particularidades del territorio. En el proceso de agregación, las demandas por acceder al agua van disputando otras escalas y la misma *escala* de la asociación es parte de una estrategia de lucha. La concesión de los servicios de agua y cloaca ¿fue un evento regional o nacional, local o metropolitano, o fue un evento internacional? Podríamos asumir que fueron todos, lo cual refuerza el reconocimiento de las diferentes escalas en juego y de las divergencias y coincidencias entre los problemas y significados según las escalas de la concesión.

Al respecto mencionamos dos modalidades de articulación, aquellas que contribuyeron al aislamiento de las demandas y las que favorecieron su generalización. Ambas modalidades se combinan en un doble movimiento, a la vez descendente, desde la totalidad de la concesión hacia cada barrio mediante el “modelo participativo de gestión”, y ascendente, los “foros” que articulan una demanda que se origina en movilizaciones más ligadas al derecho y la cuestión ambiental. Esta cartografía muestra dos modalidades de articulación de las demandas de red, en las que se identifican figuras para la acción pública igualmente relevantes: de un lado, cada situación local requiere un tipo de construcción política caracterizada por la singularidad; y por otro, una figura que puede pensarse como complemento: la acción desterritorializada o más bien reterritorializada, que conecta a las distintas situaciones locales en la perspectiva de movimientos colectivos más amplios y universales.

Bibliografía

- Azpiazu, D. y K. Forcinito (2004). "Historia de un fracaso. La privatización del sistema de agua y saneamiento en el AMBA". *Recursos públicos, negocios privados*. Buenos Aires: UNGS.
- Catenazzi, A. y J. Filc (2001). "Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Ponencia presentada en IV Seminario internacional Megaciudades*. Buenos Aires: Mimeo.
- Catenazzi, A. (2004). "Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de privatización de obras sanitarias de la nación. 1993-2003". *Recursos públicos, negocios privados*. Buenos Aires: UNGS.
- Catenazzi, A. y N. Da Representação (2004). "La territorialidad de la acción pública: nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento", en: H. Herzer; B. Cuenya y C. Fidel (comps.). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Coutard, O. (2002). "Fragmentation urbaine: regards croisés Nord-Sud". París: Project ATIP CNRS UMR 8134 Latts.
- Epszteyn, E. y J. Gaggero, (1999). "Privatización y regulación en agua y saneamiento: Área Metropolitana: antecedentes y situación actual". Buenos Aires: Mimeo.
- Escolar, M. y P. Pérez (2001). "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina". Buenos Aires: Mimeo.
- Gerchunoff, P. y G. Canovas (1995). "Privatizaciones en un contexto de emergencia". *Económica. Revista de Desarrollo Económico*, XXXIV, 136. Buenos Aires.
- Graham, S. y S. Marvin (2001). *Splintering urbanism. Networked infrastructures. Technological mobilities and the urban condition*. London.
- Kullock, D; Catenazzi, A. y A. Guzzo (1996). "La privatización de los servicios de saneamiento y sus probables efectos sobre la población de bajos recursos del Área Metropolitana de Buenos Aires", en: O. Oszlak (comp.). *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Colección CBC-CEA.
- Latour, Bruno (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.

- Offner, J. M. (2000). "Pour une géographie des interdépendances". *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. París: Belin.
- Pérez, P. y M. Novaro (1993). "El gobierno de la ciudad latinoamericana. Gestión de la crisis y las necesidades". *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, 43-44. Buenos Aires.
- Quintar, A. y T. Calello (2003). "Prácticas colectivas populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires ¿Indicios de nuevas formas de pensar-hacer política?", en: A. Rofman (comp.). *La acción de las organizaciones sociales de base territorial*. Buenos Aires: UNGS.
- Schneier-Madanes, G. (2001). "La construction des catégories du service public dans un pays émergent: les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires". *Revista Flux Dérégulation, état des lieux*: 44-45. París.
- Schneier-Madanes, G. (2004). "Entre l'eau "essource", l'eau, "réseau" et l'eau "environnement": la démultiplication des territoires urbains". *Cybergeog, water resources and territories, Montpellier*. France: 27-28, 29 de mayo. Disponible en:
<http://www.cybergeog.eu/index 1504.html>.
- Schuster, F. (2005). "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva", en: Federico Schuster; Francisco Naishtat y Gabriel Nardachione (comps.). *Sujetos de acción colectiva*. Buenos Aires: Prometeo.

De las redes de transporte al problema de movilidad: límites físicos y analíticos de la expansión urbana en Buenos Aires*

Andrea Gutiérrez**

Buenos Aires fue testiga de un proceso de suburbanización entre los años cuarenta y sesenta. La ciudad crecía en forma de “dedos de guante”, organizada entorno a las líneas del ferrocarril. Este proceso estuvo liderado por sectores sociales de bajos y medios ingresos, y su forma territorial responde al modelo de “ciudad compacta”. Un suburbio demográficamente denso y geográficamente continuo, que define la clásica “mancha urbana”, en forma de “mancha de aceite”: como contiguo físico de calles y casas. La situación cambia en la década de 1990. Buenos Aires continúa creciendo en forma de “dedos de guante” pero es testigo de una periurbanización más lejana, organizada entorno a las autopistas y sectores sociales de ingresos altos y medios altos. La forma territorial de esta expansión ya no responde a la ciudad compacta: es de baja densidad y sus límites difusos. Se plantean así aspectos comunes entre Buenos Aires y otras ciudades del mundo y Latinoamérica. Un ascenso de las funciones vinculadas al consumo y los servicios avanzados respecto a aquellas productivas de la ciudad en lo económico, un esparcimiento discontinuo y de baja densidad hacia la periferia en lo territorial, y mayores contrastes y desigualdad en lo social. Sin embargo, los datos agregados a escala regional parecen no indicar cambios respecto a la movilidad, más que un ascenso en la motorización. Este texto realiza un esfuerzo por captar información con nuevos datos, técnicas y escalas de análisis, y por asociar las observaciones que alcanzan a vislumbrarse mediante los avances realizados.

* Ponencia presentada en la *Journée Scientifique* “Mégapoles, transports et mobilités: confrontations”, PMG / INRETS, París, 9 de abril de 2008.

** Universidad de Buenos Aires.

Buenos Aires: de ciudad compacta a difusa

La Región Metropolitana de Buenos Aires es la ciudad más importante de Argentina con una población de 13 millones de habitantes en 2001 y una superficie de 8000 km². Está compuesta por una ciudad central (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y un conjunto de 43 municipios aglomerados de la Provincia de Buenos Aires. En ella se producen cerca de 22 millones de viajes diarios, más de la mitad por transporte público (ferrocarril, autotransporte y subterráneo-premetro). El área central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el principal polo de generación y atracción de viajes, y los movimientos por trabajo (59,7%) y estudio (14,9%) sus principales motivos (Argentina-GCBA 2003).

La urbanización de Buenos Aires se organiza entorno a los corredores de transporte. Se identifican tres ejes principales (norte, oeste y sur) y tres intersticiales (noroeste, sudoeste, sudeste). Los mismos presentan características diferenciadas respecto al nivel de ingresos y densidad de la población. En el corredor norte predomina población de ingresos medios altos y altos, en el oeste de ingresos medios, y en el sur de ingresos medios bajos y bajos. En las áreas intersticiales coexiste población de ingresos diversos. La densidad disminuye en la periferia y las zonas intersticiales. El principal modo de transporte público de pasajeros de la región es el auto transporte. Transporta 2.000 millones de pasajeros al año con una flota de 15.500 vehículos. Es operado por 200 empresas privadas bajo regulación pública. Los servicios con destino en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transportan el 71% de los pasajeros mediante 135 líneas operadas por 91 empresas y aproximadamente el 57% de los vehículos.

Buenos Aires se destaca entre las ciudades latinoamericanas por el desarrollo temprano y denso de su red de transporte público. La primera línea de ferrocarriles se tiende en 1857, y en 1913 ya funciona la primera línea de subterráneos, en ambos casos bajo gestión privada. En la actualidad, la red en operación posee 840 km de ferrocarriles urbanos y suburbanos, y 49 km de subterráneos concentrados en el área central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al mismo tiempo, Buenos Aires se destaca como caso prototipo de evolución del autotransporte de pasajeros hacia estadios avanzados de maduración empresarial, permitiendo observar el proceso a lo largo de casi un siglo de gestión privada, sostenida

interrumpidamente. Los méritos de esta gestión se presentan internacionalmente como modelo ejemplar por el nivel de servicio y de cobertura alcanzado para una red metropolitana, bajo la operación de numerosas pequeñas y medianas empresas privadas sin subvención estatal directa, organizadas internamente mediante figuras asociativas. Esta es la situación del transporte de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires hasta los años noventa.

En 2005 la situación es diferente. Ningún servicio público de transporte de pasajeros es prestado por empresas públicas (sean ferroviarios de superficie, subterráneos o automotor), pero todos reciben subvención. En el autotransporte subsisten pequeñas y medianas empresas y sociedades de componentes, pero dominan empresas grandes, sociedades anónimas y grupos empresarios con un tamaño superior a los 200 y de hasta 1.500 vehículos. Dos grupos empresarios reúnen el 20% de la flota actual. Asimismo, los servicios públicos (convencionales) coexisten con servicios de oferta libre (alternativos), bajo diversas formas organizacionales y tecnológicas. Esta misma convivencia de “permanencias” y “rupturas” se obtiene al mirar las cifras “macro” de la movilidad de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Del suburbio al periurbano

La suburbanización de Buenos Aires entre los años cuarenta y sesenta es un proceso liderado por sectores sociales de bajos y medios ingresos. La ciudad crece organizada entorno a las líneas del ferrocarril, en forma de “dedos de guante”. Pero el suburbio es demográficamente denso y geográficamente continuo. Su forma territorial responde al modelo de “ciudad compacta”, definiéndose la clásica “mancha urbana” como contiguo físico de calles y casas.

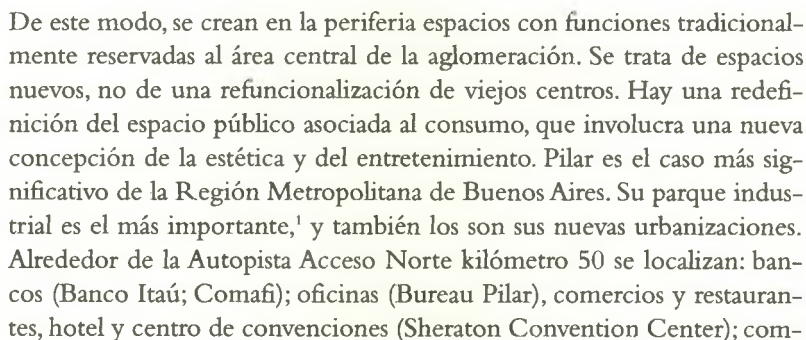
Con la construcción de la red de accesos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las casas de fin de semana se expanden en los ochenta hacia la periferia, más allá del radio alcanzado por los “loteos económicos” de los cuarenta. Esto es, entre los 20 km y 40 km de distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También surgen los primeros *country club*, que no son una novedad de los noventa. Pero en los noventa éstos proli-

feran. Y junto con ellos surgen distintos tipos de espacios residenciales, ahora como viviendas permanentes: clubes de campo, chacras, barrios privados, ciudades privadas. Las nuevas urbanizaciones privadas de los noventa totalizan 30 mil ha, 5 millones de metros cuadrados construidos, y una inversión de \$ 4.000 millones (Ciccolella y Mignaqui, 2002).

A partir de 1989 la convertibilidad cambiaria (un peso argentino, un dólar norteamericano) y la reforma del Estado alientan las inversiones extranjeras directas en Buenos Aires. Entre 1990 y 1996, las inversiones se estiman en \$ 30.000 millones, y éstas se concentran principalmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Así, se completan 150 km de nuevas autopistas y se remodelan y amplían las existentes, se invierten \$ 900 millones en hotelería internacional, \$ 500 millones en edificios inteligentes para nuevas sedes empresariales, y los grandes espacios de consumo (*shopping centers*, hipermercados, centros de entretenimiento) para las nuevas urbanizaciones privadas. La inversión inmobiliaria se concentra en el área central de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a lo largo del borde costero del Río de la Plata y de las principales autopistas. Se calcula que en los partidos de Pilar y Tigre se localizan el 70% de las urbanizaciones cerradas en la aglomeración, con una población potencial de más de medio millón de personas.

También se crean o crecen nuevos espacios industriales en los noventa. Estos comparten características: se ubican en lugares con buena accesibilidad, y se extienden hacia los 60 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Tercera Corona), con una trama abierta (espacios verdes, campos de golf, entre otros) y sin especialización productiva (plástico, químico y alimenticio, sectores mayoritarios). Actualmente hay 13 parques industriales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Malvinas Argentinas, Morón, Lanús, Alte, Brown, Berazategui, Berisso, La Plata, Campana, Luján, Gral. Rodríguez, Escobar, San Martín y Pilar, éste último es el más importante.

Así, al finalizar la década de los noventa, Buenos Aires experimenta transformaciones socioterritoriales importantes. El mapa 1 muestra la extensión horizontal de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante los años noventa, indicando tipo y localización de los emprendimientos. La extensión de la urbanización protagonizada por asentamientos residenciales de baja densidad articulados con actividades comerciales y de



243

plejos comerciales y recreativos (salas de cines, bingo, locales comerciales Como Village Pilar, Palmas de Pilar); complejo comercial hipermercado (Jumbo / Easy); complejos educativos y de salud (Hospital Universidad Austral) (Blanco, 2004).

El contraste del modelo de configuración territorial de la suburbanización, con base en el transporte público, y el de la perirurbanización, con base en el automóvil, genera áreas intersticiales. También la decadencia de algunos antiguos centros, asociados a las estaciones ferroviarias. En el caso de Pilar, es notorio el contraste entre el nuevo centro, entorno a la autopista, y centros secundarios, entorno a las estaciones ferroviarias de Derqui o Del Viso. Se observa una “decadencia” de estos centros pero no un desuso. Los intersticios y bordes externos son lugares que en general no presentan ventajas físico-ambientales y de infraestructura de servicios. Su ocupación da lugar a la coexistencia de población de ingresos diversos, cuya densidad disminuye hacia la periferia y hacia las zonas intersticiales.

Periurbanización y segregación socio-espacial

La ocupación de intersticios y bordes externos está vinculada a situaciones diversas respecto a las condiciones socioeconómicas de la población involucrada, resultando una periferia ocupada por pobres y por ricos, vecinos entre sí. Los cambios mencionados en la configuración urbana son acompañados por un fenómeno nuevo en Buenos Aires: las inversiones inmobiliarias producen la suburbanización de grupos de altos ingresos. La urbanización por asentamientos de clases medias y medias altas recurre a la provisión particular de servicios domiciliarios y a la provisión local de accesos a las autopistas. La construcción, mejora o ampliación de esta viabilidad está directamente asociada a los emprendimientos inmobiliarios. Pues durante la década de los noventa, crece el parque de automóviles; tras la crisis, alcanza en 2006 los valores picos de 1998, con 169 mil vehículos nuevos.² En tanto, la provisión de infraestructura y servicios por parte de la población de bajos ingresos permanece sujeta a la oferta pública, a su vez gestionada por empresas privadas a partir de los años noventa.

² La elección de la periferia como lugar de residencia y consumo se asocia a posibilidad de evitar desplazamientos hacia el centro de la ciudad, o bien de realizarlos con facilidad y celeridad.

La vulnerabilidad de esta población se acentúa por dos factores: la aplicación de criterios comerciales tanto en programas de inversión como de regularización (de la propiedad del suelo, del acceso impago o clandestino a servicios ferroviarios, de energía eléctrica, telefonía, entre otros); y el deficiente desempeño del Estado como regulador, que conlleva a la falta o incumplimiento de inversiones para ampliar o renovar infraestructura y servicios (déficit manifiesto en decisiones recientes de recuperación de empresas concesionadas, como la de Agua y Saneamiento y la de distintas líneas de ferrocarriles metropolitanos).

Así, el proceso de expansión urbana actual en áreas periféricas o intersticiales de baja densidad y provisión escasa o nula de servicios urbanos (para el caso, destacando los de transporte público) admite diferenciar una suburbanización protagonizada por clases bajas, cuya movilidad se apoya prioritariamente en el acceso a servicios de transporte público; y otra protagonizada por clases medias y altas, cuya movilidad se apoya prioritariamente en el acceso a la vialidad rápida (para uso del automóvil, o complementariamente, de transporte alternativo). Ambos procesos admiten la contigüidad territorial, y plantean desigualdades distintas a las históricas en la región, esto es, entre zonas físicamente no contiguas (ejes norte de altos ingresos, oeste de ingresos medios y sur de ingresos bajos) (Gutiérrez, 2005b).

La segregación actual es un proceso de diferenciación social asociado a una diferenciación de la movilidad según las condiciones socioeconómicas, pero ya no necesariamente locacionales, del barrio de residencia. En resumen:

- Buenos Aires mantiene el patrón clásico de crecimiento demo espacial en forma de “dedos de guante”. Pero se consolidan y crecen ejes intersticiales asociados a las autopistas. Asimismo, este patrón por ejes se extiende y crece en longitud, manteniendo las características clásicas de disminución de la densidad hacia la periferia. Pero esta periferia está conformada por zonas heterogéneas al interior de cada eje.
- Ubicada en una amplia planicie, Buenos Aires no encuentra límites físicos a la expansión, a diferencia de São Paulo por ejemplo. Su periferia se extiende horizontalmente pero sin formar una mancha urba-

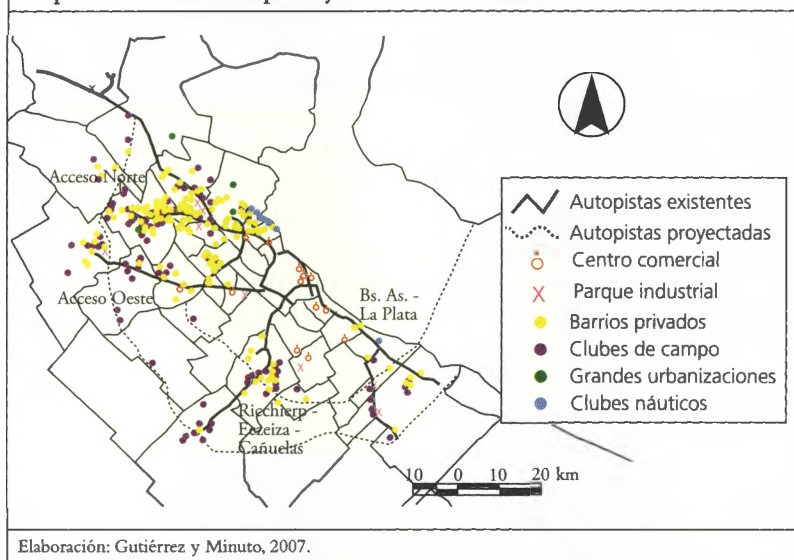
na compacta como esa ciudad. Entonces, ¿es posible delimitar la megápolis en Buenos Aires según criterios de contigüidad física?

Es así que en la actualidad conviven dos definiciones de la “gran ciudad”. Una según un criterio físico, seguida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Y otra según un criterio funcional, seguida por la Secretaría de Transporte de la Nación. Considerando la mancha urbana o continuo de calles y casas; el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos define el Aglomerado Gran Buenos Aires compuesto por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 32 partidos periféricos (en mapa 2, zona gris oscura). De éstos, 14 están completamente comprendidos por la mancha urbana, y a esto se lo denomina Gran Buenos Aires (GBA). El GBA es la “vieja” megápolis, el suburbio compacto, y a él responden la mayoría de las estadísticas disponibles.

Considerando las migraciones cotidianas hogar trabajo, la Secretaría de Transporte define la Región Metropolitana de Buenos Aires compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 43 partidos periféricos, abarcando una superficie de 8000 km². Las terminales externas de la red ferroviaria y de autotransporte se localizan a una distancia cercana a los 100 km respecto al centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El mapa 2 muestra el contraste de ambas definiciones, y permite observar así la definición de un área de transición o periurbana entorno a los 50 km y hasta los 100 km de distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Megápolis y movilidad: ¿se mide lo que importa?

Las prácticas cotidianas de viaje hacen a la manera en que se apropia el territorio, y trascienden la oferta de “equipos” de transporte (individuales o colectivos, infraestructura o servicios). La transformación aparejada por la globalización cambia la localización de las actividades y la población, y también la forma de “uso” del espacio urbano. En sociedades que acentúan situaciones de desigualdad (socioeconómica y espacial), el uso de la ciudad define requerimientos diferentes de movilidad, que trascienden la dirección de los viajes (en términos de la localización de orígenes y destinos).

Mapa 2. La ciudad compacta y la ciudad funcional

En los trabajos sobre movilidad urbana aún es difícil identificar un marco explícito de definiciones. El uso del término movilidad es ambiguo, resultando confusa la reflexión y en alguna medida superficial. La búsqueda de indicadores también es limitada en la medida en que no se profundiza y define lo que se quiere medir. Asimismo, el marco teórico disponible en las ciencias sociales post 1968 requiere una actualización. Este “vacío”, tanto teórico como empírico, se refleja en la capacidad para plantear preguntas y respuestas relativas a la movilidad de las ciudades de la globalización. En tanto, los estudios en transporte continúan centrados en los lugares (orígenes y destinos) y utilizando la encuesta como herramienta para recoger información sobre los viajes realizados con los medios de transporte disponibles. Prevalece un abordaje “cartográfico” y “lineal” del viaje.

Si la movilidad se piensa asociada al viaje como relación entre lugares y restringida a aquellos efectivamente realizados, se obtiene una visión simplificada de un problema complejo. ¿Es esto suficiente para captar las

prácticas de viaje y los requerimientos actuales de movilidad de las metrópolis? En ciudades donde la población no disminuye ni tampoco los habitantes que no acceden al auto particular o a su sostén económico, el estancamiento o contracción de los pasajeros del transporte masivo plantea una paradoja: ¿dónde está la demanda del transporte público? La gran ciudad contemporánea produce formas y ritmos de movilidad distintos a los conocidos con anterioridad, permaneciendo un requerimiento de movilidad masiva (en cantidad), pero no estandarizada (en cualidad) ni generalizada (en accesibilidad). Para “captarla” se requieren también conceptos, métodos, escalas y datos distintos. Para ilustrar esta idea a continuación se intenta aportar evidencia a través de algunos ejemplos metodológicos.

El crecimiento de la megápolis: de la escala regional a la local

El Gran Buenos Aires, con sus once millones de habitantes, coloca a la ciudad entre las megápolis mundiales. Sin embargo, su comparación con otras ciudades de Latinoamérica muestra no sólo su menor tamaño relativo sino también su crecimiento a menor ritmo. Mientras México o Sao Paulo crecen a tasas entorno al 8% entre 2000 y 2005, Buenos Aires lo hace al 1,8%. No obstante, las cifras indican que Buenos Aires continúa creciendo y siendo la principal ciudad de Argentina, reuniendo un tercio de la población del país. ¿Dónde crece entonces la megápolis argentina?

Si se observan las cifras de crecimiento demográfico a escala regional, el Gran Buenos Aires crece apenas un 5% en el último período intercensal 1991-2001. Si se observan las tasas de crecimiento de las comunas vecinas que constituyen la corona periurbana, esto es la corona vecina y exterior al GBA, se registran valores que superan el 61% para el mismo período. La definición de una corona periurbana queda de manifiesto al contrastar éstos valores con los del resto de las comunas que integran la Provincia de Buenos Aires, cuyo crecimiento promedio es del 11%.

El mismo comportamiento se registra al recorrer la distribución espacial de indicadores de pobreza y dotación de infraestructura y servicios. Mientras el Censo 2001 registra cifras de Necesidades Básicas Insatisfe-

chas³ del 12% para el GBA y del 10% para el resto de la Provincia de Buenos Aires, las comunas vecinas al borde exterior del GBA registran tasas superiores al 20%. Mientras en el periurbano la población con cloacas oscila entre el 14% y 30%, en el GBA es el 54% y 57% en la Provincia. Mientras en el periurbano la población con agua de red oscila entre el 20 y 40%, en el GBA es el 76% y 80% en la Provincia. Mientras en el periurbano la población con pavimento oscila en el 55%, en el GBA es el 87% y 72% en la Provincia. En el periurbano la población sin transporte público oscila en un 40%, siendo el 7% en el GBA.

Lo expuesto indica que a pesar de mostrar un crecimiento demográfico leve a escala regional, a escala local Buenos Aires vive su actual “explosión demográfica” en una corona periférica y más lejana, y en los espacios intersticiales por sobre los tres ejes o “dedos de guante” tradicionales de suburbanización. Indica dónde crece la megápolis, y también dónde crecen su pobreza y sus necesidades de infraestructura y servicios: en el periurbano.

¿Descenso de la movilidad en la megápolis Buenos Aires?

Entre 2006 y 2007 se releva una encuesta de orígenes y destinos cuyos resultados están en elaboración. La anterior es de hace 35 años. Por lo tanto, Buenos Aires no tiene hoy información para comprobar o refutar una queda de la movilidad, como se puede observar en San Pablo y México. En los años noventa se realizan dos proyecciones sobre las que no se tienen referencias metodológicas, y cuyos datos comparados ofrecen cifras contrastantes para períodos cortos de tiempo, como se destaca en rojo en la tabla 1. No obstante la débil confiabilidad de los datos, la confrontación de los años setenta y noventas permite observar ciertas tendencias: una, el aumento de los viajes por habitante (leve); dos, una caída del transporte público; y tres, un aumento del auto particular.

3 Indicador combinado de condiciones de privación respecto a necesidades consideradas imprescindibles para el desarrollo de la vida en sociedad (hacinamiento, características de la vivienda, condición sanitaria; educativa y económica del hogar). Un hogar es considerado con solo cumplir una de estas condiciones. Es definido por el INDEC, apuntando a identificar los denominados “pobres estructurales”, aquellos grupos peor posicionados en la sociedad.

Tabla 1. Los datos de la movilidad en la megápolis Buenos Aires

Movilidad en la Región Metropolitana de Bs. As.	1970	1992	1970-1992	¿1998?	1970-¿1998?
Viajes / habitante	2,09	1,7	- 19%	2,15	+ 3%
Viajes / día (millones)	17,4	18,05	+ 3,7%	22,8	+ 31%
Viajes / transporte público (%)	67	60	- 10%	43	- 36%
Viajes / auto particular (%)	15	24	+ 60%	37	+ 146%
Viajes a pie (%)	8	9	+ 12,5%	9	+ 12,5 %
Viajes taxi, moto, bicicleta	10	7	- 30%	11	+ 10%

Fuente: Elaboración AG, según MOSP, 1972; Arcusín y otros, 1993.
<http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar>

La visión a escala regional o agregada, señala que la estructura radio céntrica de los desplazamientos vinculada al estilo de desarrollo socio-económico iniciado a partir del período independiente de la nación, perdura hasta hoy. La movilidad sigue presentando una dinámica pendular y una configuración en radios que vinculan el área central con el resto de la región, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sigue albergando el núcleo central de generación y atracción de viajes de la metrópolis. La reciente extensión horizontal de la aglomeración y la redistribución de población y actividades productivas en su interior son significativas, y su repercusión sobre los desplazamientos segura, pero las cifras de población y empleo se muestran poco significativas para revertir el patrón básico de desplazamientos masivos centro periferia en Buenos Aires.

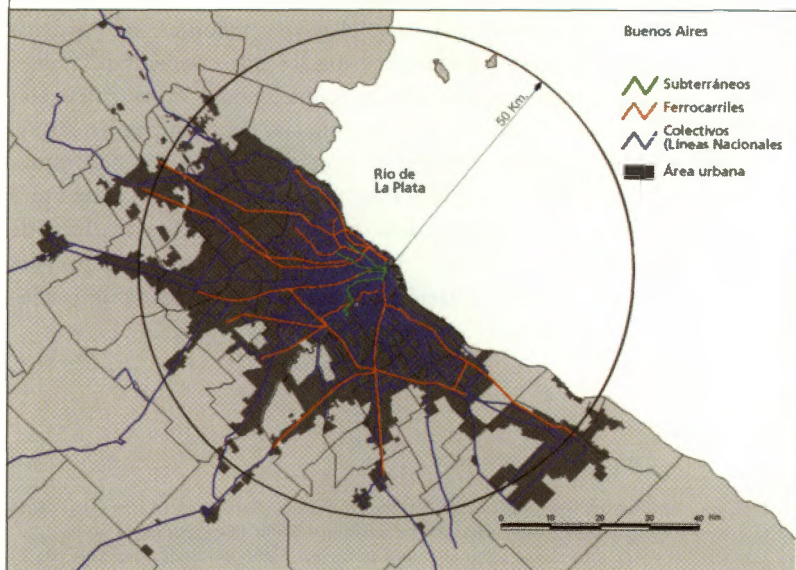
En comparación al conjunto de la región metropolitana, el peso relativo de la población de altos ingresos residente en las nuevas urbanizaciones es poco y disperso. Estimaciones recientes consignan unas doscientos mil personas en total, respecto a los tres millones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tampoco es comparable aún el peso del empleo industrial en la periferia con el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el año 2003 los parques industriales suman unos diez mil empleos, mientras que solo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son 150 mil. Algunas estimaciones extra oficiales consignan que los empleos generados por la desconcentración de actividades en la periferia podrían ascender hoy a

unos 500 mil, la mayor parte en mantenimiento y servicios a las nuevas urbanizaciones. El empleo total en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 1.250 mil y de 688 mil en los Partidos del GBA (GCBA, 2007).

¿Qué tipo de información aportará la encuesta en procesamiento? La encuesta considera sólo el transporte público de buses, trenes y metro, y comprende el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 27 partidos aglomerados. Lo que correspondería con la “ciudad compacta” existente hacia 1970. El mapa 3 muestra que las redes de autotransporte, trenes y metro cubren el perímetro de la mancha urbana pero no el del perirubano. Los resultados de la encuesta darán, pues, una medición parcial de la movilidad de la zona urbana.

Estudiar la movilidad de la megápolis requiere superar su delimitación por contigüidad física. En Buenos Aires, la red de transporte público responde a la delimitación por contigüidad física: queda “chica”. La ciudad

Mapa 3. Redes de transporte y perímetro de la megápolis en Buenos Aires



Elaboración: PMG Buenos Aires (cartografía A. Gutiérrez y Diego Minuto).

se extiende, la red no. En Buenos Aires el perímetro de la megápolis según transportes públicos no refleja estrictamente la expansión territorial de la ciudad en los últimos 20 años.

Expansión urbana y transporte público

Viejas y nuevas desigualdades

En el marco del trabajo en curso junto con Perspectivas Metropolitanas Globales,⁴ Buenos Aires produce información con base en los datos disponibles sobre los asientos kilómetros ofrecidos por los transportes públicos y sobre el parque de automóviles particulares. El mapa 4 considera las redes de trenes, metro y autotransporte nacionales.⁵ Los *asientos-kilómetro* de las tres redes se calculan considerando la composición real de la flota de cada línea.

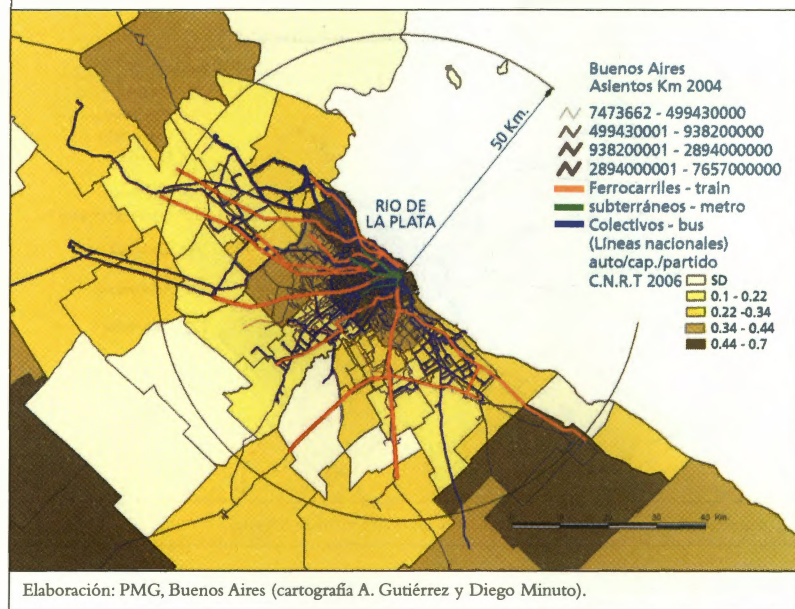
Una observación comparada de los mapas indica que persisten las desigualdades tradicionales de la red por ejes de urbanización. Si bien los trenes de la zona sur y oeste concentran el mayor volumen de pasajeros transportados, los trenes de la zona norte son los que concentran la oferta de *asientos-kilómetro*. El cálculo muestra coincidencias entre zonas con “vacíos” de transporte público y también baja tasa de autos por habitante.

El mapa 5, que superpone la red de transportes públicos con información de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas a nivel de radio censal, permite observar correspondencias entre estos vacíos de oferta de transporte público y motorización individual y las expresiones espaciales de la pobreza. La red guarda relación directa con la densidad de población e indirecta con la pobreza.

4 Programa Perspectives Métropolitaines Globales, en Buenos Aires: Patricia Brennan, Andrea Gutiérrez y Etienne Henry, con colaboraciones de Francis Kühn, Diego Minuto y otros.

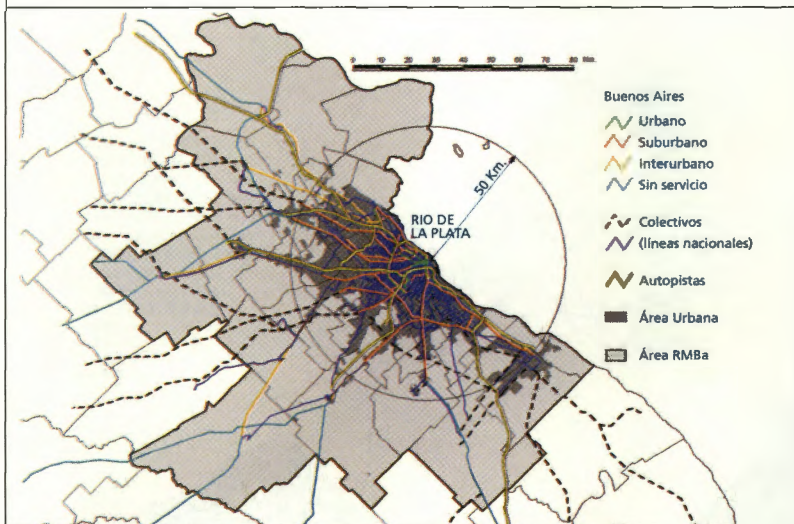
5 Los colectivos nacionales son aquellos que unen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con las comunas aglomeradas de la periferia, y como se dijo al comienzo del trabajo, transportan el 71% de los pasajeros del modo.

Mapa 4. Asientos-km ofrecidos por las redes de transporte público y parque de automóviles por habitante en la megápolis Buenos Aires



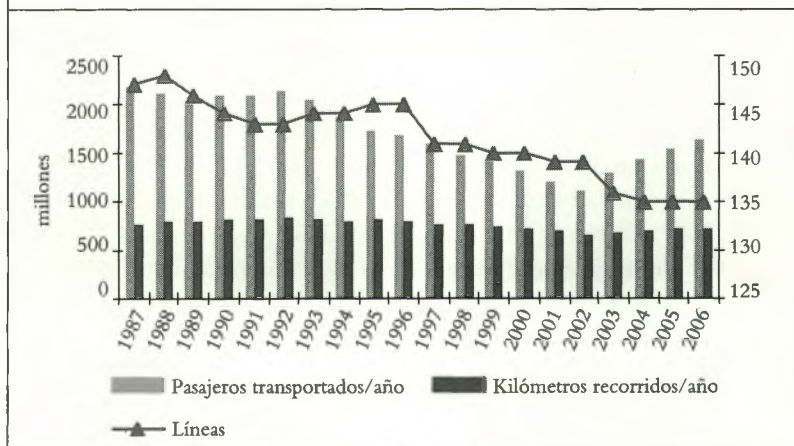
También se observa en el gráfico 1 una tendencia reciente a corregir la oferta a expensas de una reducción de la cobertura de la red en cantidad de líneas y de una racionalización del parque en cantidad y antigüedad, aunque no en capacidad. Entre 1994 y 2001, con pérdida de pasajeros, la red disminuye un 3% y la flota un 6%. Entre 2002 y 2006, con recuperación de pasajeros, la red disminuye otro 3% y la flota un 4% (Argentina, CNRT, 2007). La red de auto transporte público pues, tiende a disminuir la cantidad de líneas con independencia del comportamiento territorial de la megápolis, y también con independencia de los pasajeros transportados (Gutiérrez, 2005).

Mapa 5. Redes de transporte y pobreza en la megápolis Buenos Aires



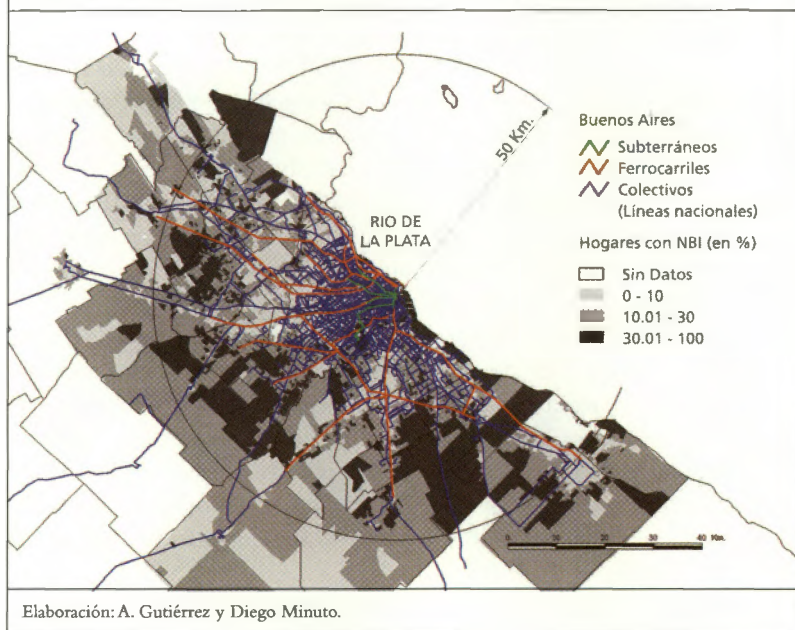
Elaboración: PMG, Buenos Aires (cartografía A. Gutiérrez y Diego Minuto).

Gráfico 1. Indicadores de oferta del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Líneas nacionales, evolución 1992-2006



Fuente: CNRT (2007). Elaboración AG.

Mapa 6. Red ferroviaria sin servicio en la megápolis de Buenos Aires



El mapa 6, en tanto, permite observar la subutilización de la red ferroviaria a partir de su privatización en los años noventa, mostrando la supresión y limitación de servicios o bien la prestación de servicios solo interurbanos. En líneas generales podría decirse que la red de transportes público no crece donde la ciudad sí lo hace, y se achica o “adelgaza” donde crece la pobreza (se suspenden servicios ferroviarios, se cierran líneas de auto transporte público o se transfiere parque móvil de las líneas “capilares” a las “troncales”).

El contraste del modelo de configuración territorial de la suburbanización basado en el transporte público, y el de la perirurbanización basado en el automóvil, genera áreas intersticiales en las que coexiste población de ingresos diversos, cuya densidad disminuye hacia la periferia y hacia las zonas intersticiales. El transporte público también presenta estas características: disminuye hacia la periferia y hacia las áreas intersticiales.

Y también coexiste una gama de servicios distribuida desigualmente en el territorio.

Tomando las observaciones hechas a partir de trabajos realizados sobre un recorte del anillo periférico de la Región Metropolitana de Buenos Aires en los partidos de Pilar y General Rodríguez, se observa que crece la importancia de una red “capilar” de transportes, “no visible” mediante la observación tradicional. Esta red “capilar” abarca transportes diversos: autotransportes comunales y remises, ambos tanto legales e ilegales. Además, viajes locales en motos, bicicletas, a pie, o carros tirados por caballos o incluso por personas. Vale decir, un amplio *underground* de movilidad metropolitana.

En resumen, la red de transportes públicos permanece en diseño, se achica en cobertura, y se diferencia en servicio. Los cambios locacionales en la periferia generan viajes mayormente prescindentes del transporte público (sea por “fuga” hacia el auto, o hacia otros medios de transporte del *underground*). En términos generales, se observa un proceso de expansión y de diferenciación de opciones de transporte. Las opciones se amplían para los que mejor movilidad tienen, y se aumentan las desigualdades:

- Dentro del transporte público “convencional” (mejores trenes en la zona norte que en la zona oeste o sur, superioridad del servicio de auto transporte nacional sobre los servicios comunales).
- Dentro del transporte alternativo (remises del área central versus remises periferia, remises de periferia para “ricos” o empresas” versus remises de periferia para pobres, chárter⁶ para ricos versus chárter para pobres).
- Dentro del auto particular (autos para ricos versus autos para pobres).

Esto tiene un correlato espacial, que acentúa las desigualdades de la aglomeración, tanto las preexistentes como las nuevas. Esto es, aquellas desigualdades históricas entre corredores (definidos por la contigüidad física de zonas socioeconómicamente homogéneas), y aquellas recientes al interior de los mismos (definidas por la contigüidad física de zonas socioeconómicamente heterogéneas). A la sombra de las nuevas centralida-

[illegible]

100

El círculo vicioso de la motorización, ¿y el del transporte público?

El crecimiento de la motorización individual es el argumento más extendido para interpretar la crisis de transporte público en las ciudades latinoamericanas. En pocas palabras: más autos, más congestión, más lentitud del transporte público, menos pasajeros, más caro. Entonces, peor calidad y mayor precio del transporte público, y más autos. En Buenos Aires, el auto transporte público pierde pasajeros a la par del incremento de la motorización a partir de 1990. Resta aún explicar su aumento actual, siendo que el parque automotor crece al nivel de los mejores momentos de aquellos años.

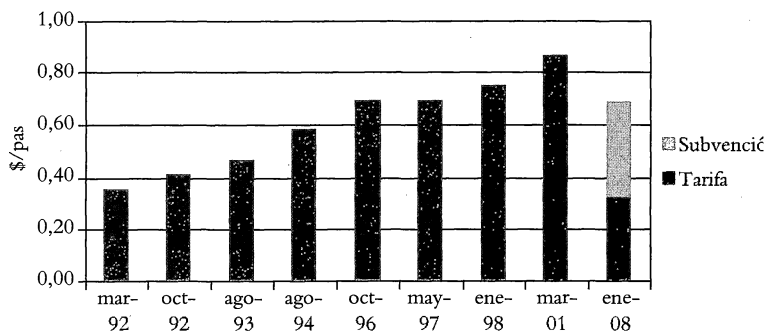
La tarifa del transporte público crece no sólo a causa de la motorización individual. Diversos factores influyen en la elección modal de viajes, pero en Buenos Aires la tarifa sigue siendo determinante para los que no tienen opciones motorizadas (la mayoría): se elige entre lo que hay al alcance. La relación tarifaria repercute en la elección de los medios de transporte públicos. En los noventa, trenes y metro aumentaron la tarifa pero menos que el auto transporte (50%, 30% y 118% respectivamente). Los trenes y metro ganaron pasajeros, y el auto transporte perdió un 48%. Con la tarifa congelada, todos recuperaron pasajeros desde 2002, pero en especial el auto transporte, que aumentó un 46%.

Se esperaba que la concentración empresarial permitiera paliar el aumento de tarifas. El proceso de concentración empresarial tuvo lugar, pero no los resultados esperados sobre la tarifa. Entre 1990 y 2000, el número de empresas de jurisdicción nacional de la Región Metropolitana de Buenos Aires se redujo a la mitad (123 a 63), y su tamaño medio se duplicó, en cantidad de líneas (1,17 a 2,2) y de parque (80 a 160). Pero la estabilidad macroeconómica de los años noventa no se reflejó en la actividad. Los costos, la tarifa y los ingresos empresarios aumentaron, en tanto los pasajeros cayeron (Gutiérrez, 2006).

En cambio, si se reflejó el alza de precios aparejada por la devaluación de la moneda local en 2002. Las empresas de auto transporte público comienzan a percibir subvenciones directas, y desde entonces éstas se incrementan más de un 400%: la subvención total pasa de \$ 1,5 millones / día en 2002 a \$ 7,5 millones / día en 2008. No obstante esta ayuda pública, en 2008 se autoriza un nuevo aumento tarifario. Es probable que la de-

manda del transporte público esté quedando fuera de su alcance, al menos en términos económicos y territoriales.

Gráfico 2. Tarifa y subvención por pasajero a empresas de autotransporte, 1992 a 2008



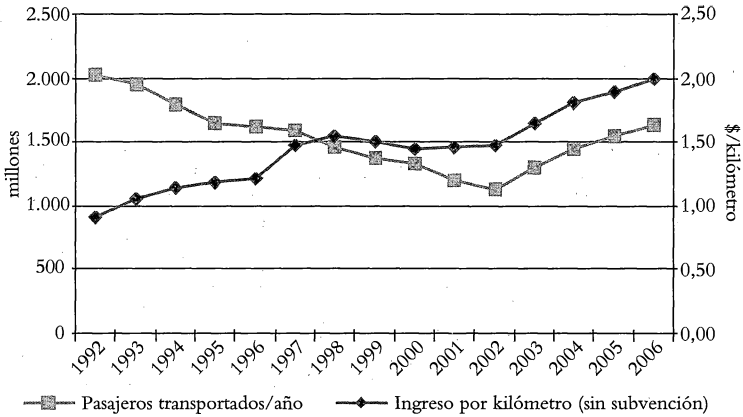
Fuente: CNRT (2007). Elaboración AG.

Restricciones del enfoque mercantil de la movilidad en la megápolis

La gestión atomizada y artesanal del auto transporte, predominante en América Latina y África, suele verse como una situación de atraso. La concentración empresarial, contrariamente, se esboza con una connotación positiva, vinculada a la modernidad de la gestión y la disminución de los costos, y orientada a recuperar pasajeros del transporte público.

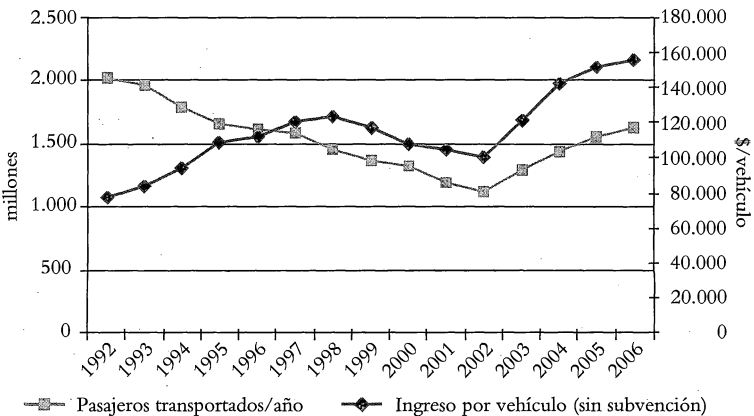
En 2006 (tras la devaluación monetaria), el auto transporte sostiene un volumen de recaudación por venta de boletos entorno a los \$ 500 millones anuales. La subvención aporta otros \$ 600 millones en 2008. Los gráficos 3 y 4 muestran que el ingreso por kilómetro y por vehículo se duplica entre 1992 y 2006 con independencia de los pasajeros transportados. En este mismo periodo el auto transporte público sufre una contracción de pasajeros. Una paradoja tal indica que es posible mejorar los ingresos incluso transportando menos pasajeros.

Gráfico 3. Pasajeros transportados e ingresos del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Líneas nacionales, evolución 1992-2006



Fuente: CNRT (2007). Elaboración AG.

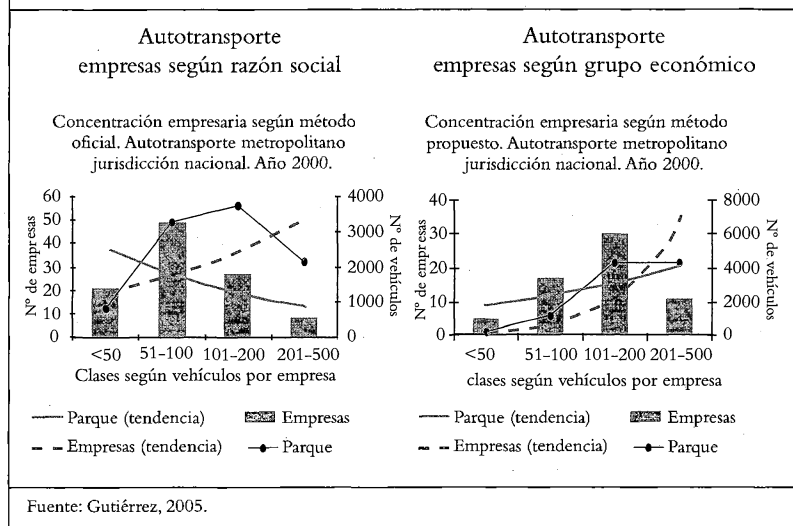
Gráfico 4. Pasajeros transportados e ingresos del autotransporte metropolitano de Buenos Aires. Líneas nacionales, evolución 1992-2006



Fuente: CNRT (2007). Elaboración AG.

Los datos e indicadores usados por la política de transportes no reflejan la estructura empresarial actual del auto transporte. Resultante del promedio de las empresas, dan una “medida” incorrecta de la *performance* económica del mercado, con repercusiones en los costos y la tarifa. Los gráficos 5 y 6 muestran el diagnóstico resultante al definir las empresas según razón social o grupos económicos.

Gráficos 5 y 6. Estructura empresarial del autotransporte en Buenos Aires



Lecciones a recoger de Buenos Aires

Buenos Aires tiene una expansión ilimitada, pero es difícil delimitar la movilidad de la megápolis según las redes de transporte existentes. La ciudad se expande hacia el periurbano. La red de autopistas estructura el crecimiento territorial y económico de la megápolis. La red de transporte público permanece en la ciudad compacta, y estructura el crecimiento demográfico, mantiene su predominancia pero los servicios disminuyen. Consideradas en conjunto, las redes de transporte reducen su cobertura y

aumentan sus diferencias tanto en cantidad como en calidad de servicios. Subsisten viejas inequidades (contrastes centro y periferia, o entre los diferentes ejes) y surgen nuevas (desequilibrios periferia, periferia y ejes intersticios).

El conjunto de observaciones realizadas indica que prevalece en Buenos Aires una visión "homogénea" del transporte público, visto en "oposición" al auto particular, en una tensión binaria. Fuera de esta polarización queda un contexto borroso de situaciones "intermedias". Existe una la movilidad visible, "registrada" a la escala regional de la megápolis. Pero a la escala local de la megápolis, permanece una movilidad "oculta". La red de transporte define un territorio, pero no revela su movilidad. Revela aquella que se hace con lo que hay. Es pues difícil capturar adecuadamente la movilidad de la megápolis de Buenos Aires en la globalización con información y enfoques tradicionales. Los datos interfieren en la definición del problema; y la definición del problema sobre la del territorio de la acción.

Aún si las políticas de transporte urbano se enfocan en el transporte público y no en el particular, si lo hacen solo en el transporte masivo convencional, es probable que las necesidades de movilidad de las megápolis se resuelvan parcialmente, y no la de aquellos más desfavorecidos. Del mismo modo, si solo se mide el transporte público y la ciudad "compacta" (la mancha urbana definida por contigüidad física), también la movilidad de la megápolis se estará midiendo parcialmente.

Buenos Aires presenta tendencias similares a las observadas en otras megápolis latinoamericanas: desigualdad socioterritorial, incremento de la motorización, suba de tarifas y concentración económica de capitales en el transporte público. Transporte público y demanda se disocian, cambiando el sentido de la política pública. Las empresas pueden ganar más sin necesidad de transportar más pasajeros, o transportando lo mismo. El transporte público como igualador de la ciudad industrial parece pasar a reproducir las diferencias de la ciudad posindustrial.

- [illegible]

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina, 2001). *Censo nacional de población y vivienda*. Documento electrónico:
<http://www.civil.ist.utl.pt/thredbo9/proceedings/html/>. Link to
Order by ID number, link Group C, Paper 1069.

Las tendencias

Buenos Aires: el fin de la expansión*

Adrián Gorelik

Non esiste la città, esistono diverse
e distinte forme di vita urbana.

Massimo Cacciari, *La città*, 2004

¿Qué clase de ciudad es Buenos Aires? Quizá porque soy historiador cultural y no urbanista o planificador, estoy convencido de que intentar responder esta pregunta es un paso previo fundamental —más aún en el actual contexto internacional— para poder explicar algo de los procesos contemporáneos que están actuando sobre las formas de vida urbana de una ciudad específica. La generalización de una serie de nuevos términos de reflexión urbana —especialmente, los que provienen de la noción de globalización— nos está haciendo correr el riesgo de creer que aprehendemos rápidamente realidades urbanas complejas, cuando lo que hacemos en verdad es integrarlas en un paisaje conceptual homogéneo, que las vuelve familiares pero irreconocibles.

En este sentido, conviene comenzar planteando que la noción de globalización es muy poco pertinente para pensar Buenos Aires. No porque la capital de la Argentina no se haya integrado de formas diversas a circuitos mundiales, ni porque hoy, igual que ayer, no esté atravesada por corrientes de ideas y prácticas internacionales: Buenos Aires, como ciudad latinoamericana que es, nació “mundializada” y así ha seguido siendo desde entonces. Pero sus principales procesos urbanos contemporáneos han sido afectados solo muy tangencialmente por las lógicas económicas

* Conferencia en IFHC Roma, octubre de 2005.

de la globalización. Si comparamos a Buenos Aires con las dos ciudades latinoamericanas más importantes, São Paulo y México, ciudades en las que hace tiempo es habitual la *localización* de grandes capitales transnacionales, muy activos en las mutaciones urbanas y territoriales, advertiremos por contraste que las explicaciones de las transformaciones recientes en Buenos Aires surgen de procesos endógenos a su economía, sociedad y política.

Y esta premisa es importante también para juzgar lo que hicieron y lo que no hicieron las políticas urbanas que se adoptaron en la última década en ciudades como Buenos Aires. Como se sabe, el “planeamiento estratégico” difundió entre técnicos y políticos la hipótesis de que una ciudad debe aprovechar las “ocasiones” que le brinda su *inserción inevitable* en los circuitos globalizados (especialmente si se trata de una ciudad en crisis, ya que el momento de la crisis máxima de una ciudad es el momento de su máxima oportunidad, de acuerdo al *dictum* del buen *management* urbano). Sin embargo, en los últimos años pudimos advertir que, por el contrario, al menos en el lejano Cono Sur de América, las ciudades que activaron políticas más exitosas, como Montevideo, Rosario, Porto Alegre, fueron las que aprovecharon la “oportunidad” inversa, la que les brindó su relativa distancia de los circuitos de la economía globalizada. Esas ciudades supieron tensar los márgenes de libertad que obtuvieron de su marginalidad, por la menor determinación económica y el menor peso de los capitales globales en sus políticas. En la cultura urbana de Buenos Aires, en cambio, hubo un “deseo de globalización”, desmentido por los números de la economía urbana, pero que contribuyó a través de políticas públicas y comportamientos sociales a moldear las actuales fragmentaciones de la ciudad. De todos modos, para comprender esto tenemos que volver a la pregunta inicial: ¿qué clase de ciudad es Buenos Aires, cómo se compuso su personalidad urbana?

Una modernidad americana

268 Digamos, en principio, que Buenos Aires es una ciudad propiamente americana. Americana en el sentido en que Lévi-Strauss, con algo de desencanto europeo, definió hace más de cincuenta años una lógica urbana

que caracterizaba tanto a São Paulo como a Chicago: “las ciudades americanas pasan de la lozanía a la decrepitud sin haber sido nunca antiguas”, escribió en *Tristes tropiques*. Como sus únicos valores son la juventud y la novedad, las ciudades americanas deben renovarse a perpetuidad con la misma ligereza con la que se levantaron. Y cuando ese espíritu de renovación permanente se produce en contextos de pobreza material y simbólica, como ocurre en el sur de América, se trata de una renovación siempre superficial, que agrega capas y capas de lo último apresuradamente (ya que lo último tarda muy poco tiempo en dejar de serlo), sin tiempo (sin dinero, sin energías sociales o políticas) para reparar lo que no se ve, para fundar bases más sólidas.

Esta caracterización es fundamental para cuestionar dos lugares comunes: uno que ve a Buenos Aires como “ciudad europea”, la “París de América del Sur”; el otro, que identifica los obstáculos de la ciudad latinoamericana en las rémoras tradicionales que le impiden “entrar a la modernidad”. En sintonía con Lévi-Strauss, el sociólogo ítalo-argentino Gino Germani señalaba, hacia 1960, que las dificultades de Buenos Aires deben buscarse en su radical modernidad: una “modernidad sin modernización”, que produce una sociedad más interesada en disfrutar de los beneficios de una modernidad alcanzada en breve tiempo y con poco esfuerzo, que en hacer las inversiones que supondría apostar colectivamente a una transformación sostenida de sus bases productivas. Esta peculiar configuración social instaló, en términos urbanos y territoriales, la lógica de la *modernización de superficie*. Una lógica en la que la sociedad y el Estado viven un eterno presente, desentendiéndose tanto de los legados que podrían enriquecer las acciones urbanas como de sus consecuencias hacia el futuro.

Pero esta modernidad radical también tuvo otras expresiones en Buenos Aires. En primer lugar, la ciudad tuvo una experiencia, con pocos ejemplos en el mundo, de incorporación inclusiva de enormes contingentes de población inmigrante durante su primer ciclo de expansión metropolitana (conviene recordar que entre los años 1870 y 1920, cuando la ciudad multiplicó más de 10 veces su población, pasando de 180 mil habitantes a casi 2 millones, se mantuvo constante un porcentaje siempre mayor del 50% de población extranjera). La clave urbana de esa incorporación exitosa fue la cuadrícula pública, un diagrama de urbanización

muy poco apreciado entonces y después, criticado doblemente como lo más tradicional (la memoria de la cuadrícula de Indias) y lo más moderno (la disposición más favorable para la explotación capitalista del suelo). Pero en una ciudad de crecimiento explosivo como Buenos Aires, la previsión estatal de un tablero homogéneo para todo un inmenso territorio de expansión permitió que en breve plazo se unificara el centro tradicional con los nuevos suburbios populares, eliminando las barreras que en tantas ciudades latinoamericanas favorecerían la segmentación urbana y social. En efecto, en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, sea por la prescindencia del Estado, o por el prejuicio aristocrático contra los arrabales populares, los nuevos loteos se formaron fuera de toda reglamentación, sin contacto entre sí y sin formar parte de una imagen global de la futura ciudad que estaban constituyendo, dando origen a la típica segregación entre ciudad *formal* e *informal*. Por el contrario, la existencia en Buenos Aires de un tablero público extendido no sólo a la ciudad existente, sino previendo el crecimiento futuro, fue una de las bases materiales urbanas que generó la posibilidad de un espacio público y que asentó en la forma urbana uno de los factores clave de la futura integración social y cultural.

Un caso similar de reformismo urbano puede verse en el plano de los Comisionados de Nueva York de 1811, la grilla que trazó la expansión de toda la isla de Manhattan cuando apenas estaba edificada la vieja ciudad holandesa en su extremo. Los resultados de ambas grillas son, sin embargo, diferentes: así como la grilla homogénea impidió en Buenos Aires la segregación urbana típica de las ciudades latinoamericanas, no impidió en Nueva York la formación de ghettos étnicos y sociales. Lo que demuestra que, en Buenos Aires, la integración de los inmigrantes no se produjo exclusivamente por una matriz urbana: esa voluntad pública reformista formó sistema con la distribución equitativa de los servicios públicos en el territorio, llevada adelante por el Estado en esos mismos años, como manifestación urbana del proceso de *igualación ciudadana* que se puso en práctica en instituciones públicas de reforma, como la escuela o el hospital público, y que está en la base de las reformas electorales que se sucedieron desde principios de siglo. Así se expresaba la ambición de universalización racional y homogeneizante de los derechos públicos, típica del “reformismo conservador” argentino del siglo XIX, que buscó formali-

zar, “desde arriba”, la conjunción de espacio público y mercado constitutiva de la ciudad moderna. De modo que el tablero público terminó convirtiéndose en la base de un espacio público ampliado a toda la ciudad en expansión, cuya cualidad se reconoce todavía, un siglo después, en amplias áreas del centro y los barrios de ese primer anillo suburbano.

Esa es la “base americana” de la modernidad urbana en Buenos Aires: un tablero de ambición universalizadora, que en el siglo XIX ya no se inspira en la racionalidad de las Leyes de Indias, sino en la regularidad napoleónica de la *Ecole Polytechnique*, pero que en tierras americanas se expande con la confianza voluntarista en la total ausencia de obstáculos del pasado o la naturaleza. La radicalidad de la modernidad americana de Buenos Aires tiene tanto que ver con esa ausencia como con el voluntarismo que quiso aprovecharse de ella y fundó una metrópoli completa desde la nada. El plano cuadriculado de expansión fue la matriz urbana emblemática de esa doble condición plenamente moderna, que marca, como ambivalencia, tanto su capacidad inclusiva como su constante fuga hacia adelante.

La ciudad expansiva

La “base americana” fue el vehículo peculiar de Buenos Aires para un proceso que afectó en el mismo período, entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX, a la mayor parte de las ciudades occidentales: el proceso de expansión, según la caracterización de Bernardo Secchi que adoptamos, ya que la idea de ciudad expansiva, a diferencia de las de “ciudad industrial” o “ciudad moderna”, da mejor cuenta de una serie de procesos que reconocemos claramente en Buenos Aires, y nos permite entender mejor los cambios que han estado ocurriendo últimamente. Porque ese largo proceso de crecimiento y expansión se tradujo en una triple tensión, hacia afuera en el territorio, hacia adentro en la sociedad y hacia adelante en el tiempo: la expansión urbana, la integración social y la idea de proyecto, como procesos íntimamente conjugados en la experiencia de la expansión ilimitada. La expansión necesita de la renovada integración de lo diverso como resorte clave de autorreproducción, en términos económicos, sociales y políticos. La expansión llama a lo diver-

so, y por eso fue el marco en el que se definieron las propias hipótesis fundacionales de la modernidad urbana, su idea de progreso. Se trata, entonces, de un ciclo “progresista” en sentido estricto, y todos los parámetros desde los cuales fue pensada la ciudad expansiva se constituyen con esa marca: en primer lugar, la urbanística como profesión, como gestión e ideología pública, como tentativa de dominio del devenir.

Como sabemos, ese ciclo entra en crisis hacia finales de los años sesenta y comienzos de los setenta como resultado de una serie de procesos hoy ya muy conocidos (deslocalización industrial, desmembramiento de los centros terciarios, flujos inversos entre la ciudad y el campo, con el efecto de una urbanización difusa y la proliferación de “periferias internas”, vacíos en tejidos compactos, viejas áreas industriales abandonadas, sectores completos de residencia que entran en decadencia frente a localizaciones de punta –tecnológica y social–, obsolescencia de las infraestructuras globales, entre otros). Sobre esta crisis del ciclo expansivo se montan los diferentes modelos con que se ha pensado la ciudad “pos-” de los últimos veinte años, y con que se ha buscado intervenir en ella, desde la “ciudad por partes” hasta el “planeamiento estratégico”. Pero es la relación entre las características peculiares del ciclo expansivo en cada ciudad, y sus diversos modos de entrar en crisis, lo que ha favorecido o no diferentes salidas de la misma. Veamos a grandes rasgos el modo en que encarnó en Buenos Aires.

En Buenos Aires, se reconoce dos etapas muy claras del ciclo expansivo. La primera, ya la mencionamos, es la que reúne las cualidades clásicas de la triple tensión expansiva. Sus características básicas fueron el trazado inclusivo de las infraestructuras públicas por parte del Estado desde finales del siglo XIX y la expansión, sobre aquel soporte público, de un mercado habitacional privado diseminado ampliamente en la sociedad a través de operaciones de pequeña escala, en una sucesiva formación de suburbios posibilitada por una irradiación subsidiada del transporte público. La comunicación universal garantizada por la cuadrícula pública y la casa unifamiliar propia como modelo de radicación le dieron la coloración peculiar al camino de ascenso social que iniciaron los sectores populares mayoritariamente inmigrantes desde las primeras décadas del siglo XX, movilidad social que crearía uno de los aspectos diferenciales de Buenos Aires en el contexto latinoamericano: su extendida clase media.

La segunda etapa de la expansión metropolitana, la del “Gran Buenos Aires” a partir de la década de los años treinta, tuvo una composición radicalmente diferente, comenzando por el hecho de que la población que la protagonizó seguía viniendo de fuera de la ciudad, pero ya no “descendía de los barcos”, como en la primera etapa, sino que llegaba en ferrocarril desde las provincias del interior y desde los países limítrofes. Fue una “ofensiva del campo sobre la ciudad” (como la llamó José Luis Romero), un proceso análogo al que comenzaba a ocurrir también en otras ciudades latinoamericanas, caracterizado en la década de 1950 como la “explosión urbana” del continente. En esta segunda etapa del ciclo expansivo, Buenos Aires creció por fuera de sus límites en tres brazos, al norte, el oeste y el sur, formando la típica mancha en estrella.¹

Es evidente que esta segunda etapa expansiva es comparativamente menos “explosiva” en Buenos Aires que en otras ciudades latinoamericanas: Buenos Aires viene de una primera modernidad más antigua, con altísimos ritmos de crecimiento, pero ya hacia 1940 tiene una dinámica poblacional más similar a la de las ciudades europeas. Nótese, por ejemplo, el contraste con una de las ciudades latinoamericanas que sufre paradigmáticamente la “explosión urbana” de los años cuarenta y cincuenta, México: en 1940, Buenos Aires tiene el doble de población que México; en 1960, la mitad.

Pese a esta menor intensidad del crecimiento, en esta segunda etapa del ciclo expansivo el soporte público se hizo crecientemente deficiente: las normas de uso del suelo en las coronas suburbanas provinciales fueron mucho más permisivas que en la ciudad Capital, no se realizaron infraestructuras que garantizaran una llegada equitativa y universal de los servicios, ni se produjo un plano público de conjunto. El Gran Buenos Aires creció contradiciendo buena parte de los procesos exitosos en la ciudad Capital; sobre todo, la gran heterogeneidad social y urbana contrasta con la extensión y consolidación de la clase media porteña. Y uno de los mejores ejemplos de las limitaciones de esta segunda etapa del ciclo ex-

1 Entre 1938 y 1970, la metrópoli duplica su población, de 2,8 millones de habitantes a 5,6 millones, con una clara demarcación entre el territorio de la Capital Federal, que va a mantener hasta el presente la cifra de población que alcanzó hacia 1940, unos 3 millones de habitantes, y los nuevos territorios por fuera de su jurisdicción, donde se va a producir todo el crecimiento poblacional desde entonces.

pansivo radica en el peculiar uso que se le da al término “Gran Buenos Aires”: a diferencia de lo que era usual en las metrópolis occidentales desde la década de 1920 (el Gran Londres o el Gran Berlín, por ejemplo), en Buenos Aires nunca se logró establecer ningún tipo de gobierno o coordinación metropolitana, y “Gran Buenos Aires” se denominó a todos los distritos urbanos que quedaron *fuera del límite jurisdiccional de la ciudad capital*. En lugar de ser un nombre que apela a la integración urbano-regional, “Gran Buenos Aires” se convirtió en el nombre que designa la fragmentación interna a la metrópoli, entre la ciudad consolidada en la primera etapa del ciclo expansivo y la ciudad consolidada en la segunda etapa. Solo como ejemplo de esta fragmentación, conviene mencionar la situación de la infraestructura sanitaria: todavía a comienzos del siglo XXI solo un 50% de la población metropolitana posee acceso a la red pública de agua y cloacas, pero la estadística es engañosa, mientras el conjunto de la ciudad Capital y los distritos de la primera corona suburbana están cubiertos en un 100%, un distrito de la tercera corona como Florencio Varela está cubierto solo en un 10%.

De todos modos, y a pesar de estas diferencias, buena parte de la tensión expansiva continuó, realimentada por una combinación de factores relativamente independientes de las políticas urbanas específicas: una economía en crecimiento, la tradición estatal del bienestar y la inercia de una estructura urbana, la cuadrícula pública, potencialmente inclusiva, se encargaron de sostener en el tiempo aquella tensión igualadora. Así, ciertos servicios públicos (en especial, la educación, la salud y el transporte subsidiado, que permitió la radicación cada vez más suburbana de los sectores populares) siguieron impulsando la incorporación autogestionada de sectores sociales a la propiedad inmueble dentro del horizonte del ascenso social.

¿Cuáles son los rasgos sociales y urbanos que produce la Buenos Aires de la expansión, entonces? Son una combinación peculiar de elementos que se destacan en el espacio público: la homogeneidad urbana, garantizada por la estructura de la cuadrícula americana; el mantenimiento de la cualidad y vitalidad del centro tradicional, que, con pequeños desplazamientos, va a seguir siendo tanto el lugar predilecto del ocio de las multitudes como la residencia de los sectores altos de la sociedad, organizando un núcleo duro de reconocimiento horizontal para toda la sociedad

porteña; y la correspondiente homogeneidad social de una extensa clase media que da el tono a la cultura urbana. Con lógicas variaciones de escala, este esquema se reproduce en cada centro suburbano, de modo que una red de señas de identidad urbana se esparce sobre el territorio de expansión en una gradación jerárquica del centro a la periferia.

Finalmente, otro rasgo de la expansión es que durante todo este largo ciclo se desarrolló un pensamiento sobre la ciudad que siguió imaginando un crecimiento urbano homogéneo en torno al centro tradicional; un crecimiento en el que las diferencias sociales y urbanas lograran disolverse. Desde los parques públicos finiseculares hasta los inmensos conjuntos habitacionales de las décadas de 1940 y 1950; desde el trazado de la red de subterráneos entre 1914 y 1940, hasta los grandes conjuntos terciarios de la década de 1960; todos los grandes emprendimientos públicos con que se fue conformando el perfil moderno de la ciudad se postularon como difusores de una modernización capaz de afectar y transformar las pautas sociales y culturales del conjunto de la sociedad urbana; se pensaron como faros irradiadores de modelos, como “polos de desarrollo”, siendo el desarrollo un valor ampliamente compartido por la sociedad.

Ese ciclo expansivo ha terminado definitivamente en Buenos Aires. No debe pensarse que haya estado caracterizado por la armonía y la equidad: sería imposible disimular segregaciones, crecimientos cualitativos diferenciales, zonas deprimidas de la ciudad o sectores marginados a todo lo largo del siglo. Pero debe constatarse que en las líneas maestras del modelo de expansión, territorial, social e ideológico que caracterizó a Buenos Aires con un sentido similar al de los procesos de las ciudades europeas, estaban implícitos una serie de dispositivos que suponían una creciente integración y una potencial equidad, marcando un contraste notable con los modelos de “modernización segregada” de la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Constatar ese modelo hace posible entender el sentido del “giro epocal” producido en los últimos tiempos, cuando todos sus soportes se han alterado.

La ciudad post-expansiva

Los primeros síntomas de conclusión del ciclo expansivo pueden identificarse en Buenos Aires, de modo contemporáneo a la mayor parte de las ciudades occidentales, a comienzos de la década de 1970. Hacia esa fecha comenzó el fin del aporte migratorio, que había alimentado las altas tasas de crecimiento poblacional de Buenos Aires, de modo que comenzó también un decrecimiento relativo de la población; y comenzó el proceso de deslocalización industrial que, sobre todo en la zona sur-suroeste de la ciudad y en grandes zonas del Gran Buenos Aires, generó procesos sociales y territoriales de fragmentación y vaciamiento.

Estos procesos fueron alimentados sin duda por algunas políticas económicas y sociales de la última dictadura militar (1976-1983), especialmente las políticas cambiarias que desalentaron la producción industrial y la expulsión brutal de población pobre de la ciudad a sus provincias de origen. Sin embargo, los lineamientos principales del gobierno militar en la ciudad fueron en otra dirección. Porque, dentro de una larga tradición de modernización autoritaria, las políticas urbanas de la dictadura fueron, en verdad, el último ramalazo del imaginario planificador, contribuyendo a que no se percibieran las razones y las consecuencias del fin de la expansión, que tenía lógicas menos coyunturales y menos locales.

Luego, con el primer gobierno democrático (desde 1984) tampoco se percibió la dimensión específica de las transformaciones urbanas y territoriales que venían ocurriendo desde 1970. La crisis económica de los años ochenta (los años de la deuda, la “década perdida” de América Latina) enmascaró la especificidad de la crisis urbana, que ya asumía un carácter de colapso, en flagrante contraste con la apertura política de la ciudad y la revitalización cultural del espacio público como ámbito de construcción de una sociedad plural y democrática. Conviene subrayar la paradoja: la importancia en el plano cultural que recuperó en esos años Buenos Aires (en sintonía con la recuperación internacional de la cultura urbana de la década de los años ochenta) fue simultánea al agotamiento terminal de su soporte material —infraestructura de servicios, red pública de comunicaciones, planta habitacional, sistema ambiental—, luego de décadas sin inversión ni mantenimiento y de sucesivas “modernizacio-

nes” que se habían montado sobre la explotación irresponsable de las inversiones públicas realizadas en las primeras décadas del siglo XX.

De tal modo, entre 1970 y finales de la década de los ochenta se convivió con una estructura urbana cada vez más exhausta, sin advertir que lo que había entrado en crisis era un completo modelo de ciudad. Los hilos que sostenían la tensión expansiva se habían cortado, revelando una novedosa fragmentariedad del artefacto urbano: cortada la red pública universal de sostén material de la modernización urbana, se desvanecía el proyecto de la Buenos Aires homogénea. Ante esto, los “modernistas” no podían ver sino una crisis transitoria, que pasaría cuando el Estado recuperase su antiguo poder, y los “posmodernistas”, por su parte, interpretaban la fragmentación como pluralismo, sin poder ver que no era lo mismo *diferencia* que *desigualdad*.

Entre esta suma de malentendidos, comenzaron a producirse silenciosamente una serie de transformaciones, respuestas sociales a la descomposición del viejo modelo expansivo. Especialmente, una serie de novedades en el paisaje urbano de Buenos Aires, que fueron ensayando microalternativas privadas a la tradicional vitalidad del espacio público. Me refiero al ingreso de los *shopping-centers* o a la aparición de garitas de vigilancia en las esquinas de las áreas residenciales. Ante la total pasividad del Estado, comenzaron a producirse formas de apropiación privada del tablero público en crisis, buscando contrarrestar una de las mayores virtudes de la cuadrícula, su apertura irrestricta a la diversidad.

Pensemos en cómo funcionó la tipología del *shopping* en una ciudad como la Buenos Aires de los años ochenta. A diferencia de los modelos de origen (Estados Unidos o Canadá), donde el *shopping* busca producir simulacros de ciudad en suburbios que carecen de las complejidades del consumo y la vida urbanas, en Buenos Aires los *shoppings* se instalaron en el centro urbano tradicional, ofreciéndose como alternativa a la complejidad de la ciudad. Así, el *shopping* puede desarrollarse en Buenos Aires en la medida en que prospera la dicotomía que propone, entre el orden y la seguridad de su mundo cerrado y controlado, y el caos y la inseguridad de la vida urbana tradicional. Por eso, a diferencia de las tipologías modernistas, el *shopping* se monta con comodidad en el fin del ciclo “progresista”, la decadencia económica y la retirada del Estado, porque es la avanzada de una ciudad que ya no supone la expansión y

la homogeneización, sino que trabaja sobre el contraste y la fragmentación.

En la década de los años ochenta, el *shopping* fue la avanzada de un círculo de factores que demostraron potenciarse mutuamente: inversiones privadas cada vez más concentradas, deserción del estado y fragmentación social y urbana. Desde los modelos de la ciudad expansiva, que perduraban rutinariamente en el pensamiento urbano en Buenos Aires, era imposible advertir el carácter radical de estas transformaciones, que se pensaban más bien como anomalías pasajeras (vinculadas a crisis externas a la misma ciudad). La gran innovación político-ideológica de los años noventa, el acierto del neoliberalismo en la ciudad, fue alentar una apertura económica y un nuevo ciclo de modernización que ya no vio aquel círculo de factores como obstáculo, sino como la verdadera fuerza motriz de una nueva configuración urbana y social, la de la ciudad post-expansiva.

Para esta asunción realista de la crisis urbana, fue fundamental el rol jugado por las ideas de la “planificación estratégica”, en su versión española. Los ejemplos de gestión urbana en Madrid y Barcelona venían siendo muy importantes en la Argentina desde el comienzo de la democracia. Pero a partir de 1989 el gobierno de Buenos Aires incorporó activamente la experiencia de Barcelona, convirtiéndose en un caso piloto de aplicación del “modelo de exportación” barcelonés, de fuerte impacto en toda Latinoamérica. La alianza entre algunas figuras de la experiencia de Barcelona y el gobierno de Buenos Aires popularizó los discursos del “urbanismo a la demanda” y las políticas del “marketing urbano”, a través de una acción urbana de gran visibilidad y suceso: la recuperación de Puerto Madero.

En este traslado de las ideas urbanas de Europa a América conviene destacar dos elementos. El primero es una paradoja: las ideas que en Barcelona jugaron un rol progresista, en Buenos Aires funcionaron con el signo inverso. Porque en la ciudad europea, las propuestas de flexibilización de la planificación tradicional a través de la incorporación de capitales privados y el diseño de fragmentos arquitectónicos, con las correspondientes estrategias de *city-marketing*, se entendieron como avance democratizador de la sociedad civil, pero sobre el fondo muy sólido de un Estado que, continuando una importante tradición, no cedió las riendas de las estrategias urbanas de larga duración (asentadas en legislación sobre

el uso del suelo, en sistemas públicos de recuperación de plusvalías urbanas, en planes de infraestructura, entre otros). En cambio, en Buenos Aires –y, más en general en Latinoamérica– los discursos del planeamiento estratégico vinieron a ratificar, en sede urbana, las políticas que se montaron sobre la *cuasi* extinción del Estado. Y así, sin planes públicos generales (sin legislación sobre el suelo, sin políticas de recuperación de plusvalías), los fragmentos urbanos que se reformaron –Puerto Madero, en primer lugar– no funcionaron de acuerdo a sus modelos originarios, sino, a mayor escala, con las misma lógica del *shopping*: como enclaves recortados contra un fondo de decadencia. Fueron el resultado de los procesos de concentración económica, que se apoyaban ahora en la política estatal de librar al mercado los sectores de la ciudad y el territorio que suponían ventajas diferenciales para el desarrollo de grandes negocios privados. De modo que los discursos del “planeamiento estratégico” terminaron siendo las coartadas progresistas para un neoliberalismo salvaje.

El segundo elemento en este traslado de ideas es una curiosidad que debe ser más estudiada: si una de las características del “planeamiento estratégico” es su propuesta de recuperación de formas urbanas y modos de gestión típicos de la ciudad decimonónica, esto vino acompañado en América Latina por la reaparición de una figura típica de la modernización urbana de finales del siglo XIX y comienzos del XX: la figura del experto internacional, contratado por las gobiernos municipales para que desarrolle sus planes urbanos con las ideas que se demostraron exitosas en su ciudad de origen.

En la Buenos Aires de la década de los años noventa, las “coartadas discursivas progresistas” tuvieron un rol importante, porque el gobierno que llevaba adelante las más radicales políticas neoliberales fue un gobierno peronista, el viejo partido identificado con el populismo redistribucionista. Su gran innovación, como dijimos, en el panorama de las políticas urbanas de Buenos Aires, fue reconocer la crisis terminal del modelo urbano expansivo. Pero, en lugar de buscar formas de reactivación de su potencial urbano, social y político, simplemente igualó la necesidad de modernización con su completo desmantelamiento. Lo que hasta entonces aparecía como un paisaje urbano y social transitorio, generado por la crisis económica, se mostró el cimiento de la salida modernizadora de los años noventa. Y así, un sistema urbano completamente novedoso comen-

zó a delinearse, con la promoción de enclaves urbanos privados frente a la tradicional inclusividad homogeneizadora de la grilla pública; la generalización de sistemas de dispersión territorial que por primera vez en la historia de Buenos Aires supusieron una amenaza cierta para la pervivencia de las cualidades de su centro y de su sistema piramidal centro-periferia; la multiplicación de la oferta de servicios privados para sectores de renta media-alta frente a la notoria decadencia de las redes públicas universales; y, más en general, la conversión del espacio público en objeto de negocios privados, con la conversión del Estado en vanguardia de esos negocios y de la sociedad urbana en una suma simple de intereses en competencia.

Este sistema urbano tradujo el “deseo de globalización” de las políticas urbanas de los años noventa. Sin embargo, su descripción podría sintetizarse diciendo que fue el ingreso tardío en Buenos Aires de la “vía latinoamericana” de modernización urbana con patrones norteamericanos. El modelo de la “plena motorización” con el cual muchas ciudades latinoamericanas se modernizaron en la segunda mitad del siglo XX ratificando su tradición de segregación: en esas ciudades, la red de autopistas-suburbios-*malls* modeló un sistema cerrado y autosuficiente, en cuyos márgenes e intersticios crece y se reproduce el caos de la ciudad de los excluidos. Por las diversas tradiciones sociales y urbanas de Buenos Aires, este modelo urbano se implantó recién en los años noventa, a partir de transformaciones gigantescas de la sociedad.

En efecto, es importante subrayar que la privatización a gran escala que favoreció la implantación de este modelo urbano en Buenos Aires, fue posterior a los intensivos procesos de microprivatización protagonizados por la sociedad: desde la instalación de garitas de vigilancia en las esquinas de los barrios residenciales, hasta la conversión de los viejos *country-clubs* de fin de semana en residencia permanente, pasando por la ostensible retirada de la clase media de la escuela pública o el creciente reemplazo del transporte privado individual sobre el público; retirada basada, por supuesto, en la caída también ostensible de la calidad de esos servicios, pero a la que se le opuso escasa o nula resistencia. En verdad, el neoliberalismo fue exitoso porque sus políticas sintonizaron —poniendo de manifiesto y dándoles forma en el mismo proceso— fuertes tendencias ya presentes en la sociedad.

Así se explica el arraigo cultural que rápidamente encontró esta combinación de urbanizaciones privadas y autopista. Una parte importante de la sociedad incorporó el nuevo modelo territorial (autopista-automóvil-barrio cerrado-*mall-shopping center*) en un imaginario que supuso más que un modelo de ciudad, una secuencia de valores: vida en la naturaleza / nueva domesticidad / consumos sofisticados de equipamiento y tecnología / plena privatización de los circuitos de sociabilidad. Una extendida sensibilidad social pareció encontrar, en los años noventa, sus nuevas formas de vida urbana.

La notoria expansión de las urbanizaciones cerradas en el último cordón metropolitano de Buenos Aires en toda la década de 1990 no puede ser pensada, entonces, bajo la luz de una discusión técnica entre modelos centralizados o descentralizados de ciudad. La diferencia está inscripta en la misma denominación: son *barrios privados*, no meros *suburbios*. No importa en que lugar de la ciudad se encuentran, sino las lógicas urbanas y sociales que alimentan. De hecho, como vimos, en las zonas centrales de la ciudad también se reproducen tipologías de concentración y segregación: los megacentros de esparcimiento y consumo, y un nuevo modelo de vivienda en altura, que rompe con la estructura tradicional de la manzana: la “torre-country” (torres de vivienda que se aíslan dentro de una manzana amurallada, para ofrecer dentro de la ciudad los mismos servicios que ofrece el *country-club* en el suburbio: en primer lugar, la ilusión de la seguridad).

Así, los nuevos tipos de inversión urbana alimentan la fragmentación social: el carácter *privado* de estos emprendimientos se potencia simbólicamente, debilitando aún más los lazos públicos, cubriendo una demanda de seguridad y orden que la sociedad post-expansiva parece encontrar sólo en ciudadelas ensimismadas. Son dispositivos que para prosperar, como negocio o “alternativa de vida”, suponen la decadencia de las redes públicas de la ciudad. Son *máquinas de dualizar*, en una ciudad que se había resistido tradicionalmente a la simplificación dualista con que se caracteriza a la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

La encrucijada de una ciudad devastada

Esta modernización conservadora de los años noventa desembocó en el estallido de diciembre de 2001, con las escenas de rebelión social y miseria que durante unas semanas convirtieron a Buenos Aires en noticia internacional. En ese momento, la ciudad apareció como la marca material de una crisis terminal de la Argentina, pero, curiosamente, a partir de entonces no se produjo ningún balance del rol específico que en esa crisis habían tenido las políticas urbanas.

La política urbana neoliberal para la ciudad post-expansiva no fue continuada explícitamente, pero tampoco fue reemplazada con un modelo diverso de ciudad. La lucidez del neoliberalismo en diagnosticar la crisis de la ciudad expansiva y en proponer un modelo de reemplazo, no fue contrastada con un diagnostico igualmente lúcido, pero ideológicamente diferente, sobre la ciudad que aquellas políticas dejaron. La crisis interrumpió muchas de las iniciativas post-expansivas, que quedaron como ruinas antes de terminarse, en un nuevo capítulo de *modernización de superficie*. Y, a medida que lo más grave de la crisis social y económica fue pasando, comenzó a vivirse un nuevo espejismo que, como en los años setenta y ochenta, diluye la especificidad de la crisis urbana.

Hoy se vive, nuevamente, la ilusión de un *boom* de Buenos Aires: la recuperación de los índices macro-económicos y el auge notable del turismo, apoyado en buena medida en la misma crisis, ya que depende de la devaluación de la moneda nacional. Como se ve, este *boom* convive con una crisis social inaudita (los índices de indigencia en Buenos Aires han llegado a su máximo histórico, y más del 50% de la población vive debajo de la línea de pobreza), pero lejos de ayudar a paliarla, la reviste de contenido épico. Me refiero a la generalización de un nuevo orgullo urbano, que cree ver a Buenos Aires levantarse de las cenizas convertida en una nueva "capital cultural", a la que se viene de todo el mundo a bailar tango, a festivales de cine, o a una nueva estación del circuito globalófobo, que ha producido la representación de la crisis de Buenos Aires en clave de "alternativa política radical". Un nuevo turismo (alimentado por films como "La toma" y por los teóricos de *Imperio*), que cree que puede haber un potencial revolucionario en las multitudes de desesperados que recorren todos los días la ciudad revolviendo en sus basuras (así como en los

años noventa el turismo político produjo los “zapa-tours” en México, así desde 2001 existen en Buenos Aires los “pique-tours” y los “villa-tours”). Así se vuelven a alimentar las más autocomplacientes representaciones de Buenos Aires que, aun bajo la pátina de la decadencia, parece recuperar su distinguida faz de “capital cultural”.

Pero estas representaciones optimistas de la crisis de Buenos Aires no logran ocultar la realidad de una ciudad devastada y a la deriva, que enfrenta una encrucijada particular. Para quien se tome el trabajo de mirar debajo de este nuevo *boom* superficial de Buenos Aires, es evidente que yacen ahí, como estratos geológicos de diferentes *modernizaciones de superficie*, los restos superpuestos del sistema expansivo y del sistema post-expansivo. Los primeros están bastante exangües, pero no completamente agotados; los segundos están nuevamente activos, configurando una encrucijada urbana que las políticas públicas se empeñan en ignorar. La vocación “globalizadora” del sistema de enclaves y autopistas no llegó a completar un sistema urbano plenamente desarrollado. Pero es fundamental entender que su lógica ha sido reactivada por la mejoría económica: el despegue inmobiliario es uno de los sectores más dinámicos de la economía actual, y se concentra en el tipo de emprendimientos de enclave característicos de los años noventa. Y, como vimos, se trata de emprendimientos que llevan en su seno esa tendencia sistémica, que se apoya y refuerza la fragmentación social.

Pero también es posible encontrar en Buenos Aires una masa urbana construida a lo largo del siglo XX dentro los parámetros homogeneizantes de lo público. Sin la vitalidad y sin el alimento político-público que le da actualidad, esa “ciudad expansiva” presenta todavía resistencia material, e incluso en zonas muy extensas del área central y en los centros tradicionales del suburbio, deja ver parte de sus logros, en especial, bajo la forma de un espacio público que estructura la vida social y urbana. ¿Es posible aferrarse a esos logros históricos para pensar una ciudad futura alternativa a la ciudad de la exclusión? Para responder es necesario evitar, como primera medida, el dilema entre conservación y cambio: no es posible restaurar un supuesto carácter urbano tradicional-moderno amenazado por la novedad de la modernización global. Esa posición reactiva está condenada al fracaso, y oculta bajo el barniz de la nostalgia la suma de inequidades que caracterizaron a la Buenos Aires moderna. Por el con-

trario, la comprensión de las diferentes lógicas políticas de cada sistema debería producir una estrategia urbana capaz de hacerse cargo de la multiplicidad fragmentaria de la ciudad real.

Lo importante es reconocer que hoy en Buenos Aires se asiste al conflicto entre dos formas, entre dos sistemas diferentes que portan lógicas antagónicas. Ese es el carácter idiosincrático de esta modernización post-expansiva: no se trata simplemente de renovación, sino de conflicto y búsqueda de reemplazo. Aquella ciudad moderno-expansiva se produjo desde el centro hacia la periferia, mostrando, a medida que se extendía, sus fracasos, sus incapacidades, sus omisiones. La ciudad de la modernización post-expansiva se está produciendo en sentido inverso: precisamente desde la periferia, desde los puntos más débiles del sistema anterior, hacia el centro. Lo que en el sistema anterior era una *falla* (las periferias externas e internas), se ha convertido en el nuevo núcleo de sentido. No es posible decir ahora si este nuevo sistema podrá dotar de sentido global a Buenos Aires, si los ámbitos consolidados de la ciudad central podrán mantener su carácter, si están condenados a ser residuales o directamente, también ellos, a la dualización. Pero ya es necesario notar que después de décadas de caída del sistema moderno, desde los intersticios de sus fragmentos cristalizados y anómicos, esta modernización busca sobreimprimirse como *otra ciudad*. Una ciudad cuyo piso es la fractura social que antes aparecía como techo, como límite de lo representable en la sociedad de la expansión.

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: Biblos/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.

Este libro se terminó de
imprimir en agosto de 2009
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



La selección de artículos que integran este libro presenta una serie de cuestiones que, a nuestro entender, definen actualmente a la ciudad de Buenos Aires, en su escala metropolitana, intentando ofrecer una mirada global para pensar su dinámica. Al decir actual nos referimos, fundamentalmente, a los cambios producidos por la reestructuración económica y la globalización que, si bien se iniciaron a mediados de los años setenta con la dictadura militar, se consolidaron en la década de los noventa, así como a lo ocurrido como consecuencia de la crisis político-económica de 2001-2002.

La síntesis que presentamos ha tratado alguna de las dimensiones que contribuyen a pensar los procesos configurantes de Buenos Aires y sus principales resultados urbanos. Los capítulos que siguen aportan a la comprensión de la significación de esos hechos en la ciudad actual. Esos textos, una suerte de miradas parciales e intentos de interpretación, permiten retomar el conocimiento de la compleja realidad de la ciudad de Buenos Aires en sus actuales transformaciones.

Pedro Pírez, extractos de la introducción.



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos