

Título:**EL FENOMENO DE LA EXCEPCIONALIDAD TERRITORIAL COMO MODO DE
ACENTUAR LAS DIFERENCIAS SOCIALES****Autor:****Sandra Nilda Grahl****Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de la UNLP****sandragrahl@hotmail.com****EL FENOMENO DE LA EXCEPCIONALIDAD TERRITORIAL COMO MODO DE
ACENTUAR LAS DIFERENCIAS SOCIALES****Resumen**

La ineficacia de las normas de ordenamiento urbano favorece a la formación de asentamientos precarios e instalación de urbanizaciones especiales, en las conurbaciones de las ciudades con rango mundial, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires y el AMBA.

Estas lógicas de ocupación son manifestaciones de la excepcionalidad territorial y de la globalización económica y comunicacional. El flujo de intercambios entre la ciudad global y su entorno, acrecienta el desequilibrio del sistema urbano y acentúa las desigualdades sociales entre grupos poblacionales antagónicos.

De este modo el contraste entre los territorios informales y los territorios especiales, en permanente contacto, actúan como fuentes de conflicto social. En este espacio proponemos que las intervenciones jurídicas en dichos espacios respondan a ciertos estándares, que contemplen estas variantes del sistema y faciliten su mitigación.

Palabras claves

Excepcionalidad – territorialidad informal – territorialidad especial – asentamientos – urbanizaciones – pobreza

Abstract

The inefficiency of urban regulations fosters the emergence of precarious settlements as well as the establishment of special housing developments in the suburbs of world cities, such as the City of

Buenos Aires and the metropolitan area of Buenos Aires (the *Àrea Metropolitana de Buenos Aires* or *AMBA*, its acronym in Spanish).

The rationale behind that occupation pattern constitutes manifestations of territorial exceptionality and the economic and communicational globalisation. The interchange flow between the global city and its environment increases the imbalance of the urban system and at the same time highlights social inequalities among antagonistic groups of people.

Thus, the contrast between informal and special territories, which enter into contact all the time, paves the way for social conflict. This presentation would like to propose that any legal intervention in those spaces should respond to certain standards which should take into account all these variables in the system and consequently, easily mitigate conflict.

Key words: exceptionality – informal territoriality – special territoriality – settlements – urban developments – poverty

1. Relaciones entre la estructura social y las funciones urbanas

Para la formulación de esta ponencia admitimos que existen ciertas relaciones entre la ciudad –entendida como forma de organización física y social de la vida humana– y los elementos de la estructura social –dada por la interacción entre los grupos, las instituciones y las funciones– (Bottomore, 1978). Estas relaciones se dan entre:

- La función productiva de la ciudad y la migración de gran contingente humano a los centros urbanos. El modelo que se corresponde a esta relación es el de concentración urbana.
- Los logros personales dentro del sistema productivo y la adquisición de un nuevo status social. El modelo que se corresponde a esta relación es el de movilidad social en un sistema de clases.
- La excesiva división social del trabajo que impuso la ciudad productiva, produjo un alto grado de profesionalización en todas las actividades humanas y por lo tanto una redistribución en el cumplimiento de las funciones sociales. Los modelos que se corresponde a esta relación es el de la aglomeración con forma de mancha urbana y el de concentración económica.
- La forma de producción desconcentrada que surge a finales del siglo XX modificó la conformación urbana y la estratificación social. Los modelos que se corresponden a esta relación es el de segregación urbana y el de exclusión económica-social.

En cuanto a la estratificación social generada a partir del denominado “capitalismo global y competitivo”, que se manifestó a partir de la etapa financiera a mediados de 1970 y que alcanzó su hegemonía a comienzos de 1990, promovió un modelo productivo que generó un universo muy amplio de desempleados, subocupados, empleo precario, que constituyen el centro de la nueva cuestión social: la exclusión.

A la par de este fenómeno se manifestó la nueva conformación física, la ciudad generada por el mercado inmobiliario y las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, que segrega a las personas según el lugar que ocupa en la estructura social y la capacidad que demuestra para adquirir bienes de consumo, generando una nueva forma de posicionarse dentro de la estructura social según el lugar físico que habita en el sistema urbano.

La movilización social de la etapa de industrialización se vio afectada por la nueva división internacional del trabajo y por las políticas de localización industrial, emergentes de los cambios en la relación entre el Estado y la estructura social en donde se desarrollan y permiten aplicar nuevas tecnologías sobre procesos y productos del trabajo. El impacto más alarmante de esta “nueva economía informacional en redes” (con eje en la informática y en las comunicaciones) es la conformación de capas sociales dicotómicas “ganadoras-perdedoras”, así el desempleo y el subempleo se convierten en estructurales no sólo en los países subdesarrollados sino también en los países altamente desarrollados y de desarrollo intermedio.

Por otra parte la alta tecnología basada en la microelectrónica y en la fabricación asistida por ordenador indica la aparición de una nueva lógica de localización industrial. Esta nueva industria ha modificado la división social del trabajo ya que requiere de una estructura bipolar en torno a dos grupos ocupacionales predominantes y un grupo intermedio:

- Mano de obra altamente calificada, basada en la ciencia y la tecnología
- Una masa de obreros no cualificados, que participan en el montaje rutinario y las operaciones secundarias
- En medio, un grupo particular de obreros calificados que se separan de los altos niveles de la producción de la tecnología.

A raíz de estas nuevas características en la producción y debido al peso ligero del producto final y los sistemas de comunicación desarrollados por las compañías en todo el globo, las firmas electrónicas han originado un modelo de localización caracterizado por la división espacial internacional del trabajo (Castells, 1999).

De las diferentes observaciones sobre el impacto real que la tecnología de la información produjo sobre la dimensión espacial de la vida cotidiana, surge un cuadro similar de dispersión y concentración espaciales simultáneas facilitado por dicha tecnología.

Cada vez más personas trabajan y gestionan desde su casa, así pues, *refugiarse en el hogar* es una tendencia importante de la nueva sociedad, pero ello no significa el fin de la ciudad sino la modificación de su lógica ocupacional. Los lugares de trabajo, los colegios, los centros de salud, las oficinas de servicio al consumidor, las zonas de recreo, las calles comerciales, los centros comerciales, los estadios deportivos y los parques aun existen y existirán, y la gente irá de unos lugares a otros con una movilidad creciente debido a la flexibilidad recién adquirida por los ambientes laborales y redes sociales.

2. La estructura social urbana emergente

Tomando en consideración los efectos de la globalización y la masificación se puede observar una doble transición. Se habla del pasaje de las ciudades a las megaciudades, esto es, grandes conjuntos urbanos que han conurbado con otras ciudades y las han incorporado. Y a la vez se presenta un pasaje de la cultura urbana a la multiculturalidad.

Cabe reproducir la interesante descripción que efectúa Guido Martinotti (1990) de la nueva estructura social metropolitana. Al relacionar la estratificación social y los movimientos migratorios producto de la industrialización en Europa, el autor destaca que en las zonas suburbanas de los países anglosajones se asentaron las clases medias por el influjo de los medios de transportes privados; mientras que en Europa continental, por la base histórica de los asentamientos, las periferias están habitadas por la clase obrera. En ambos casos se desarrolla la fluctuación, que constituye la experiencia metropolitana más difundida en las décadas centrales del siglo XX.

En esta fase las grandes ciudades y sus *hinterlands* siguen creciendo, los factores de concentración económica hacen de la ciudad el lugar preferido de las empresas y de los individuos.

Pero a la vez la tecnología del transporte, permite la fluctuación en sentido contrario, se incorpora un segundo ritmo en las sociedades metropolitanas: las vacaciones, semanales o temporales. Grandes masas de población se desplazan, no sólo para ir a trabajar o regresar a sus hogares, sino para su recreación, y abandonan las ciudades al final de la semana, estacionalmente o en épocas festivas.

El citado autor destaca la presencia de tres círculos poblacionales, fruto de esta fluctuación:

En primer lugar, la población permanente o nocturna: conformada por los habitantes tradicionales de la ciudad. En segundo lugar, la población flotante que, a su vez, se subdivide en otros dos: por un lado, la población flotante o transeúnte, constituida por la población diurna que concurre diariamente a trabajar o estudiar; por una creciente masa de personas atraídas por los espectáculos nocturnos y de fin de semana; y por los usuarios de las grandes actividades comerciales y funciones superiores de la cultura, desde museos hasta universidades. Por otro lado, la población de consumo, formada por la población que va a la ciudad a consumir servicios públicos o privados; son los consumidores metropolitanos. Éstos, al igual que la población flotante, constituyen una población temporal pero sus exigencias y hábitos son distintos de la población diurna; producen nuevas y diversas consecuencias. Esta población usa la ciudad y la consume, en efecto, hasta materialmente.¹

En tercer lugar, se halla el círculo de población de consumo de alto nivel, es más limitado y súper especializado, se trata de personas que concurren a la ciudad, a veces desde sitios lejanos, por un período limitado de tiempo para asistir a reuniones de negocios, encuentros, convenciones o visitar clientes. Esta población particular dispone de una significativa cantidad de recursos monetarios y requieren de servicios de alto nivel, a menudo en el área de las actividades recreativo-culturales que

¹ Son ilustrativos los ejemplos del autor: la Torre de Pisa corre riesgo de cerrarse no porque suben a ella los pisanos, sino porque la visitan masivos visitantes consumidores. El muro de Berlín, que los berlinenses hubieran querido conservar como testimonio de su historia; fue sometido a la incesante erosión de millares de turistas, antes de ser demolido.

cada vez se asocia más con el viaje de negocios. También es una población de consumidores pero busca productos y servicios de mayor calidad y, por tanto, se dirige preferentemente hacia los centros de las metrópolis productivas.

Mientras la ciudad tradicional era, sobre todo, del trabajo y del hogar; la metrópolis contemporánea es, también, una ciudad de la recreación y de los intercambios. En consecuencia, surge una tendencia cada vez más acentuada a que la ciudad esté dividida entre quienes la habitan y quienes la usan.

Sin embargo, esta nueva articulación no elimina la tradicional división de la estratificación social. Las diferencias de clases aún siguen vigentes y se observan gradaciones diversas dentro de cada uno de los cuatro círculos, aunque todavía se puede decir muy poco sobre la estratificación interna de ellos por falta de datos empíricos específicos (Martinotti, 1990).

En este sentido “... nos encontramos ante una ciudad diseminada de la que cada vez se tiene menos idea dónde termina, dónde empieza, en qué lugar estamos” (García Canclini, 1999). Señala el autor que, según estudios realizados en la ciudad de México, los habitantes de la ciudad tienen una bajísima experiencia del conjunto de la ciudad. Cada grupo de personas transita, conoce, experimenta pequeños enclaves, para ir al trabajo, para ir a estudiar, para hacer compras, pasear o divertirse. Pero son recorridos muy pequeños en relación al conjunto de la ciudad. De ahí que se pierda la experiencia de lo urbano, se debilite la solidaridad y el sentido de pertenencia.

2.1 Descripción del proceso de urbanización en el AMBA para el período 1991-2010

La configuración urbana del AMBA es el resultado de procesos de más de 400 años a partir de la fundación misma de la ciudad de Buenos Aires y su expansión sobre el territorio de la Provincia homónima. Con fines estrictamente descriptivos, a continuación se exponen las características poblacionales de la región en el período seleccionado y el comportamiento del mercado de tierras.

La variación intercensal² correspondiente al período 1991-2001, surge que la población de la Ciudad de Buenos Aires había disminuido en un -6,4%, que en los 24 partidos del Gran Buenos Aires aumentaron en un 9,2% y en el resto de la Provincia de Buenos Aires la población se incrementó en 10,8%; y en la variación intercesal³ correspondiente al período 2001-2010, la población de la Ciudad de Buenos Aires aumentó en un 4,1% con relación al anterior período censal, mientras que en los 14 partidos del Gran Buenos Aires la población aumentó en un 14,2%, y en el resto de la Provincia el aumento poblacional es del 11,0%. Estos guarismos muestran a las claras que el GBA es la región que aumenta en forma desproporcionada con relación al resto del territorio.

El descenso constante de la población del área central, combinado con procesos de expansión-densificación, se intensifica en dirección a la periferia del aglomerado y su entorno periurbano. Esa

² Fuente: INDEC Población censada 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001.

³ Fuente: INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

tendencia explica el florecimiento de nuevos centros de oferta de bienes y servicios en los anillos más alejados del área central.⁴

El AMBA, como la mayoría de las conurbaciones de las principales ciudades del país, tiene una configuración espacial polarizada según sectores socio-económicos. La población ocupa el territorio según: el precio de la tierra y la vivienda; la accesibilidad a centros de empleo y las mejores condiciones naturales para las actividades urbanas (Clichevski, 2003). Esta última variable se ajusta a los sectores sociales que pueden elegir su localización, la clase “acomodada”⁵ (Banfield, 1973), en este proceso, el norte del AMBA fue ocupado por sectores de altos y medios ingresos, mientras que el sur por sectores de bajos ingresos.

La movilidad de la población es uno de los rasgos más interesantes del AMBA: en él conviven, con distinto grado de concentración, personas que han nacido en el lugar, con inmigrantes llegados en distintos momentos, provenientes de Europa los más antiguos, y del interior del país y de los países vecinos más recientemente.

La deficiente administración y regulación estatal en materia inmobiliaria ha provocado desequilibrios en la distribución de la riqueza inmobiliaria y en la titularidad dominial.

En el año 1945 se activó un mercado legal de tierras para la población de bajos y medios ingresos, mediante la implementación de distintas las políticas. Sintéticamente pueden mencionarse las siguientes:

- Aumento progresivo en la distribución de los ingresos de los asalariados durante 1946 a 1955.
- Fomento del loteo con pago a mensualidades.
- Protección del Estado a los compradores.
- Oferta de créditos accesibles para la vivienda a través del ex Banco Hipotecario Nacional⁶.
- Subsidio al transporte masivo.

Con estas medidas se logró incentivar un importante mercado de tierras y la expansión territorial del Gran Buenos Aires (Clichevski, 1975). Sin embargo, esta urbanización se produjo sin ninguna planificación ni estudios sobre los costos que implicaban.

El proceso de loteo continuó hasta 1960, luego por una serie de factores, tales como la retracción de la demanda y la sanción de normas más rígidas sobre subdivisión⁷, se produjo una disminución de los parcelamientos legales y la conformación de un mercado ilegal desconocido hasta ese momento (Clichevski, 2003).

⁴ Estos autores consideran que la variable poblacional no completa la explicación de las variaciones observadas, pues también deben considerarse los cambios tecnológicos en la oferta y el papel auxiliar desempeñado por las mejoras de transporte.

⁵ El autor utiliza la denominación “acomodados” o “no acomodados” sin hacer alusión a ricos o pobres, sino a quienes estén o no en condiciones de comprar casas nuevas y de recorrer una distancia considerable para llegar a su lugar de trabajo.

⁶ En 1947 el Banco Hipotecario Nacional otorgó en 10 años 390.000 créditos para construir viviendas. Al principio el Estado reguló y promovió la iniciativa privada, pero con el segundo plan quinquenal del presidente Perón se puso al sector público a montar viviendas y barrios obreros, algunos finalizados después de 1955. (Arq. Jorge Gil, integrante de la ONG, *Arquitectos Sin Fronteras*, entrevista periodística de Daniel Badenes, Revista *La Pulseada*, año 4, N° 31, junio 2005 pág.8).

⁷ En el año 1977 el Poder Ejecutivo de facto dicta en la Provincia de Buenos Aires el Decreto Ley 8912/77 que implementa normas rígidas y de difícil correspondencia con la territorialidad existente.

En los partidos que hoy integran el Área Metropolitana de Buenos Aires, el crecimiento responde además a movimientos migratorios internos, producto de la efímera etapa de industrialización argentina. Hay quienes afirman que la concentración poblacional resultó mayor a las necesidades del mercado ocupacional y una cantidad de habitantes quedan excluidos del proceso productivo o con una inserción inestable; otros sostienen que los recién llegados del interior encontraron en Buenos Aires trabajo pero no vivienda (Mella, 1950). Aceptando una u otra afirmación, es claro que esta población no pudo acceder a la compra de tierras, sea por el valor de las cuotas⁸ o por la localización de los terrenos, la mayoría alejados de los centros de empleo de dicha población, lo que implicaba altos costos relativos al transporte más el tiempo que insumía el viaje. Estas circunstancias provocan el aumento y consolidación de la informalidad dominial y urbana.

Hasta esa época fueron escasas las políticas estatales referidas a la radicación y organización del territorio ocupado por esta forma de hábitat. Cabe destacar como un antecedente en materia de viviendas populares la “Ley de casas baratas” de 1915, aunque se trató de políticas aisladas y sin trascendencia cuantitativa.

Recién a comienzos del año 1970 se formaliza una tendencia más clara en esta materia con la creación del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) que se constituía con la retención del 5% de todos los salarios. En esta década se construyen grandes complejos, como “Lugano I y II”, “Fuerte Apache” y “Don Orión”; que lejos de solucionar el problema habitacional, generaron mayor hacinamiento y exclusión. Para 1980, la intervención en el área fue disminuyendo al ritmo del achicamiento del Estado conforme al proyecto neoliberal que se imponía. En 1990, la política de viviendas se desvaneció pese a la existencia del Ente del Conurbano que contaba con un presupuesto de un millón de dólares diarios para invertir en obras de infraestructura en el AMBA.

En efecto, vemos que el “bucle de retroalimentación” que relaciona las variables población-vivienda, explica con claridad este fenómeno. El “bucle” regula la población y la construcción de nuevas viviendas para afectar finalmente la actividad económica provocando la desocupación. En efecto, por un lado, la población del AMBA aumentó atraída por la oferta de viviendas económicas y propició el hacinamiento. Por el otro, estimuló la construcción de nuevas viviendas, y en la medida que la vivienda compite con la infraestructura de la actividad económica en el uso del bien escaso, la tierra, alejó la instalación de edificios y equipamiento destinados a generar empleo, lo que produjo a su vez desocupación.

2.2 La pobreza como determinante de la urbanización informal en el AMBA

La evolución de la pobreza en la población del AMBA⁹ durante el período 1988-2003 AMBA es la siguiente:

⁸ A las cuotas se sumaba el pago de impuestos y tasas de servicio.

⁹ Los datos que se extraen de gráfico “Evolución de la pobreza y la desocupación en el GBA desde 1988 en adelante”, elaborado por Dirección Provincial de Estadísticas sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.

- Ascendente: se elevó del 30% al 48% entre mayo de 1988 y octubre 1989.
- Descendente: a partir de mayo de 1990 comienza a descender hasta alcanzar el 30%.
- Estable: se mantiene en un porcentaje menor del 30% durante el período mayo de 1991 a octubre de 2000.
- Ascendente: partir de mayo de 2001 comienza un alza constante y permanente superando en mayo del 2003 el 50% total de la población de la región, con un pico mayor en octubre del 2002 que marcó el 55%.

Sonia Vidal, investigadora del CONICET, coincide en el diagnóstico sobre el fenómeno dual de segmentación y polarización del área. En efecto sostiene que la Ciudad de Buenos Aires se muestra con una diversificación máxima de funciones y actividades que actúan como un gran polo centrípeto.

Asimismo este fenómeno es acompañado por la Primera Corona Metropolitana, con características industriales y con áreas periurbanas donde existe gran concentración de población de los estratos socio-económicos más bajos. Casi todos estos partidos carecen de "zonas atractivas" semi-urbanas (con excepción de San Isidro), puesto que la autoconstrucción y la urbanización descontrolada han invadido todo el territorio y las escasas áreas con recursos naturales interesantes han sido depredadas por la falta de medidas urbanísticas. En la Segunda Corona Metropolitana se localizan los partidos con mayores falencias en infraestructura y servicios, con densidades bajas, con altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas y con serias deficiencias habitacionales. Por último, en la Tercera Corona Metropolitana las ciudades cabeceras de los partidos pueden ser calificadas como ciudades intermedias. Por sus características urbanísticas son semejantes a los núcleos del interior de la provincia. Las bajas densidades se complementan con vastas extensiones casi rurales y por consiguiente, con la aparición de usos del suelo agrícolas de explotación intensiva.

En suma, el desarrollo no planificado de la región ha sido un factor que ha incidido, indudablemente, en la calidad del entorno. En efecto, el crecimiento de la urbanización en forma espontánea presenta como resultado un parque habitacional de baja calidad edilicia; carencias en los servicios de infraestructura debido a la dispersión urbana y falta de equipamientos comunitarios básicos.

El empobrecimiento que se evidencia en la década de 1990, como consecuencia de la crisis de la década anterior, se caracteriza por dos rasgos aparentemente contrapuestos: la polarización y la heterogeneidad (Minujin, 1997). Acerca del primero de ellos afirma que existe una relación directamente proporcional entre el enriquecimiento de los estratos altos y el empobrecimiento de los estratos bajos; es decir, que en la misma proporción que aquéllos aumentan su poderío económico, éstos ven disminuida su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas.

Por su parte, la heterogeneidad implica la dispersión de los estratos medios de la población, es decir que la caída no ha sido compacta de un sector, sino producto de un desarme en el interior de categorías y ramas de ocupación.

Es claro que el proceso de empobrecimiento de la población y en especial de quienes habitan en la AMBA, vino acompañada de un deterioro significativo en las posibilidades de acceder a una vivienda y en las condiciones de habitabilidad. Por su parte, el Estado se muestra inerte y sin políticas que puedan intervenir en forma efectiva en la configuración territorial. La relación entre las variables propuestas: población –en condiciones de pobreza–, viviendas –escasas y en malas condiciones– y sistema económico –modelo de apertura económica que impide el acceso a puestos de trabajo– coexiste con una configuración urbana segregada en espacios de “territorialidad informal” y de “territorialidad especial”.

2.3. La inserción territorial de la pobreza en el AMBA

El empobrecimiento constante y creciente de la población en el AMBA, como en todo el país, produce efectos sobre la ocupación del territorio y el hábitat que los conforma. En efecto veremos que las familias se ven imposibilitadas de invertir en viviendas o en su mantenimiento porque debe destinar sus magros ingresos para cubrir los gastos básicos de alimentos y servicios esenciales, y otras familias ni siquiera se encuentra en condiciones de hacerlo.

Parte de la población en condiciones de pobreza estructural habita en el centro de las ciudades, tanto en la de primer rango (Ciudad de Buenos Aires) como en las de rangos inferiores, en casas o inmuebles tomados. Se trata de predios o viviendas abandonados por sus dueños por cuestiones ambientales, como por ejemplo inundaciones, o porque han sido expropiados para la realización de obras públicas, como por ejemplo autopistas. En esta situación también se encuentran algunos equipamientos que han dejado de utilizarse, como por ejemplo el edificio del Patronato de la Infancia.

Para el año 1991 se estimaba que cerca de 200.000 personas habitaban en inmuebles tomados. En años posteriores, los inmuebles municipales fueron legalizados a través de comodatos formalizados entre los ocupantes y el Gobierno de la Ciudad o bien mediante convenios de desocupación; y gran parte de los inmuebles privados fueron desocupados mediante la vía judicial del desalojo y posteriormente tapiados para evitar nuevas intrusiones. Esta población también habita en las denominadas “villas de emergencia” o “villas miserias” que se encuentran ubicadas en las áreas más centrales del AMBA.

Por su parte las familias consideradas ex-pobres estructurales son aquellas que en un pasado no muy remoto pertenecieron al primer grupo pero que con un trabajo adecuado y más acceso a programas de viviendas, lograron mejorar sus condiciones de vida. Tal vez no deban retornar a vivir en una villa pero sí sufren carencias básicas de bienes y servicios al perder su capacidad de mantenimiento.

En esta categoría también se encuentran personas solas y/o parejas jóvenes sin o con pocos hijos, migrantes o nativos del AMBA que habitan el centro de las ciudades en los conventillos que son viviendas consideradas sub-standar en atención a las serias deficiencias habitacionales que presentan. En los dos últimos censos se registra un alto índice de estas formas habitación junto a los hoteles-

pensión, que son conventillos encubiertos, aunque por su régimen legal sólo pueden ofrecer alojamiento transitorio; por eso su precio de mercado es muy superior al del inquilinato.

Quienes han perdido sus empleos estables o han sufrido una fuerte disminución en sus ingresos se vieron imposibilitados de mantener el costo de un alquiler o la cuota de la vivienda y debieron migrar en busca de una nueva habitación sin costo o con costos muy reducidos.

Surgen así los asentamientos y los loteos irregulares. En el terreno ocupado se improvisan refugios y letrinas colectivas; luego se define el lote para cada familia, se busca la provisión de agua y energía eléctrica. Al poco tiempo, en el lapso de un año quizás, ya están delimitadas las calles, las veredas y los terrenos de cada vivienda; a veces los municipios correspondientes realizan obras de infraestructura en las calles. En cuanto a las condiciones de las viviendas se observan diversos grados de consolidación: casillas prefabricadas, construcciones con material de desecho o de mampostería; por lo general poseen algún tipo de baño, sea este letrina o una sala con un lavado, y muchas tienen más de un cuarto. Sus habitantes ejerce una fuerte reivindicación del derecho a la propiedad de la tierra, con la concepción de construir un hábitat permanente, queriéndose diferenciar de las villas.

Las familias pertenecientes a sectores medios, que nunca habían pertenecido a la población pobre, se vieron obligadas a enfrentar condiciones de vida peores a las que les había tocado vivir hasta ese momento. En efecto, la fuerte disminución del nivel de ingresos significó serias dificultades para alimentarse, comprar medicamentos, útiles escolares, ropa, reponer electrodomésticos, entre otros.

En cuanto a los aspectos habitacionales, en la mayoría de los casos, este sector empobrecido sigue habitando en las zonas tradicionales de la ciudad. Por lo general, todos son propietarios del terreno y vivienda, por lo cual no han generado una nueva forma de hábitat, aunque al no poder realizar mantenimiento adecuado de los inmuebles, la calidad del mismo ha bajado notablemente.

Sin embargo, quienes residían en el centro mismo de la ciudad se han visto tentados por la demanda inmobiliaria que creció en la última década del siglo XX, destinada a concentrar en el micro centro residencias o actividades exclusivas, y vendieron sus casas o departamentos que sólo tenían valor por la ubicación. Esta clase empobrecida reside ahora en las zonas intersticiales del AMBA, en áreas con escasa infraestructura o cercanas a áreas degradadas ambientalmente.

2.4 La inserción de los sectores acomodados

En el otro extremo los favorecidos por los cambios estructurales señalados, conforman una nueva clase ascendente que comienza a definir otras formas de consumir y habitar.

El espacio metropolitano se redefine en relación a décadas anteriores y la segregación socio-urbana cambia su entorno y sus dimensiones relativas, dado que los barrios cerrados y clubes de campo se localizan, en muchas zonas, cercanos a barrios donde vive población muy pobre e, incluso asentamientos y villas (Clichevsky, 2002).

En primer lugar, el detonante de la aparición de esta nueva forma de urbanización en el país y en especial en los suburbios del AMBA son las condiciones financieras existentes en la década de los '90, básicamente:

- Las bajas tasas de interés a nivel internacional inducen a los capitales a explorar opciones de mejor rentabilidad.
- El plan de Convertibilidad del año 1991 y la consecuente estabilidad monetaria convirtieron a la Argentina en uno de los países posibles de ubicar las nuevas formas de inversión, en especial en el sector inmobiliario.
- La oferta de créditos por parte de las entidades financieras públicas y privadas para la compra de propiedades inmobiliarias.

En segundo lugar, cumplen un papel fundamental las inversiones de infraestructura de transportes, que coincidieron en dicha década con el fuerte incremento del transporte individual, paralelamente a la expansión de la industria automotriz y a la importación de automóviles.

Las nuevas inversiones estatales implicaron una transformación de la estructuración de accesibilidad a favor del sistema vial y de sus componentes radiales, coincidentes con las grandes inversiones en el sector inmobiliario¹⁰. Paralelamente, se construyen grandes playas de estacionamiento en las terminales de dichos accesos, en la ciudad de Buenos Aires, para posibilitar que mayor cantidad de población residente permanentemente en las nuevas urbanizaciones tenga facilidad de dejar su automóvil durante las horas diarias de trabajo.

El elemento dinamizador para la localización de estas grandes inversiones fue la cantidad de tierra existente no sólo en la periferia de la ciudad metropolitana sino en las áreas intersticiales. Se trataba de tierras utilizadas en actividades rurales extensivas, o, sin uso debido a sus malas condiciones: tierras bajas, en su mayoría inundables y de difícil acceso.

En cuanto al precio de la tierra, los propietarios originales, en muchos casos, vendieron grandes fracciones a bajo precio, lo que permitió a los agentes que invirtieron en la construcción obtuvieran grandes ganancias. En otros casos los antiguos propietarios se convirtieron en socios de los nuevos emprendimientos. Sin embargo, a lo largo de los años '90 los precios de la tierra rural a la espera de conversión urbana aumentaron significativamente, en especial en la zona Norte.

Finalmente los condicionantes normativos que se reflejan en la flexibilidad las normas urbanísticas.

3. Diferencias y tensiones emergentes de la polarización

Para identificar y comprender los cambios producidos en los sectores medios en la Argentina, es necesario repasar brevemente sus características. A la clase media argentina, se la define por la

¹⁰ La Autopista La Plata-Buenos Aires, que da acceso a los municipios de Quilmes y Berazategui; la ampliación de 40 km de la Autopista Panamericana (o Acceso Norte) hacia el norte y 13 km de la Avenida General Paz, entre los Accesos Norte y Oeste; el ensanche del Acceso Norte entre Pilar y Campana; la autopista a Cañuelas.

importancia que adquirió la educación en su cultura, la clase media es ante todo una clase educada, con niveles medios y medios-altos de instrucción y formación; esta relación privilegiada con la educación constituyó el instrumento por excelencia de movilidad social ascendente y, a la vez, como criterio distintivo respecto de las otras clases sociales.

El segundo aspecto que se suele destacar es su expansión, atribuida al desarrollo del Estado benefactor en la Argentina. Esto es, el incremento del empleo público con prestaciones y servicios a la que accedió una creciente masa de población; las escuelas y universidades gratuitas; junto al proceso de industrialización que durante un tiempo considerable impulsó el crecimiento de empresarios nacionales de pequeñas y medianas empresas. Finalmente, la expansión de los niveles de educación fue ampliando un grupo profesional independiente o semi-independiente de abogados, médicos, psicólogos y otros con actividades muy diversas, todos claros ejemplares de la clase media argentina.

Siendo a la vez, productor y consumidor, dinamizó el mercado de bienes y consumos durables, produjo su propio hábitat y aun la ciudad misma, se socializó en el marco de los grandes partidos nacionales y fue participe más o menos entusiasta de los diferentes experimentos políticos de la última mitad del siglo pasado (Feijó, 1997).

La caída de los ingresos ocurrida en la década de 1990 fue acompañada por una brutal retirada del Estado en las funciones que había asumido en décadas anteriores. Se deterioraron la prestación de servicios públicos esenciales, tales como, salud, vivienda, transporte, educación y en la planificación urbana e infraestructura.

Como estrategia ante la crisis económica, en los sectores medios, más miembros de la familia salen a trabajar. Esto provoca otra dinámica con relación al trabajo doméstico y otra relación con la ciudad: se requieren servicios de cuidado infantil, instituciones escolares de jornada completa y educación privada.

En los sectores medios bajos, si la mujer no logra insertarse en el mundo laboral, las actividades domésticas se incrementan en cantidad y horas de trabajo: búsqueda de precios y ofertas, arreglos caseros, preparación de alimentos con productos primarios.

Los sectores bajos, por su parte, al disponer de menos recursos y ante el creciente desempleo y subempleo, recurren al espacio barrial y comunal: ollas populares, comedores, jardín de infantes comunitarios, sistemas de intercambio y ayuda mutua, panaderías populares, organización de toma de tierras para viviendas.

Si bien existen altos índices de propiedad de la tierra y la vivienda, en los tres sectores las condiciones de habitación y habitabilidad disminuye en forma creciente¹¹. En los sectores medios aumenta el número de personas por cuarto y no disponen de medios para el mantenimiento frente al deterioro de la vivienda. Los sectores medios bajos, la caída de los ingresos ha determinado que deban

¹¹ En la provincia de Buenos Aires, el 74,2% de los hogares son propietarios de la vivienda y el terreno; en los partidos del conurbano el 75,2% y en el interior de la provincia el 72,6%. Según los datos censales, el resto de los hogares se encuentran en alguna de las siguientes condiciones: propietario de la vivienda solamente; inquilino; ocupante en relación de dependencia; ocupante por préstamo; y otra situación.

desprenderse de la vivienda para trasladarse a otras más económicas (Karol, 1997). En los estratos bajos, se produce el hacinamiento –más de dos personas por cuarto habitable– y las viviendas se construyen con materiales de desecho. En los partidos del Gran Buenos Aires suman 482.842 hogares con 2 o más personas por cuarto, que involucra a 2.570.301 personas.

Vemos así que la disminución de los ingresos y la crisis económica producen un aumento considerable en los precios de los alimentos y de los servicios esenciales. El sector medio, dedica gran parte de sus ingresos a ambos rubros y reduce el consumo de indumentaria, artículos de limpieza y tocador, actividades culturales y de esparcimiento. No puede mantener o mejorar sus condiciones de habitabilidad en la vivienda, y quienes aun no son propietarios ven postergada dicha posibilidad. Los sectores medios bajos para cubrir los rubros alimentación y servicios deben recurrir al desahorro, al endeudamiento o a la venta de bienes como el automóvil e incluso la vivienda. Los sectores bajos no pueden atender estos rubros, viven al día.

Las tendencias a la estratificación escolar se refuerzan con la acentuación de diferencias sociales que resultan de la crisis económica. Las distinciones entre escuelas para pobres y para no pobres se vuelven cada vez más nítidas y así son percibidas por los agentes sociales. Los directivos se esfuerzan por elegir a su clientela, a la vez que, cada grupo social tiende a autoexcluirse y a elegir ciertos establecimientos en vez de otros (Tenti Fanfani, 1997). Afirma este autor que muchas zonas del Gran Buenos Aires existe una proximidad física entre los establecimientos educativos y las villas miserias, viejos barrios empobrecidos y sectores de la clase media. Pero esta proximidad física acentúa el afán de mantener las máximas distancias sociales. El afán de diferenciación es mayor entre aquellos individuos que ocupan posiciones sociales cercanas tanto desde el punto de vista territorial como social.

En relación con la ciudad vemos que la infraestructura económica en sus “bucles negativos”: desempleo, disminución de los ingresos y concentración de la riqueza en sectores altos, provoca “bucles negativos” en la vivienda: deterioro por falta de mantenimiento, pérdida de la propiedad, hacinamiento y precariedad habitacional.

Mientras tanto en las urbanizaciones exclusivas, que incluye también un nuevo “estilo de vida”, agrega una serie de valores que se implantan en el imaginario social de quienes habitan en estos *ghettos*¹², representados fundamentalmente por incorporar a la vida cotidiana ciertos elementos como el contacto con la naturaleza, la práctica de deportes, y en especial, lograr seguridad asociada al concepto de “libertad” en el cual se vive dentro de ellas.¹³

Los candidatos a la suburbanización quieren romper con la ciudad centro, considerada como peligrosa, sucia, ruidosa, contaminada, anárquica: los barrios cerrados, por el contrario, proponen un mundo ideal, una suerte de compromiso entre la ciudad y el campo que al final parece confundirse con

¹² Se utiliza este término en alusión al alto grado de selectividad y aislamiento social respecto del mundo externo existente tras los muros.

¹³ Para profundizar estos elementos y conceptos se pueden consultar: Svampa, Maristella, *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Biblos, Buenos Aires, 2001.

los suburbios norteamericanos (Thuillier, 2005). El discurso de la calidad de vida, centrado en el hedonismo y el bienestar, acompaña la elección de huida. Los colegios emergen como una opción que provee de capital social y saberes prácticos desde un discurso institucional que adscribe a la combinación del aspecto práctico con la enseñanza y fomento de valores ecológicos, de civilidad, respeto y tolerancia, entre otros (Arziaga, 2004).

Otro eje importante está constituido por nuevas centralidades de consumo y esparcimiento. Las autopistas son el puente de acceso a esta centralidad, en el punto seleccionado que puede ser a ambos lados de la autopista, se localizan los centros comerciales donde se consume una variedad de bienes y servicios, los hipermercados se combinan con: multicine, bingo, bares, restaurantes, casas de decoración, bancos, centros de atención médica y complejos de oficinas.

4. Propuestas para el estudio de la excepcionalidad territorial

Sobre la base de la tasa negativa de crecimiento para la Ciudad de Buenos Aires en el período 1991-2001 se puede afirmar que la relación densidad-atractividad es una relación no lineal en el sistema urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires. Que la estructura urbana del AMBA se caracteriza por la centralidad del sistema, en el cual la Ciudad de Buenos Aires se extiende en forma concéntrica, radial y tentacular sobre la conurbación metropolitana. Se trata de un sistema abierto y de carácter nodal, donde el punto central se relaciona con todas las entidades locales, mientras que éstas mantienen escasa relación entre sí.

Asimismo, el comportamiento del mercado de tierras, junto al mercado financiero y a las disímiles políticas de inversiones públicas, serían los principales condicionantes que impactan en la nueva organización socioeconómica y ocupación del territorio del AMBA.

Sobre lo expuesto respecto de la inserción territorial, se puede arribar a la siguiente conclusión:

La fuerza centrípeta que ejerce la ciudad de Buenos Aires en el proceso de urbanización del AMBA, en combinación con la nueva dinámica de migración interna del sistema y con las inversiones de los capitales extranjeros, ha eclosionado en las últimas dos décadas provocando una mayor segregación social en dos polos poblacionales opuestos que conviven en los mismos espacios.

En las mismas áreas urbanas se han producido inversiones diferenciadas y el crecimiento suburbano se debe a la instalación de nuevos residentes, migrantes de la ciudad formal, estos desplazamientos obedecen al proceso de empobrecimiento, por un lado, y a la puesta en escena de los “los nuevos ricos”.

Por tanto, los principales indicadores de segregación social estarían dados por el contraste entre las posibilidades de acceso a bienes indispensables de los empobrecidos y los nuevos hábitos de consumo que muestra la clase ascendente.

Las normas dictadas desde fines de la década de 1970, en materia de ordenamiento urbano y territorial, adscribieron al modelo utópico racional de ciudad lineal que implicó ausencia de valoración de los procesos preexistentes de conformación del territorio bonaerense.

La territorialidad informal y la territorialidad especial que se manifiestan en el AMBA, responden básicamente a tres lógicas dominantes:

- Los patrones de apropiación de la tierra heredados de la época colonial
- Los flujos de intercambios entre la ciudad nodal y su periferia
- La nueva estratificación social producto del proceso de empobrecimiento de grandes capas de la población.

La forma urbana emergente de ambas territorialidades se produce al margen de las disposiciones contenidas en la legislación vigente.

Los desajustes entre el modelo urbano legal y la lógica de la ocupación territorial del AMBA surgieron tanto por la ausencia normativa como por su falta de adaptación a los condicionamientos históricos, geográficos y sociales de la región. Para el estudio de estos territorios que responden a la excepcionalidad debe considerarse las relaciones entre las siguientes variables: población, la vivienda y el sistema económico, por un lado, y la configuración espacial de la ciudad, por el otro, que permita el crecimiento planificado y el desarrollo económico-social de la ciudad y de la región en la cual se inserta evitando de este modo los conflictos y tensiones que surge del contacto intenso entre dos subculturas emergentes: los acomodados y los excluidos.

Bibliografía

- Arziaga, María Cecilia, "Prácticas e imaginarios en el proceso de suburbanización privada" en *Fragmentos Sociales. Problemas urbanos de la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores Argentina, Buenos Aires, 2004
- Banfield, Edward, *La ciudad en discusión*, Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1973, pág.34.
- Bottomore, Tom, *Introducción a la Sociología*, Ediciones Península, Barcelona, 1978, pág.130
- Castells, Manuel, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, volumen I "La sociedad red", Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, págs. 419-427
- Clichevski, Nora. "Urbanizaciones exclusivas", *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIV, N°133-134, Buenos Aires, 2002, pág.506
- Clichevsky, Nora, "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943-1973)", en *Revista Intramericana de Planificación*, Vol. IX, 33, marzo, Bogotá, págs. 98-131, 1975.
- Clichevsky, Nora, "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXV (136-137), Ministerio de Fomento Gobierno de España, Madrid, 2003, pág.348.

Feijó, María del Carmen, “Los gasoleros. Estrategias de consumo de los NUPO”, en Minujin, A., *Cuesta abajo...*, op.cit. pág.232.

García Canclini, Nestor, *Imaginarios Urbanos*, Eudeba, Buenos Aires, 1999, pág. 82.

Karol, Jorge, “Modos de empobrecer: La clase media a través de la hiperinflación” en Minujin, *Cuesta Abajo*, op. cit. pag. 260-261.

Martinotti, Guido, “La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano”, en Borja, Jordi; Castells, Manuel y otros, *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Sistema, Madrid, 1990, pág. 119-123.

Mella, Eduardo, *La Torre*, Sudamericana, Buenos Aires, 1950.

Minujin, Alberto y Anguita, Eduardo, *La clase media. Seducida y abandonada*, Edhasa, Buenos Aires, 2004, pág.62.

Minujin, Alberto. *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Editorial Unicef/Losada, 1997, pag 25.

Tenti Fanfani, Emilio, “La escuela en el círculo vicioso de la pobreza” en Minujin, A., *Cuesta abajo*, op. cit., págs.184-187.

Thuillier, Guy, “El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, *Revista eure*, XXXI, N° 939; págs. 5-20, Santiago de Chile, agosto, 2005.

Vidal-Koppmann, Sonia, “Las urbanizaciones privadas: ¿Una innovación para la transformación del territorio?” *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, N° 69, 1 de agosto de 2000, Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788]. Número extraordinario dedicado al II Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio).