

Antecedentes en torno al despliegue territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Autor: Ezequiel Acsebrud

Correo electrónico: eacsebrud@gmail.com

Formación: Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

Maestrando en ambiente y desarrollo sustentable, Universidad Nacional de Quilmes

Beca: Beca doctoral Tipo I, Universidad Nacional de Quilmes

Tema de tesis: Integración territorial de la costa de Quilmes. Dimensiones constitutivas en la producción de territorio.

Director de la tesis: Guido Galafassi

Proyecto marco: “Acumulación, Conflictos sociales y Territorio en la Argentina contemporánea. Análisis de casos regionales”. Director: Guido Galafassi

Instituto: Centro de Desarrollo Territorial, Departamento de Economía y administración, UNQ

INTRODUCCION

La expansión del espacio urbano en Buenos Aires tiene como unidad privilegiada de estudio la que actualmente se denomina como Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Esta denominación, que emerge hacia finales de la década del 90, alude al reconocimiento del proceso de expansión urbana más allá de lo que tradicionalmente se reconocía dentro de los límites del Gran Buenos Aires. El instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) identifica, en este sentido, una serie de partidos cuya superficie y población integran parcialmente el aglomerado urbano (INDEC, 2001). La dimensión fundamental a partir de la cual se constituye esta nueva unidad, es la dimensión funcional de la región que se vincula tanto con el crecimiento poblacional del aglomerado así como también con la expansión geográfica del mismo. Esta expansión implica, además, un despliegue infraestructural de importancia vinculado a la expansión de los servicios

básicos, rutas de circulación y nuevos equipamientos para satisfacer las necesidades de habitabilidad, ocio y producción.

En tanto espacio urbano, es plausible estudiar la RMBA desde una diversidad de dimensiones y escalas. Por un lado, implica reconocer la presencia de una multiplicidad de procesos vinculados a la forma de estructuración histórica de un entramado productivo y social, con formas específicas de aprovechamiento y uso del suelo, con una institucionalidad y legalidad específica; todo esto vinculado con procesos políticos y económicos generales tanto a nivel nacional como internacional. Por otro lado, implica reconocer el lugar que ocupó históricamente como espacio de materialización de políticas nacionales y como principal núcleo urbano – productivo a nivel nacional. En el plano regional e internacional, la región se constituye como metrópolis latinoamericana, la cual contiene una multiplicidad de procesos asimilables con las principales metrópolis de la región. Desde este punto de vista, es de fundamental importancia concebir a la RMBA como espacio de expansión urbana en el marco de una economía que se integra de manera subordinada a la división internacional del trabajo (De Mattos, 2002; Lombardo, 2009).

Frente a la existencia de esta multiplicidad de dimensiones y procesos contenidos en la RMBA, su abordaje puede llegar a ser problemático. En la primera década del Siglo XXI los estudios vinculados con la región han abarcado una gran cantidad de dimensiones que expresan diferentes puntos de vista en torno a las dimensiones fundamentales que estructuran a este espacio urbano.

A partir de un informe solicitado por el área de urbanismo del Instituto del Conurbano (UNGS) y elaborado en el año 2010, el cual analiza la producción científica en torno a estos procesos entre los años 1999 – 2009; se han identificado cuatro ejes fundamentales para abordar el estudio de la región. En primer lugar, el despliegue socio – espacial de la región, las novedades, continuidades y rupturas establecidas a partir de una nueva forma de despliegue territorial urbano. En segundo lugar, el acceso al suelo urbano, la problemática habitacional, la informalidad y la segregación socio – espacial que se produce a partir de nuevos patrones de acceso al suelo urbano por parte de los diferentes sectores sociales. En tercer lugar, el eje vinculado con los procesos de toma de decisiones e intervención urbana por parte de la institucionalidad vigente, la problemática vinculada a la forma de

adecuación y toma de decisión política en el marco de una nueva realidad territorial que sobrepasa a la vieja institucionalidad vigente. Finalmente, el eje de redes de infraestructura y comunicación (Versclir, 2010).

A partir de los ejes recién expuestos, se han seleccionado los autores más representativos del primer eje para, a partir de los cuales se intentará analizar cuáles son las dimensiones que se rescatan para estudiar el proceso de estructuración urbana de la región. En este sentido, se intentará reconocer las categorías analíticas utilizadas, los procesos que son rescatados y las relaciones causales establecidas entre categorías y procesos. El objetivo de este esfuerzo es el intento de dar cuenta de los diversos enfoques analíticos utilizados para identificar cuáles son los procesos estudiados y cómo dan cuenta de ellos.

ANÁLISIS DEL DESPLIEGUE SOCIOTERRITORIAL DE LA RMBA

Las investigaciones vinculadas con esta dimensión, han intentado dar cuenta de las transformaciones de la expansión urbana a nivel de región. Se pueden identificar diversos enfoques vinculados a la escala que adoptan. Por un lado, se identifican aquellos trabajos que rescatan las transformaciones más generales de la RMBA, identificando los principales ejes de transformación territorial del espacio urbano, articulados con los procesos económicos y sociales propios del período bajo estudio. Por otro lado, se identifican una multiplicidad de trabajo vinculados con transformaciones más específicas dentro de la región. Estos análisis dan cuenta de los procesos que se vienen produciendo en las últimas dos décadas, estableciendo un recorte espacial o temático, dependiendo el caso. Dentro de este grupo, encontramos aquellos que se ocupan de analizar los diversos ejes de transformación de la RMBA como ser las urbanizaciones privadas, nuevos equipamientos vinculados con la producción, los nuevos ejes de circulación; así como también de las políticas vinculadas con la atracción de capitales o la dimensión ambiental del nuevo tipo de urbanización.

Dentro de los dos grupos de trabajos arriba mencionados, nos enfocaremos en el primero de ellos, rescatando tres autores fundamentales que, con diferentes grados de alcance, han logrado estructurar la mirada vinculada a los procesos de despliegue socio – espacial en la región. Recataremos en primer lugar a Juan Donato Lombardo, quien viene trabajando lo

que concibe como la construcción del “espacio urbano”, y que sirve como trasfondo del trabajo realizado por Horacio Torres en el Mapa social de Buenos Aires; así como también sustenta el análisis de Pablo Cicoella en relación a las transformaciones ocurridas en la década del 90.

Lombardo (2009) es quien ha realizado un mayor esfuerzo teórico para definir cuál es la relación específica entre la sociedad y el espacio en el que se vincula, para dar lugar a un tipo de espacio particular, el urbano. El punto de partida del análisis será el reconocimiento de las especificidades vinculadas con la forma de organización social predominante en la actualidad, donde se reconoce la existencia de sujetos cuyas relaciones, acciones y prácticas se vinculan con la necesidad de resolver su existencia material. Esto se realiza mediante el establecimiento de acuerdos y convenios que va conformando un tejido amplio de relaciones, que sostienen y reproducen las estructuras en que se basa el modo de producción. Estos acuerdos y convenios, se institucionalizan y pasan a formar parte del conjunto de estructuras que sostienen el modo de producción predominante.

Los diferentes momentos analíticos establecidos por el autor, sirven para evidenciar el nivel de las prácticas de los sujetos que muchas veces se conciben como dados. Las prácticas y acciones de los sujetos son dinámicas y sustentan la formación de sectores económicos de interés vinculados con los diferentes momentos de producción y consumo, así como también las formas específicas vinculadas a la organización social. La lógica predominante de reproducción material direcciona, de alguna forma, las instituciones establecidas para cumplir aquella función de regulación y articulación de las acciones de los sujetos. De esta forma entran en escena los diferentes niveles del Estado, el direccionamiento de los proyectos políticos y económicos que establecen y jerarquizan las políticas públicas, así como también la normativa vigente y susceptible de ser modificada.

La presencia de los sujetos e instituciones previamente mencionados, van conformando el espacio urbano a partir de tres mecanismos. La calificación del espacio mediante el aprovisionamiento de infraestructura y equipamientos; la valorización del territorio a partir de la presencia de nueva infraestructura que satisface las necesidades de los sujetos presentes en el área; y la consecuente diferenciación de otros territorios a partir de las características específicas del uso del suelo en un determinado espacio. La producción del

espacio urbano es, por tanto, el producto de una multiplicidad de determinaciones que condiciona las estrategias de reproducción material de los sujetos sociales que se hacen presentes. La lógica predominante a partir de lo cual los elementos anteriores se articulan, es la lógica de acumulación capitalista que le imprime al espacio urbano una dinámica particular vinculada con la constitución de un espacio que es a la vez, espacio de reproducción social y de extracción de beneficios.

Algunos de los indicadores concretos de la producción de este espacio son, pues, la legislación vinculada con el ordenamiento territorial, la presencia de sectores empresariales vinculados con la producción del espacio en sus diferentes aspectos (construcción inmobiliaria, construcción y gestión de vías de comunicación, sectores financieros), las propias estrategias del Estado, la presencia de un determinado perfil productivo y comercial que se articula con la presencia de sectores poblacionales con determinadas características vinculadas fundamentalmente al nivel de ingreso y pautas culturales de consumo y habitabilidad.

A partir de este entramado teórico, se analizan las características del espacio que se despliega con gran fuerza a partir de la década del 80. La expansión urbana de estas últimas décadas se produce en el marco de una profunda crisis económica y social donde el mercado interno se reduce, se produce un aumento abrupto del desempleo; se polariza el nivel de ingresos, los autores muestran las diferentes áreas del GBA mostrando que los sectores de mayor ingresos conviven en espacios de menor densidad poblacional.

Las características fundamentales del espacio urbano que se despliega, se vinculan con el mayor gasto público en la construcción de rutas y autopistas que permiten el acceso a nuevas áreas que comienzan a valorizarse. El aumento del parque automotor, evidencia que la matriz urbana planteada privilegia el transporte individual. Por otro lado aumenta el financiamiento del sector, fundamentalmente financiando proyectos de los desarrolladores inmobiliarios, aparecen estos desarrolladores como nuevos sujetos de la producción que “coordina, organiza y pone en contacto a los distintos componentes e integrantes de esta red circuito (Lombardo et. al., 2001:113). El estado, fundamentalmente a partir del nivel municipal, establece las condiciones normativas necesarias para que los proyectos puedan producirse, originando una fuente de renta extraordinaria para los capitales privados que

obtienen grandes áreas rurales a un precio que luego multiplican al declararse dicha área como urbana. Finalmente el aumento de la inversión privada en grandes equipamientos de ocio, terminado de contribuir a las dimensiones tomadas para evidenciar el nuevo tipo de espacio urbano que se construye.

El desarrollo de Lombardo muestra cómo las principales categorías de análisis se vincula con las inversiones privadas y su relación con el capital financiero, mientras que los indicadores sociales tomados en cuenta se vinculan con el nivel salarial y las tasas de empleo y desocupación. Es interesante el cruce realizado entre distribución de hogares en el GBA y la distribución de ingresos, en función de las estadísticas de la Encuesta Permanente de Hogares.

El desarrollo anterior es el intento de explicar por parte de Lombardo lo que él concibe como la “transposición del orden social en el espacial”. El intento de Lombardo es uno de los pocos intentos contemporáneos de teorizar acerca de cuáles son los mecanismos a partir de los cuales las relaciones sociales se materializan en el espacio y, particularmente, en el espacio urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

A partir de este mismo enfoque, Horacio Torres (2006 [1993]) afirma que la estructuración espacial interna de Buenos Aires guarda una estrecha relación con los grandes períodos de cambio económico, social y político. Si bien concibe que existe una relación dinámica entre las relaciones sociales y las estructuras espaciales, no se dedica a desarrollarla teóricamente sino que actúa como trasfondo en el análisis que realiza en torno a los cambios en la región a lo largo de casi medio siglo.

Desde el análisis de Torres, la dinámica urbana entre las décadas de 1940 y 1980 va adquiriendo características particulares a partir de las políticas desplegadas en torno al acceso de la vivienda y la garantía de la accesibilidad a las diferentes áreas del conurbano a través del transporte y su infraestructura correspondiente. El proceso de valorización del suelo se va modificando a lo largo del tiempo, produciendo desvalorizaciones y revalorizaciones de diversas áreas de acuerdo a cada período.

El mapa social de Buenos Aires muestra de manera clara cómo el proceso de pauperización de amplios sectores de la población imposibilita el acceso de estos sectores al mercado

inmobiliario formal. Si en el período que va entre 1940 y 1960 esto se produce por la falta de capacidad estatal de satisfacer una demanda creciente de viviendas debido a las migraciones internas, en períodos posteriores la consolidación de las villas miseria y la emergencia de los asentamientos se produjo por la sistemática expulsión de los sujetos del sistema productivo.

A partir de lo anterior podemos llegar a una primera conclusión. La consolidación de los mecanismos informales de acceso a la tierra se constituye en una forma específica de reproducción material de los sujetos sociales, producida a partir de la desvalorización de la fuerza de trabajo.

La conceptualización realizada por Lombardo alude a las “estrategias de reproducción material” de los sujetos sociales como formadores de las prácticas sociales establecidas a todo nivel. En este sentido Lombardo ilustra, a partir de las transformaciones producidas en la región metropolitana, un determinado proceso de valorización del suelo urbano y sus correspondientes reestructuraciones, en el marco de un contexto social polarizado y desigual. Torres, aporta una mirada un tanto más dinámica donde se establece una concomitancia entre procesos de crisis económica con la expresión espacial de la pauperización de la población, establecida por la falta de capacidad de reproducción material de las condiciones de existencia a través del mercado inmobiliario formal.

En el desarrollo realizado por Cicolella (1999) esto mismo toma expresión a partir de un doble proceso vinculado tanto por el formato como por el rol de la región metropolitana en la actualidad. El punto de partida de Cicolella es el cambio de rol de las principales ciudades del mundo a partir de una sustantiva transformación en la división internacional del trabajo. La salida de la crisis del 70 abre un período denominado de “acumulación flexible” donde se descentraliza el entramado productivo a escala planetaria, donde la tecnología de la comunicación y el manejo de información se convierten en un eje central en el proceso de organización y coordinación del proceso productivo en dicha escala. En este marco, las grandes ciudades sufren transformaciones vinculadas con el tipo de actividad que en ellas se concentran (Sassen, 1999), modificando las dinámicas e incluso la morfología urbana de las principales ciudades del mundo.

En función de esta lectura, Cicoella evidencia cómo los cambios ocurridos a escala planetaria imprimen una dinámica particular la RMBA. En el marco del proceso de apertura del mercado local para la atracción de capitales externos, privatización de los servicios públicos y de concentración de capitales mediante fusiones y adquisiciones, la llegada de Inversiones Extranjeras Directas se materializaron en la RMBA en forma de inversiones vinculadas con el entramado de los que este autor denomina como “artefactos de la globalización”. Estos “artefactos” se vinculan con los ejes de transformación ya mencionados.

El análisis de este autor permite evidencias cómo es que se estableció un entramado vinculado con capitales predominantemente externos donde la producción de la ciudad se dirigió hacia sectores concentrados de la población y en función del mercado internacional. Existe, sin embargo, una diferencia sustancial ente el rol de la RMBA respecto a las principales “ciudades globales” del planeta. Mientras estas últimas concentran servicios empresariales vinculados con la necesidad de coordinación y organización de la producción a escala global, la RMBA se organiza en función de actividades “banales” centrada fundamentalmente en el turismo, ocio y consumo.

La refuncionalización de diversas áreas del espacio urbano ya consolidado en relación a nuevos tipos de actividad implica una valorización de suelo urbano y un tipo de actividad que implica la expulsión de población de las nuevas “centralidades” que se van constituyendo. A su vez, los nuevos espacios producidos en función de estos nuevos procesos implica una segregación espacial en relación a los espacios aledaños. El análisis de este autor junto a la noción de la “suburbanización de las elites” (Torre, 2000), aportan un enfoque concreto en relación a los procesos de polarización social y segregación espacial.

Estos tres autores exponen cómo el espacio urbano es el resultado de una relación dinámica entre las relaciones sociales y el espacio donde se establece una forma de organización social. Las dimensiones clave a partir de la cual se despliega el espacio urbano se vincula con el proceso de valorización y refuncionalización del suelo urbano, así como también con la reproducción material de los sujetos sociales.

Uno de los elementos fundamentales a partir de lo cual se produce la ciudad, parece ser la estructuración de un entramado productivo particular. El cambio en este perfil productivo, mediado por fuertes momentos de crisis, parece ser uno de los motores en torno al proceso de valorización de ciertas áreas y desvalorización de otras. Este cambio, viene acompañado de un desarrollo en infraestructura particular o, por el contrario, por la obsolescencia de instalaciones que sustentaron el proceso productivo de la etapa anterior.

Más allá de que estos trabajos se convirtieron en antecedentes fundamentales de la totalidad de investigaciones vinculadas a la problemática de la RMBA, cabe destacar que en gran parte de estas investigaciones no se construye un entramado teórico del cual se deriven los procesos específicos estudiados. Si bien en algunos de los análisis la reproducción de los sujetos sociales aparece como uno de los elementos fundamentales que sustentan la construcción del espacio urbano, no se evidencia con claridad el entramado de sujetos sociales e instituciones que construyen el espacio urbano ni cómo esos intereses se presentan como contradictorios y conflictivos.

La identificación de algunos de los sujetos que producen el espacio, así como también la lógica y las estrategias con que esto se produce se evidencia en algunos trabajos vinculados con el eje de estudio que se aboca a las formas específicas de acceso al suelo urbano.

LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL, LA INFORMALIDAD Y LA SEGREGACIÓN SOCIO – ESPACIAL

Los análisis vinculados con este segundo eje, resulta central para comprender la presencia de sujetos e instituciones presentes en el proceso de construcción del espacio urbano. La forma en que se establece las condiciones necesarios de habitabilidad de una porción del

territorio, así como también la ausencia de estas condiciones, establece una dinámica contradictoria vinculada a los diversos intereses presentes en el proceso de acceso al suelo urbano.

Una de las principales referentes en el tema, Nora Clichevsky (2000, 2003), observa concretamente la dinámica de expansión de la informalidad en el crecimiento de las urbes. Hace un recorrido por las distintas ciudades importantes de América Latina, revisando datos censales de población viviendo en villas, asentamientos informales, etc. Su análisis se basa en revisar las políticas públicas referente a la vivienda, afinando los conceptos para analizar las diversas formas que adopta la informalidad, ligada al funcionamiento del mercado de suelos: “La ilegalidad/irregularidad/informalidad implica dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. Cada una de ellas se concretan en diferentes tipos que definen formas distintas de segregación urbana.” (2000: 4).

Observa cómo se maneja el mercado de suelos, y cómo se dan las dinámicas de valorización por el capital y las inversiones, detallando cómo el Estado interviene en dicha dinámica “produciendo” suelos para pobres por medio de adquisición de tierras:

“Dependiendo de las regulaciones estatales, la tierra urbana poseía, históricamente, más o menos servicios y por lo tanto un precio de producción diferente; las regulaciones estatales han encarecido el precio de producción de la tierra. Los loteos se efectuaban según submercados, definidos por las normas de zonificación (gran instrumento de segregación urbana), como de accesibilidad relativa, tipo de medio natural, superficie de lotes, etc.. Las diferencias son muy grandes entre ciudades, dependiendo justamente del medio natural, en una gran parte, así como de la concentración de la propiedad, el tipo de agente (Clichevsky, 1990) y las inversiones estatales, que alientan el uso de uno u otro espacio (a partir del sistema de transporte e inversiones en autopistas e infraestructura básica). También son grandes las diferencias en relación a la existencia o no de un submercado residencial para sectores de bajos ingresos entre los países de la región, dependiendo básicamente de las normas estatales.” (2000: 14).

Por otro lado, revisa los modos “informales” en que se da esta producción de suelo urbano, específicamente en la periferia (siempre en vinculación con el centro). Esto resulta en la

llamada “segregación”. Según esta autora, el funcionamiento de los mercados formal e informal y las políticas del Estado hacia los mismos, vinculados directamente a los distintos sectores socio-económicos, conlleva a una segregación espacial cada vez más acentuada. La localización de los diferentes tipos de informalidad dentro de las áreas urbanas/metropolitanas, resulta en la agudización de múltiples problemas urbano - ambientales, dependiendo si se habla de una ocupación directa de tierra, a través de loteos clandestinos e irregulares y ocupación de viviendas, corticos, inquilinatos, etc.

En este mismo sentido, María Cristina Cravino (2006, 2009) y el equipo del Instituto del Conurbano realizan un acercamiento al análisis de la evolución crecimiento de los llamados asentamientos informales y villas. Según el pormenorizado estudio realizado por el equipo de trabajo de María Cristina Cravino, en el AMBA “existen por lo menos 819 asentamientos informales, de los cuales 363 son villas, 429 son asentamientos, y 27 polígonos [en lenguaje de SIG, se habla de puntos, líneas, polígonos] en los que no se pudo identificar la tipología. En los 819 barrios viven poco más de 1 millón de personas con un promedio de 1301 personas por barrio. La superficie que abarcan es de 6484, 2 hectáreas, con una densidad bruta promedio estimada de 164 habitantes por hectárea.” (2009: 95).

La persistente presencia de estos espacios degradados vinculados con el acceso informal al suelo, se vincula con estrategias de reproducción que a cada momento histórico representaron diferentes tipos de estrategia. La Villa se identifica como surgida en la década de los ‘40-‘50, en un contexto de ascenso y movilidad social gracias al modelo de sustitución de importaciones e industrialización; con fuertes migraciones del campo a la ciudad, donde es una estrategia individual de supervivencia; sin una organización clara en sus inicios con un manejo individual del espacio y su distribución, resultando en un “amontonamiento de casas”; donde con el tiempo se van organizando frente a desalojos, y demanda de ciertos servicios. La ocupación de los terrenos es ilegal, pero hay reclamos frente al Estado; y los principales problemas ambientales son por las zonas de ocupación inundables, ausencia de espacios verdes, contaminación de napas, entre otros.

Por su parte, los Asentamientos presentan ciertas diferencias, desde su surgimiento en la década de 1980, con fuerte migración interna del Gran Buenos Aires hacia la ciudad y sus bordes, donde el asentamiento se constituye como una estrategia colectiva para encontrar

soluciones definitivas, con organización y en ocasiones ayuda externa; con preocupaciones por la apertura de calles y construcción de espacios comunes, donde se “respetar la trama urbana”. Estos son ocupaciones ilegales con miras a acceder a la regularización de la tenencia de la tierra e infraestructura definitiva, reclamando mejoras al Estado pero también apuntando a una organización colectiva para autogestionar diversas mejoras.

Estas diversas formas de acceder al suelo urbano, se establecen como estrategias de los sectores populares con la que hacen frente a las características excluyentes de los procesos de urbanización dominantes, de segregación socioespacial —acentuada en la década del setenta— mediante la política de alquileres, erradicación de villas de emergencia de la zona de la Ciudad de Buenos Aires, obras de infraestructura como autopistas o el cinturón ecológico (CEAMSE) (Cravino 2006, 2009).

Desde una perspectiva más general, Marie France Prevot Shapira (2002, 2008), cruza sus análisis de los cambios en el área metropolitana con los mismos en el nivel del sistema productivo, resultantes de las nuevas orientaciones económicas y sociales de los años ‘90, y aquellas manifestadas en la organización socio-espacial de Buenos Aires. Dichas transformaciones que se sucedieron en el mercado de trabajo, según esta autora, rediseñan la geografía social del Gran Buenos Aires. La autora aborda el problema de la *especialización de los procesos de dualización y desintegración de la sociedad en la región metropolitana* (2002). Estas “transformaciones rápidas y espectaculares cambios”, se pueden resumir bajo el término *metropolización*: terciarización de la economía, privatización de los servicios urbanos, desarrollo del sector inmobiliario ligado a las nuevas formas de consumo y de esparcimiento, así como también aumento de la pobreza y de las desigualdades. Según estos trabajos, la crisis financiera, social y política por la que atravesó Argentina en su conjunto deja ver la relación entre los procesos de metropolización y las recomposiciones socio-espaciales que acompañaron los años de la convertibilidad (1991-2001). No obstante, en los años ‘90 se entra en una lógica privada que transforma la ciudad *por pedazos*: “¿Se puede decir que el modelo de la ciudad más integrador, más democrático de toda América Latina, y que había correspondido a un proyecto político, está siendo deshecho hoy en día por el modelo económico privilegiado durante los años ‘90?” (2002).

Centra, de esta forma, los los estudios en el papel de las ciudades, en esta caso Buenos Aires y su área metropolitana, como *espacio privilegiado de la acumulación flexible*, y de nuevas formas de producción para la Inversión Extranjera Directa: “La región metropolitana fue y se conserva como la región industrial más importante de Argentina, pero las políticas monetaristas de la dictadura, el difícil recomienzo de los años ‘80 y la hiperinflación llevaron al cierre masivo de industrias (cristalería, automóvil, textil) y transformó las viejas comunas obreras de la primera corona en verdaderos "cementorios industriales" (Avellaneda, La Matanza, General San Martín).” (2002).

Asimismo, esta fragmentación muestra la complejidad del cambio, dado que desde los años noventa y cada vez más “la posición social no determina ahora la posición geográfica, la sociedad en "archipiélago" produce una superposición de diferentes espacios y da una visibilidad acrecentada a las diferencias. También paralelamente al proceso de metropolización y de apertura ligados a la globalización, se desarrollan en el interior de la ciudad lógicas de separación y nuevas ‘fronteras urbanas’” (2002).¹

Desde una mirada más antropológica, María Carman especifica cuatro tipos de segregación: *acallada* (producción directa e implícita de situaciones de confinamiento, donde “lo que es presentado como una política asistencial puede enmascarar una segregación de los sectores más débiles); *por default*, variante de la anterior como “efectos socio - espaciales de un prolongado abandono de los habitantes de una zona de relegación”; *presuntamente indolente* o positiva, como procesos de autosegregación de clase acomodada; por último, una segregación *agravada*, donde se da un efecto acumulativo de experiencias que dificultan la integración de un grupo, donde “los grupos vulnerables interiorizan la hostilidad de ser segregados una y otra vez” (Carman, 2011: 245 y ss).

¹ “En el Conurbano, en la medida en que ni el sector privado ni el público toman en cuenta la alta demanda de tierra y de vivienda por parte de los sectores populares y de pequeñas clases medias empobrecidas (cada vez más a menudo desocupados), prosiguen las ocupaciones de tierra (asentamientos), como en todas las grandes ciudades latinoamericanas, por invasiones de terrenos vacantes, numerosos en el espacio de la periferia... Para las poblaciones empobrecidas, se trata de reafirmar las fronteras entre "ellos" y "nosotros" en situaciones de proximidad, que exacerban las diferencias y la necesidad de "distinción"... A semejanza de lo que pasa en otras metrópolis latinoamericanas, el decenio de 1990 ha visto el crecimiento rápido de formas privadas de urbanización: clubes de campo, barrios cerrados. Rodeados de muros, protegidos por guardias, los "barrios cerrados" se ubican de manera privilegiada en la periferia lejana, a una cincuentena de kilómetros del centro, a lo largo de tres grandes ejes de autopistas que sirven a la Capital. Estas "secesiones" al borde de la ciudad, ¿están en contradicción con el proceso de gentrificación que supuestamente caracterizaría a la "ciudad global"? (Sassen, 1996). A diferencia de otras capitales latinoamericanas, Buenos Aires no conoció una retirada masiva hacia los suburbios residenciales de clases acomodadas, que permanecen aún muy concentradas en el Barrio Norte y su extensión periférica norte.” (2002).

Las investigaciones vinculadas con este segundo eje, explicitan la importancia de las dinámicas “informales” de expansión del espacio urbano y la presión generada por los sectores “vulnerables” dentro de las posibilidades de ocupación de sectores ambientalmente degradados, presionando al Estado por momentos a tomar decisiones de expansión de infraestructura. Estas formas establecidas de acceso al suelo y construcción del espacio urbano se vinculan, como ya se dijo, con las estrategias vinculadas con el proceso de reproducción material.

Los análisis aquí presentados dan cuenta de una característica fundamental vinculada con la construcción del hábitat en la ciudad: los sujetos sociales, de alguna forma, deben habitar un lugar. Aquellas necesidades básicas vinculadas a la salud, la alimentación, la educación, etc; no implican necesariamente las consecuencias espaciales que sí implican la necesidad de dormir en algún lugar. Las necesidades vinculadas con la reproducción material de los sujetos sociales, necesariamente tendrá consecuencias territoriales que tendrá un fuerte impacto en la forma de valorización de un espacio y en la forma en que dicho espacio urbano se vincula con los demás.

PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES E INTERVENCIÓN URBANA

El tercer grupo de trabajo, se vincula con análisis sobre los cambios sufridos en las instituciones en torno a distintas cuestiones de la RMBA. En este sentido encontramos trabajos sobre las corrientes conceptuales que subyacen a determinados marcos institucionales y como afectan estas en la toma de decisión respecto de la planificación urbana. Como así trabajos a niveles más descriptivos vinculados a los efectos de los cambios en las instituciones en las últimas décadas.

Dentro de lo que podríamos agrupar como los trabajos de tipo conceptual, rescatamos a dos autores que en diferente modo analizan los marcos conceptuales y enfoques de análisis y que subyacen en la planificación urbana. En primer lugar, Alicia Novick, (2003, 2004, 2013) plantea y describe el desarrollo del urbanismo en la historia y como éste trata de explicar la naturaleza de los fenómenos de la urbanización. Propone pensar el urbanismo, y más tarde la planificación como “constelaciones en las que se entrecruzan ideas técnicas, modos de acción profesional y formas de regulación e intervención estatal que influyen

sobre las agendas técnicas, las políticas y las sociales” (2004), dado que en definitiva no se tratan de categorías sino de nociones históricamente construidas- que se fueron redefiniendo en relación a diferentes escenarios históricos. En este sentido, palabras claves de la agenda política como espacio público y proyecto urbano también fueron redefiniendo sus implicancias. La noción de proyecto urbano se construyó por oposición a las visiones integrales como alternativa al Plan de la década del 60’ y frente a la imposibilidad de anticipar la totalidad de los elementos que intervienen en la planificación centralizada haciendo posibles programas abiertos de transformación y cualificación de las ciudades. Este cambio, da cuenta de la complejidad de las operaciones que atraviesan la ciudad: la multiplicidad de temporalidades, espacios y actores intervinientes. El objetivo era transformar el espacio público (entendido como espacio plural y condensador del vínculo entre la sociedad, el territorio y la política) mediante un repertorio de ideas realizables. De este modo, el proyecto urbano se fue restringiendo así a una suma de “intervenciones emblemáticas del marketing urbano en tanto el espacio público se transformó en vidriera urbana de ciudades donde el mercado seleccionaba las localizaciones privilegiadas y abandonaba a su suerte las áreas postergadas, constituyendo la operación Puerto Madero el corolario de la RMBA” (2003).

De manera similar en lo que respecta al enfoque conceptual, pero con diferente sentido, Horacio Bozzano (2000, 2009), propone pensar la noción de territorio como un concepto sustantivo, un macro objeto de estudio, del que pueden derivarse aplicaciones de análisis diferentes. Es por ello que propone un criterio metodológico de análisis del territorio en dimensiones reales, vividos, pensados, legales y posibles. Retomando a Milton Santos 1995, el territorio “es un lugar de variada escala (micro, meso, macro) donde actores (públicos, privados, ciudadanos, otros) ponen en marcha procesos complejos de interacción (complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa) entre sistemas de acciones y de objetos un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos (en tiempo-espacio) y con diversos grados de inserción en la relación local-meso-global. Orientado hacia una especie de asesoramiento o consultoría (Borello, 2003) busca la inteligencia territorial, entendida como la manera en que actores públicos y ciudadanos se desenvuelven para hacer territorios y lugares posibles más sustentables y durables en un marco de gobernanza más real (2009). Siguiendo esta guía realiza una gran cantidad de análisis

empíricos a nivel micro y meso, en lo que despliega clasificaciones de los territorios y propone según las mismas estrategias para la concreción del desarrollo territorial.

Dentro del segundo grupo de trabajos nos encontramos con análisis vinculados a institucionalidad con que se rige, crece y se desarrolla la RMBA. Podríamos decir que en términos generales los trabajos de Murillo, Etulain y Quintar desarrollan elementos o problemáticas surgidas de parcialidades o limitaciones desde el ámbito político institucional. En este sentido, Pedro Pérez (2004, 2005), afirma que la organización estatal Argentina impone una fragmentación político institucional y no contempla el gobierno de la ciudad como tal, sino que distingue niveles territoriales: uno nacional y otros dos parciales: gobiernos provinciales y municipales. Tal fragmentación determina la configuración política de la RMBA y, por ende, su dinámica en términos de gobierno y gestión urbana. En este sentido, los actores políticos que existen en el área metropolitana operan como sujetos de acumulación, compitiendo por el control de los recursos en tres circuitos diferenciados: uno integrado por las relaciones políticas que se dan en el territorio local, donde se define el acceso a posiciones institucionales de poder, el segundo donde los gobiernos locales compiten entre sí en un ámbito mayor con el gobierno provincial por la oferta de elementos instrumentales (recursos, apoyos publicitarios, obras públicas, planes sociales, etc.). El tercero donde la base de la integración del conjunto de gobiernos y jurisdicciones presentes en el área (federal, provincial, municipal y la CABA) da diferentes sistemas de relaciones o encadenamientos de acumulación. Al no existir en ninguno de los casos unidad en el funcionamiento político se consolida la “inexistencia metropolitana”. Esta invisibilización en términos políticos, fortalece el peso de los actores sociales privados que construyen de acuerdo a sus intereses la realidad metropolitana (2004). Por último, identifica tres contradicciones: entre el ámbito territorial de los problemas, el ámbito territorial del gobierno y de la gestión locales; entre el ámbito territorial de las necesidades y el de la representación política, ya que no coinciden los espacios de la vida urbana metropolitana con los de las representaciones políticas; entre el ámbito territorial de las necesidades y el de los recursos, todo esto lleva a que la realidad metropolitana tienda a concentrar las necesidades en ciertos territorios, mientras los recursos se concentran en otros (2005). En este sentido, en el marco de los cambios económicos y sociales del 90’, derivados del impacto de la reestructuración y la globalización, señala que la RMBA ha experimentado

dos procesos de cambio: por un lado, crecimiento y redistribución demográfica, hacia la Tercera Corona; por otro, creciente concentración económica en la Ciudad de Buenos Aires. Esta nueva realidad consolida las desigualdades de la región, fortaleciendo los patrones históricos de configuración territorial (norte/sur y centro/periferia). Las decisiones tomadas por actores económicos, con el predominio de lógicas privadas resultan en un déficit de democracia y participación ciudadana en las decisiones que afectan el medio metropolitano (2004). La diferenciación social del espacio supone a su vez la aplicación de la lógica de la estratificación social al territorio, y su concreción en la “segregación territorial”.

Otro aspecto señalado por Pírez y desarrollado en este caso por Aída Quintar (2003, 2007) es la vinculación con la crisis del modelo de desarrollo Argentino en el 2001, y el surgimiento de nuevas formas de participación políticas que buscaron superar algunas de las contradicciones anteriormente señaladas. Los efectos de los cambios producidos durante la década del 90' sobre estructura económica: aumento de la pobreza, de la deuda externa, la concentración de capitales, la desocupación, el descenso del PBI, etc., junto con la corrupción, el descontento social, la movilización y organización creciente dieron una crisis de representatividad (2003). En paralelo las formas de organización social y los nuevos valores de la solidaridad, cooperación y pensamiento colectivo, propiciaron el surgimiento de movimientos de protestas y Asambleas Populares Barriales. Frente a este panorama, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires buscó contener ese clima de protesta social e insubordinación civil puesto de manifiesto durante el 2002 retomando el proyecto de descentralización política en Comunas y la implementación del Presupuesto Participativo, ya contemplados en la Constitución de 1996 (2007). Sin embargo, debido a que no se realizó respondiendo a una propuesta surgida desde la propia sociedad civil, las lógicas de acumulación de poder predominaron sobre los intereses colectivos impidiendo la consolidación efectiva.

ALGUNAS BREVES CONCLUSIONES

A partir de lo visto queda claro que la reproducción material de los sujetos sociales está fuertemente vinculada con el perfil productivo de la región. Las estrategias relativas a la satisfacción de las condiciones materiales de existencia ponen en interacción a los diversos

sectores sociales con las instituciones predominantes en la forma de organización social establecida.

Se verifica un cambio sustantivo en la dirección adoptada por la estructuración productiva de la región que interactúa con las condiciones heredadas de etapas productivas previas y con condiciones impuestas por su inserción en la economía a escala regional. Estas transformaciones dan a lugar a una multiplicidad de procesos ya mencionados y analizados desde distintos enfoques.

Desde el punto de vista de las grandes transformaciones ocurridas en la RMBA, el eje del cambio está puesto en las actividades y actores vinculados con la orientación económica del actual período de acumulación flexible. Desde el acceso al suelo urbano, es fundamental el rol que juega el Estado y las instituciones en sus diferentes niveles de organización así como también las necesidades a veces en conflicto de los sujetos sociales. Uno de los elementos claves desde este punto de vista es la interacción entre las estrategias establecidas por los actores privados para el acceso al suelo urbano, en relación al establecimiento (o no) de las condiciones necesarias para la producción del espacio urbano. A nivel institucional, el foco está puesto en la acción manifiesta o tácita del Estado en favor de la realización de ciertos sectores económicos en perjuicio de otros. De este modo, los análisis señalan de manera parcial la falta de normativa o la acción-inacción de las instituciones en función de problemáticas concretas: infraestructura, acceso a la vivienda, emprendimientos urbanos, etc.

Si bien en líneas generales los distintos análisis dan cuenta de los efectos polarizadores en términos sociales que se produjo a partir de los momentos de crisis económicas e institucionales, todavía no se deja entrever la dirección adoptada por estas relaciones. No se preocupan por dar una interpretación teórica sólida del cual deviene la multiplicidad de procesos analizados. Desde este punto de vista, no se entiende el porqué de la existencia de sectores sociales que se ven impulsados hacia mecanismos de acceso informal del suelo, así como tampoco se explicita la lógica establecida en relación a la forma de valorización de los diferentes espacios de la RMBA en torno a procesos de mayor dimensión como la inserción regional, o las dinámicas de realización del capital en las ciudades Latinoamericanas. En líneas generales, no existe una inquietud por resolver las

vinculaciones internas entre el proceso de cambio de perfil productivo y económico, procesos de empobrecimiento, de degradación ambiental y de segregación socio – territorial, procesos de producción del territorio y enfoques conceptuales que definen la planificación urbana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Argumedo, A., & Quintar, A. (2003). Argentina ante una encrucijada histórica. *Estudios Sociológicos*, 613-642.

Borello, José Antonio. (2003). "Reseña de" Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente" de Horacio Bozzano." *Eure* 29.87.

Bozzano, Horacio. (2000). Atractividad territorial y cementerios industriales. Fortalezas y debilidades de la reestructuración industrial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Polígonos. Revista de Geografía* 10.

_____ (2009). Territorios: El Método Territorio. Una mirada territorial a proyectos e investigaciones no siempre territoriales. Conference proceedings' Territorial intelligence and culture of development'.

_____ (2000). Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente. Buenos Aires: Espacio editorial.

Carman, María (2011). Las Trampas de la Naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires. Buenos Aires: FCE/CLACSO

Cicolella, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, 25(76), 5-27.

Clichevsky, Nora (2000). "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación." Documento elaborado para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mayo. Disponible en: <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/capacitacion/biblioclichevsky2.pdf>

_____ (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. CEPAL: División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

Cravino, María Cristina -org.- (2009). Los mil barrios (in)formales: aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del área metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo [2008].

_____ (2008). "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años." Disponible en <http://www.redulacav.net/material2008.php> (acceso 26-02-10).

_____ (2007). "Transformaciones estructurales de las villas de emergencia. Despejando mitos sobre los asentamientos informales de Buenos Aires." *Revista*

Digital Café de las Ciudades, año 6 N° 56. Disponible on-line http://www.cafedelasciudades.com.ar/tendencias_56_1.htm/ (último acceso 25-6-11).

- D'hers, Victoria (2011). Configuraciones de las sensibilidades y Soportabilidad social en hábitats precarios. Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires (2007-2011). Tesis Doctoral Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? EURE, 28(85), 5 - 10.
- Di Virgilio, M y Vio, G (2009). La geografía del proceso de urbanización de la RMBA (mimeo).
- Herzer, Hilda –org- (2008). Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. 1° ed. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- INDEC. (2001). Censo Nacional de Población, hogares y Vivienda.
- Lombardo, J. D. (2009). Transposición del orden social en espacial. En H. Poggiese, & T. Cohen Egler, Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática.
- _____ (2014). La construcción del espacio urbano. Sus características en el Area Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Ciccus - Universidad Nacional General Sarmiento.
- Murillo F. y Schweitzer M. (2007). Porosidad urbana y apertura barrial como claves del derecho a la ciudad. El caso de la fragmentación socio-territorial de Buenos Aires y sus modelos de re-planificación emergentes. Presentacion CiHam N°35
- Murillo F., Abba A. y Tábbita J. (2006); La ciudad multicultural: La cuestión del crecimiento de los asentamientos informales y la inmigración internacional en la metrópoli de Buenos Aires. Recuperado el 09 de Septiembre de 2014, de http://www.academia.edu/5557270/Migraciones_asentamientos_informales_y_plani_ficacion_territorial
- Novick, Alicia. (2003). Espacios y proyectos: oposiciones, hegemonías e interrogantes. En NOVICK, Alicia (editora), Las dimensiones del espacio público. Problemas y proyectos. Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. ISBN 987-1037-18-X.
- _____ (2004). Historias del urbanismo/historias de la ciudad. Una revisión de la bibliografía. Seminarios de Critica 137.
- _____ (2013). Las dimensiones de la ciudad desde los planes y los proyectos. Historias, palabras y libros. Registros. Revista de investigación histórica. FAUD/UNMdP 6.
- Pérez, P. (2004). Instituciones políticas y gestión urbana en el área Metropolitana de Buenos Aires. Cuadernos PROLAM/USP, 3(2), 73-87.
- _____ (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. Estudios Demográficos y Urbanos, 423-447.

- _____ (2005). Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, 2(2), 29-44.
- Prévôt-Schapira, M. F. (2002). Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades. En *Revista EURE*, Vol. 28, N° 25, Santiago de Chile. Dic.
- Prévôt-Schapira, M. F.; Cattaneo Pineda, R (2008). “Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada”. *EURE Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*. Vol. 34, no. 103. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, p. 73-92.
- Perahia, Raquel (2011). La región metropolitana de Buenos Aires: Suburbanización desordenada. *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes* 2(2): 88-94.
- Quintar, A., & Carmona, R. Las Comunas en la Ciudad Autónoma de BsAs: ¿ nuevas instancias de democratización de la gestión y la política urbana?. *Ciudades Latinoamericanas IV: Políticas, acciones, memoria*, 19.
- Rodríguez, M. Carla (2000). “Descentralización de la política habitacional. Una mirada desde el nivel local sobre las características que asume la relación Estado-Mercado en este proceso”. *Mundo Urbano*. Buenos Aires: Secretaría de Comunicación y Tecnologías de la Información de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Rodríguez, M. C.; Di Virgilio, M; Procupez, V; Vio, M; Ostuni, F; Mendoza, M; Morales, B (2007). Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Sassen, Sassen (1999). *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires: EUDEBA.
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. 1° ed. Buenos Aires: Biblos.
- _____ (2004). *La brecha urbana. Countries y Barrios privados en Argentina*. 1° ed. Buenos Aires: Biblos
- Torres, Horacio (2004). Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites. Recuperado el 10 de 05 de 2014, de *Mundo Urbano*, URBARED.
- _____ (2006 [1993]). *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Serie difusión N° 3, Secretaria de Investigacion y Posgrado, FADU, UBA.
- Vecslir, L. (2010). Proyecto: la región metropolitana de buenos aires como objeto de Investigación. Recuperado el 09 de Septiembre de 2014, de <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-informes/Informe-Final-Estado-Del-Arte-Urbanismo.pdf>