







## EL RETORNO DE LO POLÍTICO A LA CUESTIÓN URBANA





Andrea Catenazzi, Aída Quintar,  
María Cristina Cravino,  
Natalia Da Representação, Alicia Novick

## **El retorno de lo político a la cuestión urbana**

Territorialidad y acción pública  
en el Área Metropolitana  
de Buenos Aires



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

prometeo  
libros

Territorialidad y acción pública / Andrea Catenazzi... [et. al.]. -  
1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros; Los Polvorines:  
Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.  
164 o. ; 21x15 cm.  
ISBN 978-987-574-328-1  
1. Políticas Públicas. 2. Urbanismo. I. catenazzi, Andrea  
CDD 320.6

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009  
J.M. Gutierrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)  
Prov. de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54 11) 4469-7578  
publicaciones@ungs.edu.ar  
www.ungs.edu.ar/publicaciones

© Prometeo Libros, 2009  
Pringles 521 (C11183AEJ), Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297  
info@prometeolibros.com  
www.prometeoeditorial.com



Diseño, diagramación y cuidado técnico de la edición:  
Taller de Edición (ByN / R&S)  
www.tallerdeedicion.com.ar / taller@tallerdeedicion.com.ar  
Espinosa (54 11) 15 3557 1492

ISBN: 987-574-328-1  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723  
Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados



## Índice

Presentación. Por Andrea Catenazzi y Aída Quintar .....	9
Introducción: Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires. ....	13
Universalidad de las redes de agua y fragmentación urbana en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión. Por Andrea Catenazzi .....	25
Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Estado, mercado y relaciones sociales en la especialidad barrial. Por María Cristina Cravino .....	45
Los Espacios Comunes como problema. Sociabilidad, gestión y territorio. Por Natalia Da Representação .....	79
El presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa. Por Aída Quintar .....	105
Territorialidad y acción pública en Buenos Aires en la década de 1920. Por Alicia Novick .....	135











## Presentación

*Andrea Catenazzi y Aída Quintar*

Con el retorno de lo político a la cuestión urbana intentamos colocar la mirada en los modos de construcción de la ciudad y en especial, dar cuenta de algunos conflictos que la crisis del 2001 introdujo en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Fueron transformaciones que interpelaron las políticas sectoriales y tecnocráticas del proyecto neoliberal y resituaron de una forma distinta, las expresiones de aquello que en términos clásicos se denomina: la cuestión urbana. La ciudad en ese contexto, se constituyó en un recurso para la emergencia de nuevos actores colectivos (las asambleas barriales, los foros sociales) definidos a partir de su identificación con el territorio. En ese sentido, hay un retorno de lo político a la cuestión urbana y decimos retorno, porque a lo largo de la historia, hubieron otros momentos en que actores políticos identificaron su lucha con la inserción territorial. La lucha por vivir en la ciudad estuvo presente en el movimiento de inquilinos a comienzos del siglo XX o en el movimiento villero de mediados de ese mismo siglo. Pero también con el retorno de lo político a la cuestión urbana queremos destacar otro modo de articular los problemas de la ciudad, un tratamiento diferente al que se le brindó en las agendas públicas y académicas de estos últimos años.

Durante los noventa la privatización de los servicios públicos, el tema del presupuesto participativo, las dinámicas inmobiliarias en el interior de las villas o la construcción del espacio público no fueron comprendidos como parte de la cuestión urbana sino que abonaron a otros campos de debate. En efecto, los estudios generalmente ponían el énfasis en el retiro del Estado, analizando las modalidades según las cuales la sociedad (o el mercado) asumía buena parte de las funciones



que quedaban vacantes. Pero ese tratamiento ¿hasta qué punto permitió restituir la complejidad y los cambios de los nuevos escenarios urbanos? Lo que proponemos en este trabajo es una lectura común de esos procesos que actualice tanto la conceptualización como el debate público de la cuestión urbana, tomando las nociones de territorialidad y acción pública como claves para recomponer la polifonía de la ciudad.

En esa perspectiva nos interesa investigar la naturaleza y el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad, explorando la trama política que fueron configurando los actores y los problemas que estuvieron en juego, en un contexto de creciente territorialización de la acción colectiva. Los estudios que forman parte de esta publicación requirieron de una búsqueda y revisión exhaustiva de nociones y conceptos, integrando nuevos horizontes teóricos y argumentaciones de diversos campos del conocimiento en una perspectiva sociohistórica situada<sup>1</sup>. A lo largo de la investigación construimos de modo colectivo, un marco teórico metodológico –que fue a la vez punto de partida y de llegada– con el fin de estudiar la particular interacción entre dinámicas territoriales y políticas públicas manifestada en los fenómenos analizados.

La noción de acción pública desarrollada a lo largo de este trabajo, busca completar el entramado de relaciones multiactorales que, de diversos modos, se articulan en la construcción de las políticas públicas desde una perspectiva diferente a la del modelo clásico basado en una lógica que reenvía explícita o implícitamente a una organización vertical del Estado y a una administración que define reglas sectoriales de funcionamiento.



En los estudios que presentamos, decíamos que la ciudad es el propio objeto de la disputa entre diferentes actores. Ahora bien, ¿cómo examinar la dimensión del territorio que se dirime en esas situaciones? Durante los últimos años, el territorio vuelve a la escena pública desde una doble tendencia. Por un lado, aparece asociado a lo municipal, al desarrollo local y es el referente obligado de las políticas de descentralización. Al mismo tiempo, la intensificación de las relaciones y la interdependencia entre los lugares como parte de los procesos de globalización plantean el fin de los territorios por la influencia de las re-

---

<sup>1</sup> Esta publicación es parte de una investigación desarrollada en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, entre los años 2004-2006.

des globales. Estas reflexiones ponen en evidencia, con diversos acentos, nuevos mecanismos de definición territorial que expresan la necesidad de repensar los esquemas de interpretación de la acción pública, colocando al territorio como un componente clave de los procesos de cambio.





## Introducción.

# Territorialidad y acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires



El trabajo que se presenta avanza sobre distintas aristas de la territorialización de la acción pública en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Cada uno de los estudios desde un registro particular <sup>3</sup>seleccionado por su capacidad de manifestar diferentes aspectos de la ecuación territorialidad –acción pública– se plantea interrogantes acerca de esta relación, precisando las múltiples escalas y actores que intervienen. Examinar en detalle cada uno de los procesos desde esa perspectiva, permite identificar y analizar los entramados de intereses que se juegan en torno a los modos de operar y a las transformaciones de un territorio que al mismo tiempo, es objeto de construcciones múltiples.

La perspectiva con la que abordamos esta vinculación entre territorialidad y acción pública parte de una premisa inicial simple, el espacio como componente multidimensional de la sociedad<sup>2</sup>. Es decir que no consideramos a la ciudad, como suelen hacerlo otros estudios sobre políticas públicas, como mero reflejo o soporte de las relaciones sociales, ni como los que explican su configuración sólo desde un nivel físico. Ambas interpretaciones plantean relaciones entre el espacio físico y el social, demasiado simples a los efectos de capturar la variedad de movimientos implicados en la transformación de la ciudad. Varios autores coinciden en la dificultad de delimitar el concepto de espacio<sup>3</sup> la utilización del término por parte de diferentes discipli-

---

<sup>2</sup> Ver Lévy, J. y Lussault, M. (2003)

<sup>3</sup> D. Harvey (1998) en *La condición de la posmodernidad* señala que la teoría social siempre se ha concentrado con más énfasis en la categoría tiempo que en la categoría espacio. En ese sentido los procesos sociales de cambio, modernización, revolución



nas, el uso metafórico del mismo, las categorías filosóficas asociadas al espacio, hacen de su definición un trabajo difícil<sup>4</sup>. En este marco y con el propósito de armar una grilla de lectura de la dimensión espacial de los fenómenos estudiados se desarrollan dos atributos claves: la escala y la doble naturaleza, material y simbólica, del espacio.

Ahora bien, si la escala señala el tamaño como indicador de las transformaciones espaciales, en los trabajos que presentamos no es considerada como dato sino como un proceso activo. Frente la acrítica división de escalas (generalmente asociadas a lo jurisdiccional: municipal, provincial, nacional) que reitera el fetichismo del espacio, se introduce la escala a modo de categoría central con el propósito de capturar, no sólo la definición de la escala en sí misma, sino la manera en que los problemas se traducen entre las escalas (Smith, N. 1992). La investigación examina cada cuestión según las escalas que se derivan del análisis, ubicando en el centro la relación entre ellas. A modo de ejemplo: la concesión de los servicios de agua y cloaca ¿fue un evento regional o nacional, local o metropolitano, o fue un evento internacional? Podríamos asumir que fueron todos, lo cual refuerza el reconocimiento de las diferentes escalas y la importancia de identificar las diferencias y coincidencias entre los problemas y significados, según las diferentes escalas de un mismo evento.

Otro rasgo clave, al momento de analizar la dimensión espacial es la tensión dinámica entre idealidad (des) y materialidad (des)<sup>5</sup>. El componente material es a la vez instituido e instituyente y constituye el régimen de visibilidad donde lo social se cristaliza. El componente simbólico expresa las representaciones espaciales (conocimientos, actitudes, valores) que los actores se dan del espacio y que les permiten, a la vez comprender y justificar sus posiciones y estrategias; y finalmente, operar.

A partir de estas consideraciones, definimos el territorio como una clase de espacio que destaca la cuestión identitaria e incorpora el análisis

---

(técnica, social, política) son sus preocupaciones fundamentales: "El progreso es su objeto teórico, y el tiempo histórico, su dimensión fundamental. Sin duda, el progreso entraña la conquista del espacio, pero en la noción misma del progreso está implícita la reducción del espacio a una categoría contingente".

<sup>4</sup> Para un desarrollo de esta problemática ver Catenazzi, A. (2005)

<sup>5</sup> Varios autores coinciden en marcar que la definición del espacio mediante sus dimensiones materiales e ideales expresa un punto de inflexión en el pensamiento geográfico. Ver Di Méo, G. (1996).

sis de las ideologías, de las memorias, de los símbolos, atributos que constituyen el plus valor del territorio con relación al espacio. En la perspectiva del *territorio como forma de apropiación*, la idea de apropiación exclusiva de un espacio por un individuo o un grupo es una condición esencial de su naturaleza territorial (Sack, R.; 1980). Guy Di Méo (2000) agrega que “el territorio testimonia una apropiación a la vez, económica, ideológica y política (social entonces) del espacio por parte de grupos que se dan una representación particular de ellos mismos, de su historia y de su singularidad”. En este sentido, se enfatiza la naturaleza intencional, el carácter voluntario de la creación del territorio.

Esta definición de territorio requiere analizar su proceso de constitución y remite al clásico trabajo de Claude Raffestin (1986), que suma la noción de *territorialidad* a la grilla de lectura de la dimensión espacial. El autor reconoce en cada territorialidad una reproducción específica, y por lo tanto, la existencia de “una”, opuesta a las “otras”. La territorialidad entonces, es el proceso de articulación y de integración de las diferentes escalas que forman los territorios y redes de pertenencia, alrededor de los cuales se inscriben las estrategias identitarias de los seres humanos.

Analizar en este marco *la territorialidad de la acción pública* supone una particular interacción Estado-sociedad, en la que convergen diferentes perspectivas asociadas con las ciencias políticas y sociales.<sup>6</sup> Involucra, entonces, no sólo las acciones gubernamentales en el marco del Estado-nación sino también la acción colectiva territorializada en las prácticas y movimientos sociales en torno a una diversidad de demandas. En esa línea, cabe destacar que reaparecen en la agenda académica nacional de los últimos años, el barrio y los asentamientos populares como expresión de un proceso de inscripción territorial de las clases populares (Merklen, D., 2000), y también como el espacio natural de la acción y organización colectiva (Svampa, M. y Pereyra, 2003).

---

<sup>6</sup> En esa nueva orientación de análisis de la acción pública, el papel del Estado presenta diferencias respecto a los primeros estudios de políticas públicas, realizados a partir de finales de la II Guerra Mundial, en el marco de una generalización de las intervenciones públicas que dieran lugar al Estado de Bienestar. Según Estanislao de Kostka Fernández (2007:1) hasta finales del siglo XIX la función del Estado se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad y recién en el siglo XX es cuando se produce "la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas determinados sectores sociales."

### La acción pública desde múltiples territorialidades

La reformulación en la década de 1970 del papel de la intervención estatal en la definición de políticas públicas así como la tendencia a incorporar en su formulación una mayor participación ciudadana suele ser vinculada al debilitamiento de la capacidad de gobierno del Estado-nación, debido a la creciente complejidad de las demandas sociales planteadas por una sociedad globalizada, y a la consecuente crisis del modelo de representación política que deriva de dicha situación.

En los últimos años, muchos gobiernos y también sectores de la llamada sociedad civil comenzaron a ensayar nuevas prácticas buscando redefinir el signo de la intervención pública con miras a un mayor pluralismo en el ejercicio del gobierno. El objetivo de estas experiencias, en tanto modalidad de acción pública, es la de configurar un proceso de gobierno y gestión abierto a la multiplicidad de actores, intereses y prácticas sociales. Se trata de prácticas también inducidas por los cambios en la organización territorial que acompañan el desarrollo del contexto globalizado transformando los lugares y niveles de la acción política.

Dematteis y Governa (2005:34) señalan que la “combinación de la desterritorialización y reterritorialización selectiva, implícita a la globalización económica (Harvey, 1988), provoca el inicio de lo que Brenner (1999) llama “procesos de re-scaling”, esto es, de reorganización, rearticulación y redefinición de la escala territorial implicada en las transformaciones y de los relativos al nivel del gobierno. La complejidad del espacio de la interacción social y económica aparece, de este modo, estrechamente unida al debilitamiento de la centralidad y capacidad del gobierno del Estado-nación, a la emergencia de los niveles y de las formas supra e infra-nacionales de organización territorial y a la multiplicación de las subdivisiones territoriales, de los lugares de las políticas y de los participantes (Vanier, 1999).

Las nuevas orientaciones de la acción pública han sido denominadas en cierta literatura europea reciente como acciones de “*governance* o gobernanza” territorial urbana. De acuerdo a ella, la gobernanza configura una forma y una modalidad específica de organización de la acción colectiva que se basa en la construcción de asociaciones y coaliciones de actores públicos y privados orientados a resolver un objetivo específico, definido conjuntamente. En estas nuevas formas de gobierno y gestión territorial el papel del agente gubernamental sufre



un desplazamiento de su rol propiamente decisonal y regulativo hacia uno, que sin perder su especificidad se asume como un actor más, acompañando las interacciones que una pluralidad despliega en el territorio. Governa (2002) plantea que se estaría dando una tendencia a la *territorialización de la acción colectiva*, entendiendo al territorio como un espacio transformado por la acción de una determinada sociedad pero que al mismo tiempo representa su condición de reproducibilidad como medio y objeto de trabajo, de producción, de intercambios o de cooperación.

Patrick Le Gales (1998) plantea que “la cuestión de la gobernanza sugiere la comprensión de la articulación de los diferentes modos de regulación de un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción”<sup>7</sup>. En tal sentido, el desafío para estas nuevas orientaciones de la acción pública es construir consensos en torno a la agregación de demandas en una sociedad crecientemente heterogénea y compleja. A su vez, las diferencias que enfrenta la gobernanza en los ámbitos locales específicos (instituciones, asociaciones, etc.) plantea algunas cuestiones respecto a la distribución de las competencias y poderes con el gobierno central, haciendo necesaria una continua y “progresiva reflexión de los instrumentos y de la forma de intervención del agente público” (Dematteis y Governa, 2005:40). En esa línea ya había planteado Francesca Governa (2002) que si bien existe gran consenso en la literatura acerca de considerar a la *governance territorial* como la capacidad de integrar y dar forma a los intereses locales, ello no implica ausencia de posibles desacuerdos o que las diferentes lógicas de los actores (organizaciones y grupos sociales) influya en los matices que asume esa acción pública en el territorio.

De hecho, la trama institucional conformada por las interacciones entre el gobierno y los actores que constituyen la sociedad civil local, está atravesada por intereses corporativos y voluntades altruistas que en la resolución de sus tensiones van marcando las orientaciones que puede ir asumiendo la gobernanza territorial en los diversos contextos situacionales. En el desarrollo de este trabajo, esta noción de gobernanza territorial ha sido específicamente aplicada a formas de intervención multiactoral en las que se registran procesos de construcción de

---

<sup>7</sup> Le Gales, P. (1998) citado en Ruano de la Fuente, José Manuel (2002) *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*.

consensos y aprendizaje colectivo en las decisiones de políticas urbanas como es el caso del Presupuesto Participativo<sup>8</sup>.

### **Repensando el Área Metropolitana de Buenos Aires a partir de la crisis argentina de 2001**

Los procesos analizados en esta obra se sitúan en el período posterior a la crisis institucional de diciembre de 2001<sup>9</sup>. El territorio metropolitano en medio de una trama de desestabilización de las referencias conocidas, fue al mismo tiempo, escenario y reproductor de la crisis; y en ese sentido, se convirtió en el espacio privilegiado para analizar los modos de articulación entre Estado y sociedad, y en ese proceso, redefinir los alcances de la acción pública.

Asumiendo, como planteábamos desde el inicio las incertidumbres de un marco teórico y metodológico en desarrollo, el trabajo presenta la selección de una serie de problemas y procesos que dan cuenta de nuevas territorialidades de la acción pública. La concesión de los servicios públicos, el mercado inmobiliario informal y el espacio público en las villas expresan la emergencia de nuevas aristas de la cuestión urbana, son temas que no tenían una individualización como problema y que eran tratados como parte de políticas sectoriales, en particular la política de vivienda. El trabajo sobre presupuesto participativo, y la inclusión de los planes y proyectos urbanos en las primeras décadas del siglo XX, apoyan sus análisis sobre un tipo de intervención pública que coloca como actores en la ciudad a quienes antes no lo eran, y por lo tanto, asoman como modos de reformular lo público en el territorio.

(a) El estudio de la privatización de los servicios urbanos se centra en el proceso de concesión de las redes de agua y cloaca (1993-2006) en territorios de alta vulnerabilidad sanitaria, ubicados en la Cuenca del Río Reconquista en el conurbano bonaerense. El objetivo es identificar y analizar las nuevas asociaciones territoriales desplegadas para alcanzar el acceso universal a las redes de agua y cloaca. El trabajo

---

<sup>8</sup> Ejemplo de esta modalidad de acción pública ha sido la innovación gestada en la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo, que se desarrolla a finales de la década de 1980 en la ciudad de Porto Alegre, en el estado de Rio Grande do Sul.

<sup>9</sup> El trabajo *Notas sobre la geografía ampliada de los años veinte en Buenos Aires* se sitúa en las primeras décadas del siglo pasado, iluminando a modo de referencia histórica, las miradas sobre la ciudad y la cuestión urbana en la Argentina.

estudia dos modos de articular la demanda social: la gestión participativa institucionalizada en programas y las movilizaciones generadas alrededor del derecho al agua. El análisis intenta desentrañar la capacidad de acción que se reconstruye en ambas modalidades, examinando los mecanismos de articulación / fragmentación del conflicto en torno al acceso universal a las redes.

(b) En cuanto al análisis del mercado inmobiliario informal en la Ciudad de Buenos Aires se analizan los conflictos por el acceso a la ciudad, comprendiendo dos tipos de disputa por el territorio. En principio, la localización de los lugares donde es posible habitar en la ciudad, que remiten al concepto de segregación, concepto que es revisado críticamente. En segundo lugar, el conflicto por el territorio en el interior de cada barrio, en este caso las “villas” (asentamientos informales), donde los distintos actores disputan la apropiación y el uso del espacio. Finalmente, los vínculos que establecen con los vecinos y las organizaciones con el Estado repercuten en las relaciones de poder respecto al territorio acotado del barrio y al de toda la ciudad.

(c) El proceso de construcción y uso de espacios públicos <sup>3</sup>/<sub>4</sub>conceptualizados como espacios comunes<sup>3</sup>/<sub>4</sub> se analiza en términos de arreglos territoriales, en los cuales intervienen distintos actores con capacidades diferenciales de poder sobre la producción, organización, apropiación y uso de dichos espacios. Específicamente, analizando el caso de la villa La Cava (partido de San Isidro, zona norte del Gran Buenos Aires) se traza una primera articulación de los modos en que se construyen y disputan los espacios comunes, focalizando el proceso de lucha por el derecho a la tierra y a la vivienda, en la cual se incorpora la cuestión del acceso a los espacios comunes como una demanda ciudadana.

(d) El trabajo referido al presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pretende ser un aporte al debate acerca de la articulación entre territorialidad y acción pública en la ciudad desde la noción de “gobernanza territorial”. El eje de este análisis se centra en el proceso conjunto de discusión y toma de decisión que llevan adelante los actores (públicos, privados y sociales) de la ciudad en relación a las prioridades en la ejecución de la parcela del presupuesto municipal referido a la obra pública. Interesa explorar la experiencia que desarrollan los vecinos participantes en forma colectiva en torno a la posibilidad de construir consensos alrededor de demandas comu-

nes a nivel barrial, vinculando problemáticas barriales con demandas a “escala ciudad”. A partir del modelo de gobernanza territorial y urbana que brinda la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo, se examina la modalidad que asume este proceso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del 2002.

(e) El estudio sobre el escenario de la ciudad de Buenos Aires en las primeras décadas del siglo veinte, propone visitar la idea de plan en el marco de las políticas de intervención municipal, cuando una geografía ampliada de nuevos actores sociales participando como “ciudadanos” desde el sufragio universal se construía conjuntamente con los nuevos barrios. En este periodo, las demandas de vecinos que mutaban a ciudadanos resonaban en los ámbitos del concejo deliberante bregando por la reforma urbana. Las miradas del municipalismo y del urbanismo, que construyeron la ciudad como un objeto de intervención integral, condensaban parte de las múltiples representaciones sobre el espacio y la sociedad que se dirimían en esos años.

Durante el desarrollo de estos estudios, la utilización de la ecuación territorialidad-acción pública intentó captar la complejidad de los procesos analizados. En los distintos usos que adoptó según los casos, permitió construir nuevas escalas con las cuales analizar la ciudad como totalidad metropolitana y también la diversidad de partes de la misma ciudad. De igual forma, revisar las articulaciones entre las escalas, como un proceso situado y activo en el que se desarrollan confrontaciones y alianzas que las mantienen en permanente actualización.

Frente a los estudios que presentan la privatización de los servicios urbanos como un cambio estructural, la *territorialidad de la acción pública* como dispositivo analítico permite identificar entramados de intereses situados en diferentes planos. En el caso de la concesión de los servicios de agua y cloaca, la cuestión del acceso universal a las redes se manifiesta en un conjunto de conflictos que diferenciamos en tres planos espacio-temporales: (a) la cuenca, (b) los municipios y (c) los barrios, en los que se articulan diferentes lógicas de actuación en torno a las redes: la lógica de la rentabilidad de la empresa concesionaria (Aguas Argentinas S. A.), las lógicas políticas donde las redes permiten construir legitimidad, y las lógicas sociales en torno al acceso y consumo de los servicios de agua y cloaca. El trabajo presenta el proceso de agregación desde las demandas barriales hasta las demandas por el derecho al agua. Una preocupación que se traduce en revisar las

escalas de la concesión y las reglas a través de las cuales los conflictos derivados de la concesión reconstruyeron las escalas.

El estudio del mercado informal en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, muestra, mediante la clasificación “formal” e “informal”, una construcción política de la territorialidad para dar cuenta de zonas con estatus y derechos diferentes; la primera hegemónica, la otra subordinada. A su vez, dentro del territorio de la informalidad, categorizado bajo una misma etiqueta, encontramos situaciones diversas. Aquellos que ocuparon primero el territorio de las villas y se consideran a sí mismos “propietarios”, otros a quienes sus posibilidades los colocan en una situación de “inquilinos”, existiendo además la posibilidad de compartir una vivienda, recibirla u otorgarla en préstamo, etc. Los actores construyen una legalidad alternativa que interpela la normativa estatal, las prácticas y las miradas de los otros actores en la ciudad, remitiendo a la necesidad de pensar estos fragmentos en relación a la ciudad en su conjunto. Los procesos del mercado inmobiliario informal modifican una supuesta territorialidad homogénea de lo que se llama “informal” y expresa una disputa por el espacio urbano tanto dentro de las villas, como con el resto de la ciudad.

La construcción de territorialidad / territorialidades en torno a los espacios comunes en la villa La Cava, nos permite reflexionar no sólo sobre esos espacios como escenarios de representaciones, discursos y prácticas de pertenencia sino también inscribirlos en una discusión más amplia, de la villa y del reconocimiento social y político de ésta como parte de la ciudad. Toda interpretación del proceso de construcción de los espacios comunes como problema resulta inacabada si no interpela las diferentes escalas: de la cotidianidad de la villa, del alcance local del municipio, de la inscripción barrial de las asambleas, y a su vez, mediatizados por los planes estatales de intervención en este tipo de barrios, los territorios de la provincia de Buenos Aires y de la nación. Por otro lado, los alcances de la acción pública aparecen asociados, en el caso de los espacios comunes en la villa, a la incorporación del vecino en tanto ciudadano, dando cuenta de la combinación de viejas y nuevas modalidades de decisión frente a la cuestión del acceso a la ciudad. Si bien el entramado de intereses analizado plantea márgenes acotados a la participación efectiva de estos vecinos, esta limitación no supone un repliegue en sus demandas y acciones. Antes bien, pueden reconocerse intentos por generar y acceder a escenarios de de-

bate dentro y fuera de la villa para resituar la articulación de actores en torno a las decisiones de acción pública sobre la villa.

La implementación del proceso de presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permite dar cuenta de nuevos marcos territoriales emergentes en el desarrollo de la acción pública a partir del proceso de descentralización. Este proceso se enmarca en el proyecto de desconcentración administrativa y descentralización política en Comunas, planteado en la Constitución de 1996. Este proceso es implementado por los 16 Centros de Gestión y Participación (CGP) en que se desconcentra el gobierno de la ciudad a fines de los noventa. A partir de la crisis del 2001, estos CGP impulsan con diversas intensidades la participación de la ciudadanía en la construcción de una acción conjunta con el gobierno central. Sin embargo, aún no puede hablarse de una nueva territorialidad asociada al presupuesto participativo ya que las instancias de los CGP podrían entenderse más como una propuesta que una concreción del cambio en la modalidad tradicional de gestión y política existente. Es recién en una tercera etapa, con la constitución e institucionalización de las Comunas en la Ciudad de Buenos Aires y la implementación de una efectiva descentralización política que podría esperarse la emergencia de nuevas articulaciones entre territorio y acción pública.

La inclusión del artículo sobre la geografía ampliada de la Ciudad en los años veinte, tiene el propósito de explorar la fertilidad teórica de la relación entre territorialidad y acción pública, más allá del contexto histórico de surgimiento. De hecho, el alcance de esta relación se gesta al calor de transformaciones conceptuales que intentan dar cuenta de fenómenos recientes vinculándola con lo que –en sentido amplio– podríamos denominar “procesos globalizados”. En tal sentido, tomando como objeto de estudio: la relación entre la expansión de la ciudad, la emergencia de nuevas demandas sociales y la constitución del urbanismo como campo del saber; la presentación del dispositivo analítico territorio-acción pública permite introducir alternativas o nuevas ópticas a las interpretaciones tradicionales. Así, la acción pública puede ser interpretada como un hecho social o como un instrumento conceptual generalizable a toda sociedad y en toda época

El recorrido planteado en este trabajo intenta aportar al debate sobre la cuestión urbana iluminando articulaciones que el dispositivo



analítico territorialidad-acción pública permite desentrañar, en el contexto de nuevas modalidades de intervención política que están surgiendo en la ciudad.

### Bibliografía citada

- Brenner, Neil (1999). "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union," *Urban Studies* 369(3):431-451. Citado en Dematteis, G. y Governa, F. (2005)
- Catenazzi, A. (2005) "¿Cómo pensar el espacio?". Ponencia presentada en el Taller Regional NCCR: Transformaciones espaciales y prácticas sociales. Costa Rica, mayo 2005.
- Dematteis, G. y Governa, F. (2005) "Territorio y territorialidad en el desarrollo local: la contribución del modelo SLOT". En Boletín de A.G.E 39.
- Di Meo, G. (1996) "A la recherche des territoires du quotidien". En *Les territoires du quotidien*. Edit. L'Harmattan.
- Di Meo, G. (2000) "Que voulons – nous dire quand nous parlons d'espace?". En *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. Géographies à Cerisy. Edit. Belin. París.
- Fernández, Kostka (2007) "Políticas públicas" en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2002 ss <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>
- Governa, F. (2002) "Del gouvernement a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció col·lectiva en el camp urbà i territorial" en *Documents d'Anàlisi geogràfica* No. 41. Universitat Autònoma de Barcelona - Universitat de Girona. Barcelona.
- Harvey, D. (1998) La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Edit. Amorroutou.
- Lévy, J. y Lussault, M. (2003) Dictionnaire de la Géographie. Et de l'espace des sociétés. Edit. Belin. París.
- Merklen, D. (2000), "Vivir en los Márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90", en Svampa, M. (editora), *Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Raffestin, C. (1986) *Pour une géographie du pouvoir*. Edit. Litec. París.
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002) "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico." VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf)
- Sack, R. (1980) "La concepción social del espacio". Buenos Aires. Traducción: Fritzsche, F. (Mimeo). Versión original Conceptions of space in social thought: a geographic perspective. Macmillan, Londres.

- Smith, N. (1992) Geography, difference and the politics of scale. Doherty, J. e. Graham y M. Malec (edits), Postmodernism and the social sciences. Nueva York, St. Martin Press.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Editorial: Biblos. ISBN: 950-786-370-2. Buenos Aires.
- Vanier, M. (1999), "La recomposition territoriale. Un 'grand débat' idéal", *Espaces et Sociétés*, n. 96. Citado en Dematteis, G. y Governa, F. (2005).





## Universalidad de las redes de agua y fragmentación urbana en el conurbano bonaerense. Una lectura bajo el prisma de la concesión<sup>10</sup>

*Andrea C. Catenazzi*

Si alcanzar la universalidad de los servicios públicos es una meta incuestionable, su concreción es el resultado de una historia de contradicciones y un campo activo de experiencias para darles respuestas.



Los servicios de agua y cloaca son el fruto de largas negociaciones y las redes técnicas que los proveen, el testimonio del lugar que la universalización del servicio ocupa en la agenda pública.

Ante el cambio de un sistema de gestión centrado en el Estado a otro centrado en una empresa privada, el trabajo se interroga sobre los mecanismos con que la concesión actualizó el compromiso de una prestación universal. Para dar respuesta, se estudian las redes técnicas –como entidad material y política– desplegadas sobre un territorio metropolitano caracterizado por la desigualdad en la distribución de los servicios de agua<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Este artículo forma parte del trabajo de tesis de doctorado de la autora: “Universalidad y Privatización de las redes de agua y cloaca en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, bajo la dirección de G. Schneier Madenes. Université de la Sorbonne Nouvelle. París III. IHEAL.

<sup>11</sup> La tesis de la fragmentación por las redes sostenida por Graham y Marvin (2001), y su precisión en el contexto de una ciudad cuyo proceso de expansión de las redes aún no ha acabado, tal como lo plantea Coutard (2002) en su programa “Fragmentation urbaine et réseaux: regards croisés Nord-Sud” son antecedentes ineludibles al momento de analizar el caso de Buenos Aires. Más particularmente, el agua como cuestión urbana es una problemática profusamente estudiada en el marco del grupo de trabajo “rés-EAU-ville” dirigido por Schneier-Madanes.



En la década del 90, la culminación de un proceso de reforma y ajuste del Estado sin precedentes impuso la privatización de las empresas de servicios públicos, apuntando a las últimas expresiones de lo que se entendía como Estado Social. Sin embargo, para el caso del agua, la concesión mantuvo un diseño fundamentado en la provisión universal, privilegiando la cobertura por encima de la obtención de recursos. En efecto, algunas particularidades derivadas de pertenecer al último ciclo de privatizaciones<sup>12</sup> marcaron su inicio y en este caso, el Estado dejó de lado uno de sus principales propósitos, al resignar los recursos derivados del pago de un canon. En cambio, se planteó lograr una cobertura universal, objetivo explicitado al momento de adoptar la modalidad gratuita de la mayor concesión unitaria del servicio de agua y cloaca a nivel mundial (el área de concesión contaba con una población de 9 millones de habitantes).

El Plan de Mejora y Expansión del Servicio, objeto del contrato de concesión (mayo 1993), mostraba en cada plan quinquenal cómo los territorios no servidos irían dejando paso a una ciudad metropolitana integrada por la red. Sin embargo, el fracaso de este proceso en términos de sus objetivos y la re estatización de la empresa (marzo 2006) abren serios interrogantes acerca de los alcances de este programa privatizador.

Ahora bien, si el objetivo de una prestación universal –en términos de acceso a las redes y asequibilidad económica– se mantuvo durante la concesión, cabe preguntarse cómo fue implementado. Más aún, cuando esa premisa se mantiene lejos de ser alcanzada. La contracara es la configuración de un Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) cada vez más fragmentada, donde las redes de agua y cloaca contribuyen a crear territorios divididos, entre conectados y no conectados, donde tanto el Estado como el mercado desarrollan estrategias segmentadas.

Tomando como referencia los estudios que presentan la concesión como un cambio estructural en cuanto a los impactos en la concentración y extranjerización de la economía argentina<sup>13</sup>, este trabajo analiza

---

<sup>12</sup> El proceso de privatizaciones en la Argentina tiene una relación cambiante con la política de estabilidad económica y las políticas de reformas del Estado. Al iniciarse el proceso (1989-1992), las privatizaciones fueron más una herramienta macroeconómica para estabilizar la economía. En la última etapa (1992-1993), al cobrar fuerza la estabilidad y declinar las urgencias financieras del sector público, las autoridades pudieron atender a objetivos diferentes a los puramente macroeconómicos. Gerchunoff, P. y Canovas, G. (1995)

<sup>13</sup> Ver Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2002)

cómo se traduce ese cambio en el conurbano bonaerense. Las redes técnicas condicionan el tipo de asociación entre los actores, y en ese sentido, analizar la *territorialidad de las redes* tiene el propósito de mostrar una doble lectura sobre la concesión, desde las nuevas *asociaciones territoriales* que la concesión despliega en el territorio y desde los problemas que el territorio le plantea a la concesión.

Los cambios que acompañaron la reciente concesión de Aguas Argentinas S. A. se examinan, estudiando en detalle un área que presentaba similares situaciones de vulnerabilidad sanitaria urbana al momento de la concesión. El mismo recorte territorial se analiza según tres planos: como parte de la cuenca baja del Río Reconquista, uno de los ríos más contaminados de la región; como perteneciente a los municipios: General San Martín, San Fernando y Tigre; y como barrios que, a pesar de estar incluidos tardíamente en los planes de expansión de la empresa, fueron provistos por la red como resultado de nuevos modos de articular la demanda. El análisis se centra en las situaciones sanitarias más críticas por su incidencia –como territorios objeto de conflicto– en la identificación y especificación de los mecanismos de asociación territorial que se derivan de la concesión.

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

### **La concesión del agua, un nuevo arreglo institucional**

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

La historia de las redes de agua y cloaca tiene como protagonista a la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) que instituyó una lógica de provisión espacialmente homogénea y técnicamente estandarizada en todo el territorio nacional. Este modelo social del agua mantuvo vigencia como tal, pero había mostrado serias dificultades en alcanzar sus objetivos desde los años 50. Sobre un territorio de alcance metropolitano, a partir de la década del 80<sup>14</sup>, la concesión se presentó como la opción para lograr lo que la empresa pública no había alcanzado<sup>15</sup>.

Hacia fines de la década del 80, la Ley de Reforma Administrativa (1989) declaraba en estado de emergencia, la prestación de los servicios públicos. Si bien el Estado se valió de una serie de consideraciones acerca de la necesidad de una mayor eficiencia e inversión para justificar el programa privatizador, la ampliación de la cobertura<sup>16</sup> y en consecuencia, la población sin redes, fue la razón invocada para apoyar la gestión privada del agua. Ligado a ello, la cuestión ambiental fue otro eje que justificó la concesión, de manera incipiente al inicio pero con más fuerza durante los 13 años de vigencia. Ambos términos: población sin redes que al poco tiempo se tradujo en *pobres*; y *ambiente* fueron recurrentemente usados por diferentes actores cada vez que fue necesario considerar la oportunidad de ciertos cambios. Esa ecuación fue empleada por distintas voces del gobierno nacional —en consonancia con los organismos multilaterales de crédito— tanto al inicio, para sumar consenso al momento de la concesión; como años después, para estatizar la empresa. Las mismas expresiones fueron esgrimidas por la concesionaria para renegociar el contrato original (1997-

---

<sup>14</sup> Varios autores coinciden en afirmar que durante la última dictadura militar (1976-1983), se sientan las bases de lo que sería un nuevo régimen social de acumulación. En el caso de OSN, el decreto 258/80 PEN inicia la transferencia de los servicios sanitarios a los niveles provinciales.

<sup>15</sup> Al momento de la concesión, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del año 1991, el porcentaje de población del área provista por OSN a través de la red pública de agua corriente era del 73,01 y por red pública de desagües cloacales era de 55,72 (porcentaje que disminuye considerablemente si excluimos la Ciudad de Buenos Aires que tiene una provisión casi total).

<sup>16</sup> La empresa concesionaria debía cumplir con un contrato que garantizaba, al finalizar el plazo de la concesión (30 años), el cumplimiento de dos objetivos principales: la conexión de la totalidad de los habitantes a las redes de agua, el 95% a las redes de desagüe cloacal, y el tratamiento primario y secundario de los desagües cloacales del 95% de la población servida (Anexo I Pliego de Bases y Condiciones).

1999). Ahora bien, si lo que estuvo en juego requirió ser presentado de igual modo para ser reconocido como legítimo, es necesario desentrañar los diferentes sentidos otorgados y sus resultados en los territorios donde pobreza y degradación ambiental configuran las situaciones más críticas.

La concesión dio lugar a un nuevo arreglo institucional, mediante la definición de diferentes organismos y funciones –la autoridad de aplicación (el concedente), el ente regulador y la empresa concesionaria– que especificaron sus lógicas de actuación en el proceso mismo de la concesión aunque no lo hicieron en el vacío. Por el contrario, las formas existentes de operar se fueron acomodando a este nuevo entramado con más adaptaciones que resistencias.

Una novedad fue la separación entre las funciones de regulación y las operativas de suministro del servicio, que antes habían sido desarrolladas conjuntamente por OSN. Su correlato fue la creación de dos organizaciones diferentes para operar con las redes. Por un lado, la *empresa concesionaria* Aguas Argentinas S. A. (AASA), un conglomerado económico de capital extranjero (Suez-Lyonnaise des Eaux) y local. Por otro, el *ente regulador* Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) que incluyó en su directorio, un lugar para las particularidades de las tres jurisdicciones que operaban en la concesión: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires.

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

Las categorías de *usuario* y el *cliente* del servicio formaron parte de este modelo, favoreciendo la emergencia de identidades asociadas a posiciones diferenciadas en el mercado, aspecto que no debe subestimarse en una economía que había adoptado un sesgo cada vez más excluyente. Su reconocimiento vino de la mano de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, que incorporó dentro de los derechos de tercera generación, los derechos de los consumidores y usuarios a

la calidad y eficiencia de los servicios públicos, así como a la participación en los organismos de control de dichos servicios.

Se configura entonces desde el inicio, un nuevo mapa de actores estatales, privados y sociales que en el devenir de la concesión se entrelazan con quienes tradicionalmente habían protagonizado la gestión de las redes.

Ahora bien, para desentrañar cómo se traduce el objetivo de la prestación universal en las decisiones tomadas, el recorte territorial que se presenta a continuación, especifica tres cuestiones relevantes –en términos de entramados de intereses y de lo que está en juego– que caracterizaron la concesión<sup>17</sup>:

(a) La condición ambiental de los pobres y su relación con las situaciones más críticas de vulnerabilidad sanitaria urbana, en tanto no fue considerada explícitamente al momento de la concesión pero fue el fundamento de las recurrentes renegociaciones contractuales que caracterizaron su desarrollo.

(b) El doble proceso de fragmentación y concentración de las decisiones. Los incumplimientos respecto de las metas establecidas en el contrato de concesión se manifestaron en conflictos fragmentados en múltiples espacios locales que tuvieron como principal referente el municipio. Frente a ello, la concentración del escenario de su resolución del que participó la empresa y segmentos del Poder Ejecutivo Nacional, con expreso desplazamiento del ente regulador. La fragmentación del problema se reveló en una pluralidad de conflictos: entre organizaciones barriales representando a las familias sin servicio; entre las asociaciones de consumidores y el ente regulador; entre municipios por un porcentaje de inversión de la empresa; entre el ente regulador y la autoridad de aplicación.

(c) La estrategia de segmentación de la cobertura. Por una parte, la empresa incorporó la extensión de las redes en las áreas de oportunidad constituyéndose en la productora privilegiada del suelo urbano. Por otra parte, interpeló al Estado aislando la cuestión de los pobres sin redes como un problema de la agenda social. Una definición de la cuestión que dejó por fuera los incumplimientos con respecto a las inversiones<sup>18</sup> y el casi nulo aporte de recursos propios<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Ver Catenazzi, A. (2004); y Catenazzi, A. y Da Representação (2004).

<sup>18</sup> De acuerdo al estudio realizado por Epszteyn, E. y Gaggero, J. (1999); la empresa había incumplido el 63,5% del monto comprometido de inversión correspondiente al primer quinquenio.

<sup>19</sup> Ver Azpiazu, D. y Forcinito, K. (2004).

Las decisiones tomadas por AASA y expresadas en los Planes Quinquenales se implementaron en el conurbano bonaerense, donde las redes de agua y cloaca habían consolidado espacios fragmentados. En este marco, las prioridades de extensión de las redes requirieron ser negociadas. Seguir el flujo de estas decisiones<sup>20</sup> hasta su concreción en el territorio es el objetivo de la segunda parte.

### **La territorialidad de las redes en la Cuenca baja del Río Reconquista**

La demanda social en torno al acceso a la red se estudia en situaciones de alta criticidad ambiental<sup>21</sup>, porque fueron éstas sobre las que se argumentó la necesidad de las sucesivas modificaciones del contrato de concesión. Tienen en común pertenecer a la cuenca del Río Reconquista. Se trata de un recorte territorial que no se centra en la pobreza sino en la vulnerabilidad sanitaria derivada de la falta de extensión de las redes.

Las asociaciones desplegadas en el territorio para obtener agua de red, se presentan según tres planos significativos: el recurso hídrico, el municipio y el barrio. En primer lugar, las relaciones entre acceso a la red y cuestión ambiental resultado de un incipiente tratamiento integral de la cuenca. En segundo lugar, las agendas locales (municipales) como arena política donde se expresan los problemas derivados tanto de las reformas dirimidas en el ámbito federal, como de las familias sin agua. En tercer lugar, los habitantes, sus organizaciones y estrategias, en tanto atraviesan los modos de articulación de la demanda de red.

---

<sup>20</sup> Ver Latour, B. 2008. El análisis se inscribe en teoría del actor-red. Las contribuciones más relevantes también pueden encontrarse en el sitio web “the Actor Network Resource”, mantenido por John LAW.

<sup>21</sup> Los instrumentos de análisis utilizados para la selección de los territorios, fueron en primer lugar estadístico-cartográficos. Se parte de la investigación desarrollada por Kullock D., Catenazzi, A. y Guzzo, A. (1996) con base en datos del censo 1991. El índice de Vulnerabilidad Sanitaria Urbana (VSU), permite categorizar el riesgo sanitario de quienes no acceden a las redes. A su vez, se cruzó la información de los estados más críticos de VSU con las situaciones más tardías respecto a la incorporación a la red según los distintos planes quinquenales de AASA. A partir este primer conjunto, se trabajó mediante entrevistas semi estructuradas en la cuenca del río Reconquista, localización que enfrenta a similares riesgos de inundaciones y ascenso de las napas.

### *Sin red en la cuenca baja del Río Reconquista*

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

La calidad ambiental de la cuenca sufre el deterioro causado por las descargas de efluentes no tratados, que provienen de las fábricas y del uso doméstico (aproximadamente 12000 industrias y cuatro millones de personas, más del 30 % de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>22</sup>), a los que se les suman residuos de sustancias de uso agropecuario y domiciliarios. La combinación de esos contaminantes y el caudal reducido hacen que exceda la capacidad de dilución y de autodepuración del río. A la vez, el efecto combinado por la escasa pendiente, los vientos y las lluvias crean las condiciones para las peores inundaciones. En particular, en la cuenca baja es donde se localizan los territorios más densamente poblados y el sector donde operó la concesión. Aquí, las redes técnicas se imponen como solución porque resultan muy difíciles de sustituir por alternativas individuales (pozo de agua o pozo séptico) cuando se trata de territorios inundables o con las napas fuertemente contaminadas.

La cuestión ambiental en la agenda del gobierno nacional se incorpora bajo la figura de nuevos derechos ambientales de todos los habitantes consagrados en la Constitución Nacional<sup>23</sup>. El paradigma del desarrollo sustentable, aplicado en diversos organismos internacionales desde mediados de los años 70, se convertía en un discurso válido

<sup>22</sup> La cuenca se extiende más allá del AMBA e incide en 18 municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. La cuenca alta (General Rodríguez, Luján, Marcos paz y General Las Heras) forma parte de la RMBA. La cuenca media (José C. Paz, Moreno, Merlo, San Miguel, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero y Morón) y la cuenca baja (Malvinas Argentinas, Tigre, San Fernando, General San Martín, San Isidro y Vicente López) forman parte de los municipios del Gran Buenos Aires. El área de concesión AASA abarca sólo parte de la cuenca baja del Río Reconquista.

<sup>23</sup> La Constitución Nacional (1994) incorpora los principales criterios que debe seguir el Estado en materia ambiental, estableciéndose una nueva relación entre la Nación y las Provincia (art 41). En este nuevo marco, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la administración nacional tiene un rol crucial en el control de la calidad de agua, de la contaminación de los vertidos a fuentes receptoras incluidos en el contrato de la concesión. Esta secretaria tuvo una participación destacada al momento de la renegociación.



para justificar la inclusión de los temas urbanos. Al mismo tiempo, las agencias multilaterales de crédito orientaron sus planteos y financiamientos entre aquellas iniciativas y proyectos que incluyeran una preocupación ambiental entre sus objetivos.

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

La cuestión ambiental instituyó la Cuenca del Reconquista, como un nuevo territorio de la acción pública. En ese mismo plano, el fenómeno de *elevación de napas* indicó que existía un cambio marcado en el balance hídrico de la cuenca. Las causas fueron objeto de disputa entre los diferentes actores. Si bien, en todos los ámbitos se reconoció que eran múltiples los factores que influyeron concurrentemente para explicar el fenómeno, en algunos aspectos la responsabilidad recayó directamente en el accionar de la empresa.

En particular, el acelerado abandono de una gran cantidad de pozos de explotación para la provisión de agua subterránea y el cambio de la fuente de provisión por agua superficial del Río de la Plata sin el acompañamiento de la adecuada ampliación de las redes cloacales. De modo tal que el agua importada desde el río ingresaba al subsuelo a través de los pozos sépticos ("ciegos" o "negros"), contribuyendo no sólo a la recarga excesiva de la napa freática y su rápido ascenso, sino también al aumento de su contaminación con aguas servidas. Entre los problemas relacionados, motivo de variadas protestas vecinales, se sumó la saturación de los mencionados pozos sépticos, inundaciones de sótanos y la propagación de enfermedades transportadas por el agua contaminada. Otro conjunto de razones se encontraban por fuera del accionar de la empresa. Tales como, la elevación de la napa freática debido al aumento de la precipitación media, y la disminución del consumo de agua industrial por el cierre de fábricas, en un comienzo de creciente desindustrialización.

El ascenso de las napas definió un territorio con problemas comunes y planteó la oportunidad de trabajar en forma asociada con otros municipios que se enfrentaban a situaciones similares, en tanto no existía la posibilidad de una solución individual. La gestión ambiental de cuencas implicó asociaciones entre municipios completamente diferentes y una actualización de la gestión sectorial de las redes (que había mantenido el contrato de concesión) en términos de una gestión integral. Estos procesos llevaron a una creciente necesidad de territorializar las metas, en tanto cada vez resultaba más insuficiente asegurar sólo un porcentaje y se hacía ineludible especificar dónde, cuándo y cómo se harían las obras.

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

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

Los territorios analizados pertenecen a municipios que forman parte de una aglomeración conformada por un centro, la ciudad de Buenos Aires, que concentra la mayor calidad urbana y un conurbano predominantemente poco cubierto por los servicios en red que pertenece a la Provincia de Buenos Aires. Esta situación tiene su correlato institucional, en tanto existe una coincidencia entre jurisdicción y ciudad central pero no la hay entre jurisdicción y conurbano bonaerense. De tal forma, que los procesos que se determinan en el ámbito metropolitano total están condicionados por los alcances y las limitaciones del mapa institucional que los contiene<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Muy brevemente, la Argentina está organizada bajo la forma federal con tres niveles de gobierno: el nacional o federal, el provincial y el municipal. Las unidades político-administrativas que forman el AMBA pertenecen a sistemas estatales de diferente nivel o grado. Los municipios del Conurbano Bonaerense forman parte de la Provincia de Buenos Aires. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de 1996 es autónoma. Sobre las implicancias de este contexto institucional en el AMBA ver Escolar, M. y Pirez, P. 2001.

La clásica alteridad centro / periferia suma conflictividad a la disputa por el acceso a las redes, y se manifiesta mediante alianzas circunstanciales que encuentran al conjunto de los municipios metropolitanos asociados contra la Ciudad de Buenos Aires, al momento de negociar las prioridades de las inversiones para extender las redes. A modo de ejemplo, las negociaciones alrededor de la aplicación del cargo SUMA (Servicio Universal y Mejora Ambiental)<sup>25</sup> son reveladoras de cómo se expresa el territorio de la política en torno al acceso a las redes. Su implementación fue demorada por una medida judicial aplicada por pedido del Defensor del Pueblo de la Nación, quien interpuso el recurso por considerar que constituía el cobro de una especie de impuesto por parte de una empresa privada. Sin embargo, un funcionario municipal plantea la cuestión en los siguientes términos: “*la infortunada intervención del Defensor del Pueblo (...) nosotros le decíamos el defensor de la Capital Federal*”. Todos los funcionarios municipales entrevistados señalan que este episodio desencadenó alianzas entre los municipios que alcanzaron la forma del Foro de Municipios del Conurbano<sup>26</sup>. El clivaje “porteños vs bonaerenses” permitió una asociación entre municipios que paradójicamente vieron en el Defensor del Pueblo de la Nación al representante de los intereses capitalinos y a la empresa AASA como quien expresaba mejor los intereses del conjunto de los municipios.

A la vez cada municipio desarrolla su particular modo de “hacer política”, con relación a la empresa concesionaria y con las organizaciones sociales en los territorios sin agua ni cloaca. En primer lugar, un rasgo común es la división del problema según la solución posible y una segmentación entre quienes pueden pagar la red y quienes no pueden hacerlo. Las denominadas secretarías de obras públicas para los primeros y las de desarrollo social para los segundos.

Esta segmentación tiene estrategias de acción diferenciadas según la prioridad de la cuestión sanitaria en la agenda de cada gobierno municipal. El municipio General San Martín –entre el “deber ser” y una acción débil–, se propuso desautorizar todas aquellas soluciones que implicaran modificar la obligación contractual de la empresa de extender las cloacas, aunque sin considerar las diferentes urgencias de los

<sup>25</sup> Se trata de una de las modificaciones derivadas de la renegociación del contrato original realizadas en el período 1997-1999, mediante el Decreto PEN 1167-97.

<sup>26</sup> El Foro tuvo una actuación destacada en la Audiencia Pública (2000) convocada por el ETOSS a propósito de la presentación del Segundo Plan Quinquenal.

futuros usuarios, quienes se dirigieron directamente a la empresa o buscaron respuesta en el nivel provincial. La estrategia del municipio Tigre fue bien diferente y en afinidad con la empresa, allí se partió de clasificar la demanda según la capacidad de pago, descartando desde el inicio a quienes no podían pagar, al momento de relacionarse con la empresa. En el municipio San Fernando, la existencia de un proyecto propio anterior a la concesión, se manifestó en un estilo de negociador tanto con la empresa (al aprovechar la ubicación de una planta depuradora en su territorio) como con las organizaciones sociales (al definir los barrios que tendrían prioridad en el acceso a la red).

Los tres casos mencionan que si bien el municipio no es el único actor de la política local, concentra en buena medida las contradicciones entre las lógicas funcionales de las redes técnicas y las lógicas políticas de representación del territorio. En este marco, los municipios construyeron un compromiso –también contradictorio– entre los principios económicos que organizaban la concesión y las exigencias de gobernabilidad, a través de nuevas respuestas a los requerimientos que esos principios generaban.

#### *El territorio de la cotidianeidad: la demanda de red en los barrios Villa Hidalgo, San Jorge y El Arco*

La demanda por la extensión de la red implicó en todos los casos algún nivel de organización de base territorial, aunque con sensibles diferencias de acuerdo con la experiencia asociativa. El modo de organizar la demanda en el caso de organizaciones constituidas para mejorar el barrio –tradicionales protagonistas de la auto construcción del conurbano bonaerense–, es bien distinto respecto de aquellas que fueron promovidas *ad hoc* por la concesionaria frente a la exigencia de explicitar el compromiso con la extensión de la red y en consecuencia, su obligación de pago.

El conjunto de los barrios analizados fueron en su origen ocupaciones de hecho, donde los hogares desarrollaron prácticas asociativas como parte de un proceso de reconocimiento social y político en tanto vecinos del municipio, siendo la reivindicación por las redes de agua y desagüe cloa-

---

<sup>27</sup> Se trata de un largo proceso que incluye la obtención de red eléctrica, agua potable y, más adelante, pavimento y cloacas (Ver entre otros trabajos, Pirez, P. y Novaro, M. 1993).

cal una instancia de ese proceso, independiente, paralela o complementaria, según el caso, al de regularización dominial de las tierras<sup>27</sup>.

Ahora bien, los territorios analizados tienen ciertos rasgos comunes, quienes los habitan requieren tener agua sin más dilaciones. La trayectoria recoge el intento fracasado de las soluciones individuales y por lo tanto, sólo les resta obtener agua de un sistema de red. En esta cotidianeidad, la concesión es un proceso lejano, un referente débil al momento de articular las demandas. Son situaciones en las que cobra relevancia la necesidad vital de tener agua potable, lo que se dirime en términos de acceder o no a la red. Para quienes obtuvieron agua después de la concesión, ésta es identificada como un cambio positivo mientras que para quienes no tenían agua y después tampoco la tuvieron, la concesión es irrelevante.

El barrio San Jorge logra acceder a la red a través de la mediación de una organización no gubernamental que intercede ante el municipio y la concesionaria. En Villa Hidalgo, la organización social desarrolla una alianza con la concesionaria y la Provincia de Buenos Aires. El Arco accede a la red formando parte de una de las experiencias del Modelo Participativo de Gestión (MPG).

Cuando la demanda forma parte de la agenda del municipio surge un acuerdo de cooperación entre los dirigentes barriales y los funcionarios municipales para gestionar la red ante la empresa. En este caso la demanda se entrelaza en un entramado de intereses complejo donde se mezclan la experiencia de la organización social y la representación, en tanto procesos que facilitan la posibilidad de ser “elegidos” y en consecuencia, establecer una relación prioritaria con la empresa avalada por el municipio. Por el contrario, si la demanda social no es considerada por el municipio, el reclamo barrial se procesa directamente ante la empresa y ambos se unen en el reclamo ante el municipio.

La empresa AASA reconoce tempranamente la importancia de identificar interlocutores en el barrio. Hacia 1999, crea el Área de Desarrollo de la Comunidad donde se diseña el Sistema de Agua Consensuado (antecedente del MPG). Su implementación implicó la elaboración de una tipología de barrios susceptibles de intervención, en los que la empresa debía solucionar problemas dominiales como requisito para incluirlos como clientes. En estos casos, la concesionaria asumió un papel paradójico, pues se unió a las organizaciones y los vecinos en sus demandas de regularización dominial

frente al municipio. En este punto, las demandas de los barrios populares y de la empresa convergieron, pues mientras el vecino adquiría la regularización de su dominio, la empresa podía ingresarlo en una relación de cliente formal.

En síntesis, cada uno de los planos presentados permite distinguir diferentes asociaciones territoriales que orientaron la expansión de las redes técnicas durante la concesión. Nuevos territorios de la gestión pública, como la gestión integral de cuencas y nuevas arenas de la política local, configuran una ventana de oportunidad para las organizaciones barriales en la lucha por el acceso a los servicios básicos.

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

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

En este contexto, la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (2002), dispuso el fin de la convertibilidad e incluyó para la renegociación de los contratos de concesión, una serie de criterios básicos sobre los cuales debían reestructurarse las revisiones<sup>28</sup>. Este cambio fue la antesala de la estatización. Sobre los múltiples conflictos derivados de la crisis institucional y política, interesa desentrañar dos mecanismos de articulación de la demanda –las institucionali-

---

<sup>28</sup> Entre ellos, el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y los planes de inversión; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; la seguridad de los sistemas comprometidos y la rentabilidad de las empresas. A estos criterios se sumó el fin de la dolarización y las indexaciones tarifarias por la inflación de los EE.UU.

zadas mediante el Modelo Participativo de Gestión (MPG) y las autogestionarias mediante los foros sociales del agua– con el propósito de develar los modos de articulación / fragmentación de los conflictos en torno al acceso a las redes de agua.

Las acciones institucionalizadas se cristalizaron en intervenciones directas de la empresa concesionaria en el territorio, a través del MPG. Una iniciativa que reforzó el rol del municipio como principal interlocutor y al mismo tiempo introdujo el protagonismo de la empresa concesionaria como articulador de las demandas sociales. Las acciones autogestionarias, es decir las movilizaciones generadas alrededor del derecho al agua y por la recuperación de las empresas privatizadas, surgieron en el marco de las asambleas barriales incluyendo a otros actores.

En la primera de ellas, la asociación tiene un fin preciso y acotado: conseguir el agua en tanto habitantes de un sector del municipio y en este marco, la demanda se orienta a constituirse en un barrio “elegible”. En la segunda, un mayor interés por articular la demanda con situaciones similares, mediante la asociación con otras organizaciones.

#### *Las experiencias del Modelo Participativo de Gestión (MPG)*

Las experiencias de asociación que se materializan en el MPG, continúan un tipo de prácticas ya existentes y en ese sentido, el programa expresa la habilidad de la concesionaria para adaptarse, continuando prácticas similares a las desarrolladas por el Estado, en el marco de la focalización de las políticas sociales.

AASA diseña el MPG desarrollando una metodología de acción conjunta con los municipios, el ente regulador y la comunidad. Los municipios seleccionan y lideran los proyectos, acompañan a la población en el proceso de integración y aportan maquinarias para la obra. AASA asegura la factibilidad técnica, aporta los materiales, supervisa los trabajos y brinda capacitación a los vecinos. Los vecinos aportan su mano de obra en la extensión de las redes y posteriormente, se comprometen con aquello que deben pagar. El ETOSS asumió un rol cada vez más relevante como responsable del proyecto. Estas experiencias denominadas de *partenariado*, siguen la matriz de los planes de asistencia focalizados y las nuevas modalidades de participación que caracterizaron la década de los noventa. Ambos dispositivos aparecie-

ron en el debate público como alternativas a las formas tradicionales de hacer política.

En efecto, la descentralización y la focalización de las políticas sociales establecieron al territorio como ámbito privilegiado de la acción estatal. Una convergencia compleja de la cual interesa resaltar, el doble proceso de retirada y penetración del Estado, como dos aspectos mutuamente determinados (Catenazzi, A. y Filc, J., 2001). Por un lado, se produce la llamada “retirada” del Estado, al dejar de producir y proveer servicios públicos. Al mismo tiempo, con la penetración del Estado mediante la focalización de las políticas asistenciales se contribuyó al aislamiento de aquellos barrios en los que el mercado no entraba porque no tenía demanda efectiva a la cual responder. Los planes focalizados dieron lugar a articulaciones donde los referentes de las organizaciones barriales se constituyeron en mediadores centrales entre la población objetivo de la asistencia y el Estado. El MPG disociado del conjunto de la concesión y bajo el lema de la “responsabilidad social empresaria” se inscribe en la misma trama, liderado por la concesionaria y basado en la solidaridad entre vecinos pobres junto con un Estado socio, en las figuras del municipio y el ente regulador.

#### *Las movilizaciones alrededor del derecho al agua*

Al margen de las acciones institucionalizadas en el marco del MPG, surgieron otras formas públicas de asociación<sup>29</sup> que expresaron modos de construcción y expresión de las demandas de agua, más relacionadas con los impactos ambientales. Si las demandas de carácter barrial, fueron definidas en espacios acotados y/o atravesadas por matrices de políticas focalizadas; las protestas en estos casos estuvieron vinculadas con el reclamo por el derecho humano al agua y la cuestión ambiental.

Sobre esta trama de acciones colectivas de protesta, los trabajos de Schneier-Madanes, G. (2001; 2004) centrados en los conflictos del agua en Buenos Aires, dan cuenta del reconocimiento progresivo de

---

<sup>29</sup> El trabajo Schuster, F. (2005) sobre la acción colectiva de protesta desarrolla una serie de preguntas referidas a la normalización (demandas orientadas prioritariamente a obtener una respuesta estatal), la fragmentación (definida como singularización de las demandas con alta localización, poca continuidad temporal y escasa fortaleza identitaria) y el carácter crecientemente cívico de las protestas, que resultaron útiles al momento de analizar las demandas en torno al acceso universal a las redes de agua.



una territorialidad del agua diferente a la barrial. La emergencia de actores desconocidos en el escenario de la provisión de los servicios: en especial las federaciones de usuarios y las organizaciones “ambientalistas” que tuvieron sus orígenes en este período, comporta dos ideas indisociables: por una parte, una nueva concepción del agua y por otra parte, una nueva visión del servicio público.

En ese contexto, el reclamo por el agua se inscribió en el rechazo por los servicios privatizados en un contexto de emergencia de movimientos asamblearios con formas de organización muy abiertas, que reivindicaron fundamentalmente la autonomía respecto del poder político<sup>30</sup>. Las organizaciones de usuarios y el movimiento piquetero coincidieron en la trama de estos reclamos.

Al mismo tiempo, las demandas por el derecho al agua encontraron un ámbito de articulación en las reivindicaciones ambientales. Las propuestas resumieron un nuevo programa de lucha por el agua: cuestionar el control corporativo del agua, proteger este bien como un recurso natural compartido y un derecho disponible para todos, y fortalecer los sistemas de agua controlados por las comunidades.

Las movilizaciones por el derecho al agua coincidieron en los reclamos contra la gestión privada del agua y adoptaron un perfil favorable a la re estatización de la empresa.

### **Elementos para una conclusión: la universalidad de las redes un campo de disputa entre territorios y escalas de las demandas**

La concesión de los servicios de agua se impuso en la región latinoamericana –aunque con diversos ritmos y profundidad–, en un contexto de legitimidad del discurso privatizador, en clave política y económica. Buena parte de las características que sostuvieron al servicio público en su origen fueron cuestionadas, específicamente la creencia en el Estado-operador como única vía para garantizar la universalidad de los servicios.

---

<sup>30</sup> Una serie de eventos regionales, la “guerra del agua” en Cochabamba (2000), el plebiscito constitucional de Uruguay (2004) imprimieron al reclamo una clave latinoamericana. En la Argentina, las luchas por el agua tuvieron su expresión en un conjunto heterogéneo que atravesó al país. En la Provincia de Buenos Aires, los graves incumplimientos de la empresa Azurix S. A. dieron lugar al proceso de re estatización (2002). En la Provincia de Santa Fe, la experiencia de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua (2002), fue un acontecimiento de alta relevancia.

En la Argentina, los cambios estuvieron fuertemente articulados a la difusión de ideas y doctrinas neoliberales que plantearon la refundación del rol del Estado en las políticas públicas. La influencia del neoliberalismo en sus recomendaciones de privatización, estuvo acompañada por un tipo de intervención estatal focalizada y asistencialista que caracterizó las políticas sociales de los 90. Las políticas de descentralización y focalización instituyeron a lo local como ámbito privilegiado de la acción pública. Una ecuación que desplazó del escenario de la crisis a la cuestión urbana que como tal, no encontró lugar en la agenda del gobierno nacional.

Los cambios en los mecanismos de acceso a las redes operados a partir de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires, son emergentes del lugar que la universalidad, como principio organizador de las políticas públicas, ocupaba en la agenda pública. En efecto, la construcción de esta nueva institucionalidad, implicó revisar algunos de los principios que impulsaron el anterior modelo de prestación del agua, en especial los relacionados no tanto al objetivo (a todas luces incuestionable) sino a cómo lograr una prestación universal.

Al desentrañar las demandas de acceso a la red, los territorios del recurso hídrico (la cuenca), de la política (los municipios) y de la cotidianeidad (los barrios) despliegan sus propias reglas, instituciones e intereses. Frente a los estudios que presentan a la concesión como un cambio estructural (en el nivel “macro”), la *territorialidad de las redes* detalla una serie de entramados de intereses situados en diferentes planos espacio-temporales, en los cuales se procesa y se pacta transitoriamente, el compromiso de una prestación universal.

El ascenso de las napas define un nuevo territorio objeto de la demanda; el clivaje “poteños vs bonaerenses” procesa de manera tradicional nuevos conflictos derivados de la concesión. Son situaciones en las que la territorialidad opera como un recurso dinámico de los actores y a la vez, es reveladora de las recomposiciones territoriales derivadas de la concesión. Las demandas se articulan en diferentes escalas (crean nuevas escalas) y en consecuencia, redefinen lo que está en juego en cada una de ellas y las reglas a través de las cuales, los conflictos derivados de la concesión reconstruyen las escalas.

Si el inicio de la concesión se dirimió entre pocos, su desarrollo implicó necesariamente la presencia de otros actores que dieron cuen-

ta de las particularidades del territorio. En el proceso de agregación, las demandas por acceder al agua van disputando otras escalas y la misma *escala* de la asociación es parte de una estrategia de lucha. La concesión de los servicios de agua y cloaca ¿fue un evento regional o nacional, local o metropolitano, o fue un evento internacional? Podríamos asumir que fueron todos, lo cual refuerza el reconocimiento de las diferentes escalas en juego y de las divergencias y coincidencias entre los problemas y significados según las escalas de la concesión.



Al respecto mencionamos dos modalidades de articulación, aquellas que contribuyeron al aislamiento de las demandas y las que favorecieron su generalización. Ambas modalidades se combinan en un doble movimiento, a la vez descendente, desde la totalidad de la concesión hacia cada barrio mediante el “modelo participativo de gestión”, y ascendente, los “foros sociales” que articulan una demanda que se origina en movilizaciones más ligadas al derecho y la cuestión ambiental. Entre ellas el “foro de los municipios del conurbano” como escala intermedia de articulación de intereses.

Esta cartografía muestra modalidades de articulación de las demandas de red, en las que se identifican figuras para la acción pública igualmente relevantes: de un lado, cada situación local requiere un tipo de construcción política caracterizada por la singularidad; y por otro, una figura que puede pensarse como complemento: la acción desterritorializada o más bien reterritorializada, que conecta a las distintas situaciones locales en la perspectiva de movimientos colectivos más amplios y universales.

### **Bibliografía citada**

- Azpiazu, D. y Forcinito, K. 2004. “Historia de un fracaso. La privatización del sistema de agua y saneamiento en el AMBA”. En *Recursos públicos, negocios privados*. Edit. UNGS.
- Catenazzi, A. y Filc, J. (2001) “Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Ponencia presentada en IV Seminario Internacional Megaciudades. Mimeo
- Catenazzi, A. 2004. “Universalidad y privatización de los servicios de saneamiento. El caso de privatización de Obras Sanitarias de la Nación. 1993-2003”. En *Recursos públicos, negocios privados*. Edit. UNGS. Buenos Aires.
- Catenazzi, A. y Da Representação, N. 2004. “La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios

- de saneamiento” en: *Fragments sociales. Problemas urbanos en la Argentina*, Herzer, H., Cuenya, B., Fidel, C. (comps). Edit. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Coutard, O. (2002) “Fragmentation urbaine: regards croisés Nord-Sud”. Projet ATIP CNRS UMR 8134 Latts, París.
- Epszteyn, E. y Gaggero, J. 1999. “Privatización y Regulación en Agua y Saneamiento: Área Metropolitana: Antecedentes y situación actual”, Mimeo.
- Escolar, M. y Pérez, P. 2001. “¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina”. Mimeo.
- Gerchunoff, P. y Canovas, G. 1995. “Privatizaciones en un Contexto de Emergencia”. *Económica. Rev. Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 136. Buenos Aires.
- Graham, S. y Marvin, S. 2001. *Splintering Urbanism. Networked Infraestructuras, Technological Mobilities and the Urban Condition*. Londres (UK)
- Kullock, D.; Catenazzi, A. y Guzzo, A. 1996. “La privatización de los servicios de saneamiento y sus probables efectos sobre la población de bajos recursos del Area Metropolitana de Buenos Aires” en O. Oszlak (comp.) *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego* (O. Oszlak, comp.); Colección CBC-CEA; Buenos Aires.
- Latour, Bruno. 2008. “Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor- red”. : Manantial. Buenos Aires
- Offner, J. M., 2000. Pour une géographie des interdépendances. En *Logiques de l'espace, esprit des lieux*. Edit. Belin. París.
- Pérez, P. y Novaro, M. 1993. “El gobierno de la ciudad latinoamericana. Gestión de la crisis y las necesidades”. En *Revista Medio Ambiente y Urbanización* N° 43-44; Buenos Aires.
- Quintar, A. y Calello, T. 2003. “Prácticas colectivas populares en la Región Metropolitana de Buenos Aires ¿Indicios de nuevas formas de pensar-hacer política?” En Rofman, A. (comp.) *La acción de las organizaciones sociales de base territorial*. UNGS. Buenos Aires.
- Schneier-Madanes, G. 2001. “ La construction des catégories du service public dans un pays émergent: les conflits de la concession de l'eau à Buenos Aires ”. En *Revista Flux Dérégulation, état des lieux*, no 44-45. París
- 2004. “ Entre l'eau “ ressource “ , l'eau “ réseau “ et l'eau “ environnement “ : la démultiplication des territoires urbains ”. En *Cybergeogeo*, Water resources and Territories, Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004, put online on 16 December 2004, modified on 28 February 2007. URL : <http://www.cybergeogeo.eu/index1504.html>.
- Schuster F: 2005. “Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva”, en Schuster, Federico L., Francisco Naishtat y Gabriel Nardacchione (compiladores) *Sujetos de acción colectiva*. Edit. Prometeo. Buenos Aires:



# Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Estado, mercado y relaciones sociales en la espacialidad barrial



*María Cristina Cravino*

En el análisis de las ciudades aún perviven abordajes que la explican como meros soportes físicos de la actividad humana, a la vez que ciertos estudios de los procesos sociales se despegan acriticamente del espacio urbano. En algún sentido, esta desterritorialización implica una despolitización de la cuestión urbana, mientras que las corrientes fiscalistas pierden de vista la perspectiva socio-histórica. Recientemente, hubo avances en la perspectiva relacional, para comprender las vinculaciones entre los procesos territoriales y la acción pública. En sintonía con este último enfoque, se intentará analizar algunos procesos sociales de las villas de la Ciudad de Buenos Aires.

Se parte de conceptos multidimensionales como territorialidad y de esta forma, se apuesta a pensar integralmente ciudad y sujetos, o, en otras palabras, territorio y entramados de actores/agentes. Para esto, el trabajo se centra en el concepto de *territorialidad barrial de las villas* como una construcción social y se focalizará en la disputa por el territorio implicado. Para ello se necesita establecer qué tipo de barrios son estos asentamientos<sup>31</sup> a fin de comprender la relación entre éstos y la

---

<sup>31</sup> Para indagar acerca de los conflictos por el territorio en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, me planteé tomar casos que permitieran generalizaciones. Por esta razón escogí tres villas, entre las más pobladas de la Ciudad de Buenos Aires. Se utilizaron, por un lado, técnicas cuantitativas (encuestas) y por otro se desplegó una mirada en profundidad,



ciudad. La cuestión de la escala con la que se miran los procesos es una decisión metodológica, pero fundamentalmente teórica, porque su definición tiene consecuencias para dilucidar su capacidad explicativa o comprensiva.

En la construcción de los conflictos por el espacio urbano dentro de las villas y en relación con el entorno, intervienen tanto las acciones propias de los habitantes de estos barrios, como las mediaciones, prácticas y discursos estatales (entre los que se dan confluencias, negociaciones y disputas), e inclusive las de actores o sectores que se desenvuelven en otros espacios de la ciudad (¿legal?). Todo esto configura una territorialidad y una acción pública particular, que remite a representaciones y usos del espacio que categorizan a los barrios en la ciudad y los valorizan diferenciadamente.

La “cuestión villera” interpela no sólo a conflictos sociales, sino a las modalidades de gestión urbana y, en consecuencia, la gobernanza de la ciudad, procesos y prácticas que se busca analizar en conjunto. Entonces, en la configuración del status de ciudad “formal” e “informal”, el Estado es un actor central aunque no el único. Por ejemplo, conviven infraestructuras “informales” con “formales”, en otras las “informales” son formalizadas por el Estado, en otras sucede el proceso inverso, así como también el Estado suele entregar materiales de construcción en una estrategia de autogestión del hábitat, etc. De esta forma, se debe analizar la territorialidad del barrio teniendo en cuenta la complejidad de actores y acciones dentro de las villas, pero en el marco de su relación con la ciudad en conjunto.

La propuesta es, entonces, comprender la relación ciudad y villas, a partir de un análisis de la territorialidad del mercado inmobiliario extralegal, la espacialidad barrial de las redes sociales y la interfase de vinculación entre los pobladores de las villas y las diferentes agencias estatales, a la luz de la acción pública, a partir de las intervenciones del Estado en estos barrios.

---

rescatando y reconstruyendo los puntos de vista de los sujetos, para lo que desarrollé un trabajo de campo intensivo por medio de entrevistas, historias de vida y observación participante. Este trabajo retoma y amplía algunos tópicos trabajados para la tesis de doctorado “Mercado inmobiliario informal, regularización dominial-urbana y propiedad en el espacio barrial de las villas de la Ciudad de Buenos. Una mirada socio-antropológica”. El trabajo de campo fue realizado desde comienzos del año 2004 y hasta finales del 2006. Agradezco al Lincoln Institute of Land Policy por el apoyo recibido a través de una beca para realizar el doctorado. Por otro lado quiero agradecer la lectura crítica del capítulo que realizó generosamente Clarisa Bettatis.

La secuencia del presente capítulo es la siguiente: en primer lugar, en una escala que toma el conjunto de la ciudad se debatirá la problemática relación entre las concepciones teóricas que establecen la dicotomía formalidad-informalidad y la categorización práctica equivalente; indagándose si las teorías acerca de la segregación son superadoras de dicha taxonomía. En segundo lugar, en la escala del espacio barrial, se analizará el fenómeno del surgimiento y funcionamiento del mercado inmobiliario extralegal en las villas de la ciudad. En tercer lugar, en una escala que se redefine constantemente y donde se articulan la ciudad o región metropolitana y el espacio barrial, se indagará la construcción de un sistema de significaciones y prácticas en torno a la regularización dominial en dichas villas. Por último, se presentarán algunas consideraciones finales.

### **En la escala de la ciudad: tensiones a partir de las categorías formal-informal**

Las villas, hasta hace un tiempo llamadas “villas miseria”, son denominadas en el lenguaje técnico-académico como asentamientos informales, asentamientos irregulares, asentamientos populares o simplemente asentamientos humanos, otras veces se los llama barrios precarios, barrios subnormales o, en su defecto, se utilizan nombres semejantes. Estas denominaciones suelen buscar despegarse de los términos aplicados por la sociedad, que implican sentidos peyorativos y se asocian a representaciones estigmatizantes respecto a sus habitantes, sin embargo son “traducidos” al sistema de representaciones, manteniendo siempre aspectos valorativos.

Las villas suelen ser categorizadas como parte de la “ciudad informal”, sin embargo, esta concepción debe ser problematizada porque encierra problemas a la hora de pensar la territorialidad como un concepto multidimensional.

La misma categorización establecida desde el Estado y desde ámbitos académicos, asume una taxonomía dual: ciudad “formal” versus ciudad “informal”. Esta clasificación oculta dos categorías que no son equivalentes en cuanto a su valoración. La ciudad “formal” es la que se encuentra dentro de las normas (que se modifican con el tiempo y por lo tanto, incluyen o dejan fuera de la legalidad ciertas zonas), con un status social legitimado, lo que conlleva a naturalizarla como equivalente a “ciudad” o colocar como hegemónicas las prácticas y formas de

urbanización de algunas clases o sectores sociales. La “informal”, entonces, es aquello que no encaja bajo la definición de urbanización formal. Es una definición ambigua, que se delimita por la negativa, y que en la realidad abarca una amplia gradiente de situaciones. Esta noción coloca en el extremo a las villas como formas cristalizadas de la urbanización “ilegal” y deslegitimada, esto es: la tipología más alejada del “deber ser” de la ciudad. Este atributo de informalidad opera para definir también los conflictos y los actores intervinientes en los entramados de las villas. Así, este cumplimiento o no del “deber ser” se traslada a las categorizaciones de los actores que viven en las villas, adscribiéndole las etiquetas de “ilegales”.

Las villas mantienen una relación contradictoria con la “ciudad formal”: son parte de la ciudad, es decir son una porción de una misma unidad, pero física y socialmente son considerados espacios claramente diferenciados. El término “subnormal” es indicativo de este paradigma: lo normal es la llamada ciudad “formal” y todo lo que no se ajusta a dichas normas, está por fuera de lo “normal”, instalado como un sentido común compartido por los diferentes sectores de la urbe. En síntesis, *son fragmentos de ciudad sin status de ciudad*, considerando tanto su status social, como el jurídico o el normativo.

Esa tensión se manifiesta claramente en las actuales intervenciones del Estado: por un lado se intenta regularizarlas (dominial y urbanamente), es decir ajustarlas a lo “normal”, pero al mismo tiempo en muchas ocasiones se reconoce el espacio construido y por lo tanto, la urbanización realizada los propios vecinos de estos barrios. Esto se evidencia como un equilibrio inestable: las instancias estatales intentan modificar la traza urbana para asemejarlas a la ciudad “formal” (aunque con una normativa adaptada<sup>32</sup>), pero los habitantes intentan que sean reconocidas las viviendas que construyeron y que no sean objeto de demolición. Este paradigma de intervención estatal presupone que lo físico es superior a los procesos sociales y arrastraría a éstos últimos hacia el cambio. La realidad indica una mayor complejidad: lo físico y lo social se encuentran intrínsecamente unidos y son decodificados socialmente de forma integrada. Sin embargo, los procesos físicos y sociales presentan tiempos procesuales diferentes y nunca pueden ser pensados de forma mecánica.

---

<sup>32</sup> Ya que por ejemplo habilita la formalización de lotes con una superficie menor a la que establece la norma para la ciudad en general.



Apelar a los términos segregación/fragmentación/diferenciación socio-espacial, en sí mismo no resuelve la recusación al dispositivo *ciudad formal-ciudad informal*. Es un lugar común en las investigaciones urbanas hacer referencias a ciudades segregadas, a la “agudización” de los procesos de segregación sin que sea explicitado cómo se entiende este proceso o cómo pueden ser verificadas dichas afirmaciones. También son recurrentes las imágenes que remiten a la “crisis” de las ciudades latinoamericanas, particularmente en alusión al crecimiento de las urbanizaciones informales. Mientras tanto, otros autores plantean que en las ciudades latinoamericanas, desde su surgimiento, distintos sectores tendieron a asentarse en espacios urbanos diferenciados<sup>33</sup>, que implicarían entonces situaciones de segregación precoz.

La segregación no es evidente, por el contrario, la primera imagen que aparece es que las ciudades son desordenadas, improvisadas. La cuestión es precisar a qué intereses y de qué actores depende la planificación urbana (Marcuse, 2004). Por ejemplo, las intervenciones estatales recurrentemente tendieron a invertir en infraestructura urbana en las áreas consolidadas, generándose un círculo vicioso que tiende a reforzar el dispositivo *ciudad formal-informal*, fortaleciendo los procesos de legitimación y deslegitimación de estos espacios. Esto sucede aún cuando el paradigma de intervención actual no hace tabla rasa de las urbanizaciones informales, sino que surge de reconocer que estas modalidades fueron la forma de solucionar el acceso a la ciudad por parte de los sectores populares, solución que, sin embargo, desde ese punto de vista, debe ser corregida.

Es muy difícil escapar a esta taxonomía que fuerza la dicotomía, aún cuando la realidad presente más matices, más grises. Es reconocido que existe informalidad urbanística o legal en lo que aparenta ser la ciudad “formal” y viceversa. La dificultad radica en que este modelo (dicotómico) es el hegemónico como paradigma de intervención y se constituye en una representación social compartida por todos los sectores, aunque con denominaciones distintas, dependiendo de los actores que las enuncien. Es decir, *aunque lo cuestionemos como concepto*

---

<sup>33</sup> Es llamativo que la investigación específica sobre segregación (además de usos retóricos reiterados) estuvo ausente en la Argentina hasta muy recientemente, en que comienza a esbozarse tímidamente como preocupación teórica relevante, vinculado principalmente a las nuevas modalidades de urbanización de las elites. Quizás una de las excepciones más honrosas son los trabajos aportados por Torres (1998).

*opera como categoría social*. Por ejemplo, en las villas se suele hablar de un “adentro” y un “afuera” para hacer referencia a esta dicotomía<sup>34</sup>. En las instancias estatales es común aludir a las “villas” contrapuestas a los “barrios”, en el mismo sentido. Cualquiera de estas denominaciones alude a las categorizaciones sociales *formal-informal*.

Harvey (1997) parte de la premisa de que la accesibilidad y la proximidad<sup>35</sup> son los rasgos más importantes de todo sistema urbano.<sup>36</sup> Creemos que estas dos variables son centrales para analizar los procesos de segregación/fragmentación. Este autor considera a este proceso como el resultado de la acción de grupos sociales interesados en apropiarse de la renta “real”, entendida como el acceso desigual al consumo de bienes colectivos o calidad de vida. De esta forma, se puede comprender que existe una tensión entre distintos modelos de ciudad, sostenidos por grupos sociales determinados, lo mismo sucede dentro de los mismos barrios a través de mecanismos de diferenciación que luego se explicarán.

Debido a que el concepto de *segregación* presenta demasiadas imprecisiones en cuanto al fenómeno que quiere connotar y que conlleva una densidad fuerte (muchas veces considerado como sinónimo de polarización), emergieron, particularmente en la última década, términos que intentaban superarlo para dar visibilidad a procesos más complejos. De Queiroz (et al., 2003), por ejemplo, habla de “fragmentación social”, Prevôt Schapira (2002), de “sociedad en archipiélago”<sup>37</sup>. La idea de “fragmentación” evidencia un fenómeno de superposición entre diferentes espacios urbanos dando visibilidad a la multiplicación de las diferencias sociales. A su vez, debe relacionarse con las modificaciones en la estructura social y los procesos urbanos, ya que su vinculación no es mecánica o directa, sino que contiene, por el contrario, numerosas mediaciones. De esta forma matiza el concepto de segregación urbana; en particular,

---

<sup>34</sup> Es interesante notar que en los barrios cerrados también se alude a un “adentro” y “afuera”, pero allí el primer término pretende ser un espacio cerrado y no “contaminado” de los procesos sociales del entorno y, por lo tanto, lograr una sociabilidad propia y exclusiva. Esta es la utopía que alimenta a estas experiencias, pero este capítulo no pretende analizar cuánto logran o no esta utopía aislacionista.

<sup>35</sup> Por proximidad entiende los efectos de estar en contigüidad y continuidad.

<sup>36</sup> Luego retomaremos el análisis de este autor en el análisis del mercado inmobiliario informal y los procesos de regularización dominial.

<sup>37</sup> Cabe aclarar que estos términos son utilizados también por muchos otros autores.

a partir de la complejización de la estructural social, que implica cambios en la territorialidad de las ciudades o metrópolis.

Las villas, son espacios que remiten a una diferenciación socio-espacial y los sujetos que allí habitan son objeto de estigmatización por la pertenencia a un territorio marcado negativamente en términos sociales. Por esta razón, para referirse a ellos se utiliza muchas veces la etiqueta de “gueto”. La escuela de Chicago, que estudió profundamente estos espacios,<sup>38</sup> partió de una visión ecológica de la ciudad. Suponía que lo que lo creaba no eran relaciones externas, sino que el gueto creaba sus propias relaciones (Park se aleja de esta visión general), es decir se creaba a sí mismo, en un proceso auto-aislacionista. Tanto para Park como para Wirth el gueto no es sólo un hecho urbano, sino un “estado de la mente”, concebido como una cultura<sup>39</sup>, muy vinculado a la hostilidad, la violencia y los conflictos entre esta cultura del gueto<sup>40</sup> y la del resto de la sociedad norteamericana. Mostraba al mismo tiempo, la diversidad de formas de vida en la ciudad.

Wacquant (2001:39) plantea la existencia de una “nueva línea de color urbana”, donde analiza las transformaciones de las visiones sobre el gueto norteamericano. Destaca que en un determinado momento histórico se dio una fuerte reivindicación de este tipo de espacios, mediante movimientos sociales que vigorizaban a la comunidad negra, enmarcado en una coyuntura donde el país se comprometía a combatir la desigualdad racial. En sus palabras: *“por debajo de la persistencia de la subordinación económica y el encierro racial, el gueto de la década del ochenta es muy diferente del gueto de la década del cincuenta. El gueto comunitario de la inmediata postguerra, compacto, marcadamente delimitado y con todo un complemento de clases negras enlazadas por una conciencia colectiva unitaria, una división social del trabajo casi completa y organismos comunales de movilización y representación de amplia base, ha sido reemplazado por lo que podemos llamar hipergueto*

<sup>38</sup> La Escuela de Chicago aplicó el término “gueto” a las áreas urbanas donde residía la población más pobre, en general inmigrantes europeos aún no “aculturados” por la sociedad norteamericana. Según Park, el gueto es tanto un producto de la dominación de un grupo sobre otro, como de la defensa y resistencia culturales del grupo étnico subordinado. La asimilación y la superación de su posición subordinada se centra en que el grupo acepte y adopte los valores de la sociedad norteamericana.

<sup>39</sup> Aquí puede observarse la influencia de esta escuela en la formulación teórica de Lewis de una “cultura de la pobreza”.

<sup>40</sup> Por esta razón no compartimos la posibilidad de hablar de “guetos de ricos” como plantea Sabattini (2003).

*de las décadas ochenta y noventa, cuya configuración espacial, composición institucional y demográfica, posición estructural y función en la sociedad urbana son absolutamente novedosas*". Esta "hiperguetización" se caracteriza por la decadencia de la trama organizativa y por la falta de presencia del Estado, a diferencia de etapas anteriores.

Se deben tomar precauciones y evitar una traslación acrítica de esta teoría, a las villas miseria de Argentina, porque justamente su historia difiere radicalmente de la de los guetos norteamericanos. Recientemente, el término gueto es utilizado como referencia para indicar los procesos de transformación que se producen en los asentamientos informales de la Argentina, en cuanto a su sociabilidad, relación con la ciudad "formal" o fenómenos como el clientelismo. Wacquant (op.cit.) plantea que ni la discriminación ni la segregación significan guetificación. Por eso considera que los barrios de relegación en Francia, que se multiplicaron cuando los mecanismos de la reproducción de la clase obrera cobraron dificultades, son en realidad "antiguetos" y están profundamente penetrados por el Estado (proceso similar al de las villas de la Ciudad de Buenos Aires<sup>41</sup>). Esto no quita que exista una tendencia a crecientes divisiones y tensiones étnico-raciales en las metrópolis europeas, por lo tanto su consideración de "antigueto" es provisoria (al respecto podemos resaltar en particular los conflictos ocurridos en los suburbios parisinos de los años recientes).

Aquí se propone distanciarse de aquellos que se refieren a las villas de la Ciudad de Buenos Aires como guetos. Se considera que se trata de dos espacios sociales con fuertes diferencias, aunque comparten ser objeto de estigmatización. En el surgimiento de los guetos el Estado es el actor central en el proceso de relegamiento, término que está implicando una intencionalidad de localización específica en la ciudad. En las villas, el origen puede remitirse a una falta de política de vivienda y al mercado de la vivienda (y por lo tanto, la regulación del Estado), que coloca barreras económicas a la entrada (en algunos casos también barreras sociales) que dificultan el acceso de los sectores de escasos recursos tanto al suelo urbano como a la vivienda en la ciudad. Si bien en ciertos casos las villas surgen a partir de acciones puntuales de agentes estatales ante una "emergencia", no se puede plantear una intencionalidad de acotarlos geográficamente a ese espacio. Por otra parte, como

<sup>41</sup> Es importante de todas maneras remarcar que a la presencia del Estado en estos barrios no puede atribuirse el mismo sentido.

muestra Wacquant (2001), en el gueto la variable racial es central, situación que no se puede aceptar como válida *vis a vis* para las villas de la Ciudad de Buenos Aires.

Las villas comparten con los guetos ser objeto de estigmatización, pero esto no es exclusivo de ellas. A su vez, el concepto de gueto se asocia a una “cultura del gueto” que se considera que nos aplicable y que puede constituir la principal crítica a la posición ecológica-cultural de la Escuela de Chicago, impronta que se sigue arrastrando en muchas de sus utilizaciones. Según esta corriente, estos imaginarios están disponibles y “*cada sector se vincula con él según las disposiciones subjetivas que ha podido adquirir y según las relaciones sociales en que está inserto*” (García Canclini, 1997: 95). La categorización de “gueto” puede contribuir a una mirada que culpabiliza a los sujetos de su situación. Se puede hablar de peores condiciones habitacionales, inferiores condiciones de inserción laboral, etc, pero esto remite a factores externos, producto de causas que los habitantes no pueden controlar; aplicar etiquetas como “anomia” o similares, acrecienta artificialmente la diferencias entre áreas con y sin status de ciudad, como son consideradas las villas.

Se producen cambios en la sociabilidad y en las condiciones de acceso a los barrios (en particular la aparición de un mercado inmobiliario informal), pero también se pueden advertir cambios en la ciudad tomada en su conjunto. Es decir, se fue modificando la dinámica social de la metrópoli y la década del 90 fue paradigmática en cuanto a re-ualificaciones y operaciones urbanas (son emblemáticos Puerto Madero y el Abasto, aunque no las únicas), que tendieron a la gentrificación de esas áreas y por lo tanto a la expulsión de los grupos de menores recursos.

Asimismo, se desea resaltar que las villas de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano son espacios heterogéneos, por lo que no se coincide con aquellos que ven una tendencia hacia la homogeneización de los barrios llamados comúnmente “populares”. Por el contrario, esa tendencia puede ser observada en los enclaves que producen las urbanizaciones de las elites (*gated communities*), como lo demuestra Svampa (2001). Hay reacomodamientos de los grupos sociales en la ciudad que disputan por las externalidades y status que ofrecen diferentes sectores, vinculados, pero no unidireccionalmente, a las transformaciones de la estratificación social de la región.

Como sostiene Gravano (2003), las modificaciones de la identidad de un barrio transforman la identidad de la ciudad toda. Otra diferencia, que merece ser resaltada, entre “barrio” y “villa” como categorías nativas, surge apelando a la idea de trayectos urbanos, ya que puede afirmarse que los “vecinos” de barrios “formales” del Área Metropolitana de Buenos Aires suelen atravesar distintos sectores de la ciudad en sus trayectorias cotidianas, pero pocas veces (o directamente nunca) se adentran en las villas, que son espacios cerrados simbólicamente e ideológicamente. Esta diferenciación funciona como frontera al ingreso, aún cuando haya ciertos espacios más “formalizados”, tales como arterias viales o equipamiento comunitario (mayormente producto de las intervenciones estatales) que “ablandan” el acceso/tránsito y permiten el paso. De esa forma, la territorialidad del status social de los barrios no se yuxtapone directamente (o no se correlaciona) con la trama urbana de la ciudad, es decir no se puede sostener que a igual configuración física igual utilización y apropiación de los espacios, sino que es necesario contemplar la dimensión socio-simbólica. Esto es, la territorialidad se construye socialmente y debe ser interpretada y de-codificada.

Por lo tanto, las villas son *barrios* pero sin prestigio, con una identidad negativa, que buscan tener la legalidad/legitimidad de cualquier barrio, en otras palabras fragmentos de ciudad con status de “anti-ciudad” (comprendido desde las marcas territoriales y simbólicas). De ahí, que la estrategia de sus habitantes y algunas de las políticas gubernamentales sea la de quitar la etiqueta negativa y poder asignarle la de “barrio” con status “normal” (traducible, en buena medida a “ciudad formal”). Este status significa librarse de ciertos elementos materiales (marcas) que se asocian al desprestigio, por ejemplo, reemplazar pasillos por calles. Sin embargo, esta transformación material se inserta en un proceso con ciclos de mediano alcance, ya que la villa físicamente es un lugar siempre en mutación, continuamente haciéndose, construyéndose. En cambio, aún cuando su condición urbana o arquitectónica cambie, el estigma y el status no se modifican automáticamente. Por esta razón, muchos de los “asentamientos” del Conurbano Bonaerense, aún cuando físicamente no tengan una diferenciación tan marcada con su entorno, en la mayoría de los casos, suelen cargar con el estigma de “villa”. El tipo de abordaje que realizan los medios masivos de comunicación, resaltando aspectos negativos, tales como el mercado de la droga o la delincuencia en el espacio barrial de las villas, refuerza

día a días las etiquetas acusadoras. El territorio devuelve a los sujetos que habitan las villas una identificación negativa provocada por la mirada exterior, que no es asumida pasivamente, sino que es objeto de disputa y que busca ser transformada en una identidad positiva (Cravino, 2003) o, en algunos casos, reproducida.

### **La noción de espacialidad barrial**

Desde hace algo más de una década asistimos a dos movimientos dentro de la teoría social: por un lado, cada vez es más introducida la variable social en las concepciones del espacio, y por el otro, cada vez es más considerado el espacio por parte de aquellos que estudian el campo social. Todo parece indicar la necesidad de una articulación dialéctica de estas dos variables. Soja (1985) distingue entre espacio y espacialidad<sup>42</sup>, siendo esta última el espacio socialmente producido. A su vez, la producción social de la espacialidad<sup>43</sup> no puede ser separada completamente del espacio físico y cognitivo.

El barrio es una categoría que utilizamos cotidianamente, que aprehendemos de pequeños y que se escurre muchas veces en las teorizaciones acerca de la ciudad porque está incorporada a las vivencias cotidianas de quien habita en ella. Esta categoría es construida por medio de la relación de múltiples actores y connota valoraciones identitarias, sociales, de status y afectivas. Suele haber tensiones entre las denominaciones oficiales y los usos de la cualidad barrial en la vida cotidiana de los vecinos, e incluso los límites de los barrios son definidos y redefinidos socialmente en el juego de relaciones con el resto de la ciudad, por medio de dispositivos de diferenciación socialmente construidos que implican valoraciones distintas. Por ejemplo, son muy conocidas las diferentes etiquetas que se utilizan dentro del barrio de Palermo para distinguir zonas (Soho, Hollywood, Queen, etc.) que muchas veces son utilizadas o inventadas por los desarrolladores urbanos.

Actualmente, es relevante una corriente que confluye en estudiar la territorialidad de las prácticas sociales de los sujetos populares o de las intervenciones del Estado. No obstante, se puede distinguir entre estu-

<sup>42</sup> Siguiendo a Soja no todo espacio es socialmente producido, pero toda espacialidad lo es.

<sup>43</sup> La temporalidad y la espacialidad, como productos sociales manifiestos, son centrales para la construcción de toda interacción social.

dios que consideran el territorio como una variable (independiente) para comprender alguna cuestión social particular, de aquellos que lo tienen como objeto de estudio la ciudad en sus escalas.

En nuestro país, la relevancia de los estudios situados en los barrios populares (de los que existen buenos antecedentes) responden a dos fenómenos antagónicos, pero asociados. Por un lado, como consecuencia de políticas sociales de corte neoliberal acentuadas en los '90, emerge la focalización barrial como modalidad supuestamente eficiente y eficaz en la distribución de recursos y servicios para los sectores de bajos recursos. Por lo tanto, la focalización territorial pasa a ser la forma más "simple", que implica en los hechos focalizaciones superpuestas de acuerdo a los criterios de cada programa. Esto provoca la diferenciación de zonas específicas donde la recepción de los recursos de los programas circulan de manera más intensa que en el resto de la ciudad, constituyendo "barrios bajo planes" Así, observamos que en los estudios de política social se multiplican los análisis que delimitan determinados ámbitos barriales, lo mismo que los estudios sobre clientelismo (Auyero, 2001) o la política local (Frederic, 2004) o como escenario de movimientos sociales, como las tomas de tierras, en los 80 y hasta mediados de los años noventa (Merklen 1991; Cravino, 1998); recientemente la escala barrial se empleó para delimitar el área donde tienen lugar prácticas políticas nuevas tales como las Asambleas Barriales<sup>44</sup> (Quintar-Calello, 2002) o movimientos piqueteros (Svampa, 2003, Manzano, 2004).

Por otro lado, y también producto de la política económica de corte neoliberal de la década del 90, el barrio emerge vinculado a las transformaciones de las clases medias altas y altas ("los que ganaron" con el modelo socio-económico), lo que llevó a analizar la sociabilidad microsocioal en los barrios cerrados y *countries* (Svampa, 2001). También desde la historia urbana se observa una recuperación de la escala barrial, dando Scobie (1977) el puntapié inicial y continuado por diversos autores (por ejemplo Gorelik, 1998 o De Privitello, 2003)<sup>45</sup>, sumado a ensayos como los de Sebrelli o Sarlo.

Un aspecto a subrayar es que la implementación consecutiva de programas sociales, refuerza y reproduce las estigmatizaciones de los son objeto estos territorios, las villas. Es decir, profundizan su status menor, diferenciándolas y distanciándolas aún más de la ciudad "formal".

<sup>44</sup> Ver en este mismo libro el capítulo escrito por Aída Quintar.

<sup>45</sup> Ver en este mismo libro el capítulo escrito por Alicia Novick.



El barrio es la escala donde el funcionamiento de los entramados de actores del mercado inmobiliario informal de cada una de las villas puede ser comprendido. Su territorialidad condensa entramados internos y los vincula con el “afuera” de estos barrios, particularmente en cuanto a la diferenciación en las condiciones urbanas y dominiales. Esta condensación propia de un entramado de actores con reglas del juego vinculadas a la “informalidad urbana” es lo que podemos denominar espacialidad barrial, en su doble dimensión ontológica: física y social. Con el concepto de espacialidad barrial queremos cristalizar un espacio donde lo social y lo físico están imbricados, es decir las relaciones sociales moldean prácticas dentro de un territorio y ciertos procesos pueden ser comprendidos en este marco. Por otra parte, toda espacialidad barrial implica tensiones internas y disputas por el territorio mismo y su estatus.

Existen transformaciones en la sociabilidad desde los comienzos de cada una de las villas hasta la actualidad, también aumentó geométricamente la densidad, la cantidad de población, y varió el origen de los migrantes, por lo que, sin duda, los lazos sociales no son los mismos que los de la etapa fundacional. Las redes y las organizaciones sociales son por definición dinámicas y por lo tanto se modifican, surgen nuevas y otras desaparecen. Sin duda, las relacionales sociales desplegadas por las redes sociales no cubren todo el barrio (villa), sino que están adscriptos territorialmente a manzanas (o sectores) o simplemente a redes específicas diseminadas espacialmente. Que no existan organizaciones fuertes o de gran actividad (en comparación con otros momentos) en relación a las reivindicaciones sobre el hábitat, e inclusive que hayan decaído las organizaciones de segundo grado, no significa que estas hayan desaparecido o se hayan desertificado. Es decir, se están transformando/adequando o construyendo un nuevo contexto en relación a la ciudad en su conjunto.

Vinculado a esto, se sostiene que la focalización territorial en la aplicación de los programas sociales es el elemento más relevante de fragmentación: la llegada de recursos, en los hechos de forma discrecional, fomenta la sospecha entre vecinos y la competencia por los mismos. Nadie conoce con exactitud por qué y cómo algunas instituciones reciben mercadería/recursos y otras no, situación que se extiende hacia diferentes áreas<sup>46</sup>. Que en ciertos casos se aprovechen esos

<sup>46</sup> Con esto se quiere marcar que aunque los programas están diseñados focalizadamente, en la implementación se utiliza criterios de discrecionalidad y esto sucede gracias a que

recursos individualmente no implica que ocurra en todos los casos, pero, sin embargo, todos son sospechados por el resto de los vecinos de hacerlo. En algunos casos, hay acusaciones de discriminación por nacionalidad, respecto al acceso a recursos o servicios, en esto se involucra a los delegados, de quienes se dice que favorecen a sus connacionales. En este caso, se puede razonar de igual forma: que en algún caso ocurra no significa que siempre suceda, pero la desconfianza existe. A su vez, la cooptación política de delegados o representantes barriales provoca diferenciaciones entre los mediadores, de acuerdo a las alianzas que establecen con las agencias estatales u organismos proveedores de recursos.

También se evidencia la competencia de las instituciones o agentes estatales por detentar la interlocución con los habitantes de las villas. Es decir, la competición por los recursos y por la representación es la estrategia central desarrollada por estas redes y los agentes individuales. Pero esta estrategia nunca es pura, ya que se articula conflictivamente con redes de reciprocidad ajenas a los recursos estatales.

El espacio barrial aparece en una primera imagen como unificador, por la condición habitacional que comparten sus habitantes, como una marca en su identidad. Pero cuando se pone la lupa en las relaciones sociales, se encuentran una serie de redes superpuestas o excluyentes dentro de las villas. Por lo tanto, se debe plantear una primera disrupción a la imagen de unidad. Por un lado los prejuicios que estereotipan los comportamientos de los sujetos por nacionalidades, diferencian entre sí a los habitantes. Además, por otro lado, tomando la perspectiva de los actores barriales, la clasificación interna de “pobres dignos” e “indignos” opera como una forma de apropiarse de un mejor status social dentro del barrio, ya que todos quieren presentarse e identificarse con los primeros y siempre son “los otros” los que no “aspiran” al progreso personal o familiar y esos otros (los “indignos”) son, desde la perspectiva de los villeros, aquellas familias que no envían a sus hijos a la escuela o dejan que permanezcan en las calles o pasillos a riesgo de conformar grupos tentados al consumo o tráfico de drogas. Es decir, sobre la territorialidad social dada por el barrio se

---

no se conocen en los barrios los requisitos para ser incluido o no en la focalización y, por lo tanto, se evitan reclamos de los vecinos por no ser incluidos. De esta forma, los recursos estatales se constituyen en elementos privilegiados para el manejo del poder barrial.

inscribe una territorialidad clasificatoria de los diferentes grupos que los cualifica de forma diferencial. En síntesis, las etiquetas, los agrupamientos por nacionalidades o las aspiraciones, son elementos clasificatorios de los grupos, que construyen territorialidades sociales, que sólo pueden ser de-codificadas a partir de las estructuras de significaciones de los habitantes de las villas. Coexisten a la vez, entonces, diferentes tipos de diferenciaciones sociales internas, que presentan un relevante dinamismo.

Aquí se considera que los medios de comunicación exageran (y/o distorsionan la información) respecto a las redes de tráfico de drogas o actividades delictivas, ya que éstas no involucran a la totalidad del barrio, tal cual se las pretende presentar. De igual modo, las organizaciones dedicadas a estas actividades no son la principal institución de autorregulación del barrio. Tal autorregulación no se halla legitimada o aceptada por todos los agentes del barrio, los conflictos son resueltos entre los mismos vecinos a partir de un sentido común compartido del deber ser de buena "vecindad", por las pautas o decisiones tomadas por los delegados o los cuerpos de delegados, por las intervenciones de las iglesias, las escuelas, los centros de salud, la policía y sólo en algunos casos por las redes del delito. Por lo tanto, su control del territorio no es total, varía de acuerdo a los períodos: todos los vecinos conocen sus zonas de acción y conociendo la topografía social de las villas, se puede acceder a estos barrios sin mayores dificultades. Es decir, la territorialidad de las actividades ilegales no es la principal territorialidad de las villas, tal como se la quiere presentar en diferentes ámbitos.

En la cotidianidad, los habitantes realizan acciones que dan cuenta de la existencia de diferentes sistemas de relaciones: las compras diarias se realizan en sus barrios, se despliegan lazos de reciprocidad como el cuidado de niños, préstamo de herramientas, alimentos o dinero, frecuentemente. Es decir, hay una territorialidad de las relaciones sociales barriales de reciprocidad, que signa la vida cotidiana. Esto fue corroborado por medio de la aplicación de encuestas (propias), donde las respuestas en este sentido fueron mayoritarias. A su vez, hay una territorialidad de las actividades económicas que van desde comercios hasta talleres de costura y otro tipo de producciones. En estas las relaciones de connacionalidad son relevantes para acceder a la red. Esto es, la territorialidad de las actividades económicas está moldeada, en buena medida, por la de la sociabilidad barrial.

### **Disputas por el hábitat: el mercado inmobiliario extralegal y las transformaciones en la territorialidad barrial**

Las urbanizaciones informales surgieron por ocupaciones de hecho o acciones colectivas desde aproximadamente 1930 en Buenos Aires. Las redes de migración o de parentesco fueron un elemento central para explicar su conformación o crecimiento, en una lógica de reciprocidad de los sectores populares urbanos (es decir, sin mediar pago alguno). Sin embargo, desde principios de la década del 90, estas modalidades de acceso se modificaron sustancialmente, ya que: cada vez es más importante el peso que tienen las formas monetizadas de obtención de un terreno o una vivienda. Esta mercantilización en las formas de acceso a los barrios se presenta en dos tipos de transacciones: la compra-venta de inmuebles y el alquiler de piezas o casas. Estas prácticas conforman un mercado inmobiliario que es categorizado como “informal”, esto es, sin la documentación legal requerida por la administración pública para este tipo de transacciones. En este caso, el término “informal” alude a dos procesos que lo diferencian de lo “formal”, con todas las connotaciones que tiene esta construcción teórico-social dual que explicamos en el primer apartado. En primer lugar, este mercado inmobiliario “informal” tiene lugar en asentamientos denominados “informales”; en segundo lugar (y consecuentemente), las operaciones inmobiliarias no se ajustan a las prácticas de lo que se hace en la “ciudad formal”. Como sostuvimos, la primera categorización (formal-informal) separa dos tipos ideales de ciudad, donde la segunda parte enfatiza la condición de las transacciones que se producen por fuera del control del Estado, aunque en íntima relación con la primera (legal-extralegal). Es decir, las categorías operan trasladándose de las formas urbanas a las prácticas que allí se desarrollan.

Lo que se desea resaltar en este trabajo es que el mercado inmobiliario adjetivado como “informal”, sería más correcto calificarlo de “extralegal” porque contiene reglas del juego en un orden jurídico local que puede ser comprendido desde el pluralismo jurídico. Es decir, no se comparte la idea de ilegalidad porque se cubre un vacío dejado por el Estado, aunque no se construye en contra de la ley oficial. Este mercado introduce nuevas complejidades a las relaciones sociales barriales, generando una territorialidad, que tiene consecuencias en las políticas gubernamentales implementadas y a implementar. Imprime, por tanto, una mayor complejidad respecto a las formas de acceso a la

ciudad de los sectores populares. A su vez, impacta sobre las concepciones de legalidad y legitimidad de los villeros y modifica, por tanto, su relación con otros actores, entre otros, el Estado.

Esto implica, por lo tanto, que se genera un nuevo entramado de actores en torno a prácticas nuevas, que son explicativas de buena parte del crecimiento de la ciudad. Esto no significa que no hubiera antecedentes de estas prácticas mercantilizadas, sino que recientemente se institucionaliza como forma de acceso a la ciudad. Es decir, emerge una territorial económica “extralegal” con una lógica propia, que puede ser reconsiderada alejada de la imagen de *caos* con la que se adscribe al término “informal”.

Se considera que sólo es posible entender las operaciones inmobiliarias “extralegales” en el marco de las relaciones sociales de vecindad (por lo tanto proximidad) o de las redes presentes en ellas en un territorio. Para comprender qué y cómo suceden las operaciones en el mercado inmobiliario “extralegal” se hace imprescindible conocer previamente cómo se establecen los vínculos sociales en el espacio barrial y cómo se transforman. Estas transacciones se diferencian por sus modos y lógicas de las relaciones entre partes del mercado inmobiliario “formal”. Otra característica que emerge en el análisis es la flexibilidad de las condiciones económicas de los acuerdos inmobiliarios. Como ejemplo, podemos mencionar que en las villas, se suelen repactar los acuerdos establecidos de pago en cuotas por una vivienda, se conmutan deudas, no se cobran intereses, se paga en especie, se otorgan nuevos plazos a los compradores, etc., sin que la operación se documente formalmente. Por esta razón se considera que no se puede centrar el análisis simplemente en la oferta y la demanda de inmuebles como los elementos que estructuran el mercado o los submercados informales, ya que el factor relacional, el “*cara a cara*”, introduce sus propias reglas del juego en el funcionamiento del mercado

Nuevamente, si se quiere analizar estos fenómenos, la operación dual no es fértil para captar la complejidad de los procesos. Se encuentran *diferentes lógicas en las transacciones*. La práctica del alquiler es la que se asemeja más a la “capitalistas”, ya que lo busca el locador, en general, es la ganancia (con la excepción de aquellos que sólo alquilan uno o dos cuartos como forma de sobrevivencia y el alquiler a veces es el principal ingreso de estas familias). El resto de las operaciones (compra-venta de viviendas o lotes) están incrustadas en las relaciones sociales barriales, que difieren en matices de un barrio a otro, pero no se

desprenden del todo de la lógica de la reciprocidad, presente en estos espacios barriales. Es decir, dependiendo quién es el comprador, se le permite pagar en cuotas o bajar el precio ya que, por lo general, se accede a los inmuebles por medio de las relaciones barriales o de parentesco.

A su vez, en algunos casos las organizaciones sociales prescriben normas implícitas o explícitas que obligan a un mayor ocultamiento de las transacciones inmobiliarias. También el Estado con sus intervenciones y discursos construye un *campo* en el cual se prescribe qué se puede y qué no se puede hacer, construyendo una legitimidad por sobre la ilegalidad en sentido estricto, de las operaciones inmobiliarias. Es decir, se establece un sistema de normas que son conocidas localmente y que es necesario reconocer para realizar una transacción inmobiliaria.

Al igual, que cuando se criticaba la concepción de la “ciudad formal / ciudad informal” como un esquema dicotómico, respecto del mercado inmobiliario “informal” o “extralegal”, aquí se intenta tomar distancia del contrapunto legalidad oficial-no oficial, y poder pensar en normas o legalidades alternativas en los términos que lo hace Boaventura de Sousa Santos (1992). Está claro que esta legalidad alternativa no se aísla completamente de la legalidad oficial, sino por el contrario opera en referencia a ésta, para oponerse o mimetizarse con ella. Con lo cual, las prácticas del mercado inmobiliario “informal” son más complejas que decir opuestas a la legalidad oficial, por el contrario, vienen a suplir/resistir/complementar dichas normas, variando según el caso o las circunstancias.

Se va institucionalizando un mercado inmobiliario en las villas con submercados y una impronta particular, con reglas del juego conocidas por todos los actores y donde coexisten diferentes lógicas en las transacciones, que lo acercan o lo alejan de las prácticas del mercado inmobiliario “formal”. Para mencionar las que las acercan al mercado “formal” podemos tomar los casos en que los vecinos que realizan las operaciones firman documentos (a veces idénticos a un boleto de compra venta “formal”) a fin de refrendar transacciones que se realizan por fuera de la legalidad “formal”, ya que el que vende no es propietario real (desde el punto de vista de la juridicidad vigente y hegemónica) del inmueble. Se alejan, en cambio, los intercambios que colocan pautas flexibles de pago, muy lejos de los mecanismos de financiación de los agentes del mercado inmobiliario “formal”, que tienen estipulacio-

nes precisas para el pago, situaciones de atraso, e inclusive pueden implicar la pérdida del inmueble para algunos. Se quiere resaltar que para entender el funcionamiento de este mercado inmobiliario extralegal se debe situarlo en la relación Estado-pobladores-mercado del suelo/vivienda formal. Este funcionamiento le otorga una impronta particular al crecimiento de las villas, transformando entonces la territorialidad social, económica y política del espacio barrial.

Las representaciones sociales de los pobladores acerca de la propiedad se vinculan tanto al funcionamiento del mercado inmobiliario extralegal como a las intervenciones estatales de regularización dominial y urbana. Desde el punto de la subjetividad de los sujetos compradores de suelo y vivienda de este mercado institucionalizado en las villas, se puede hacer dos afirmaciones: Por un lado, se consideran “propietarios”<sup>47</sup>, aunque no tengan los papeles legales que así lo certifiquen, mostrando lo que Boaventura de Sousa Santos (1982) llamaría “juridicidad alternativa”. Por otra parte, muestra que “pagar” legitima y así “legaliza” dentro de un orden jurídico local<sup>48</sup>. Hay un sentido común compartido acerca de que comprar se hace de buena fe, y nadie puede cuestionarlo por eso, por sus “correctas” intenciones. En cambio, la situación de vendedor, hace visibles que los sujetos que venden están fuera de la norma porque aquí emerge que en realidad “no son propietarios”. Entonces se desdobra la autopercepción: comprar es un acto similar a cualquier otro en el mercado, vender pone en evidencia que el producto a la venta no cumple con los requisitos del mercado y las normas legales y los coloca lejos de la lógica de la necesidad. Vivir en la villa muestra a los otros la penuria y la necesidad de un lugar en la ciudad; en cambio vender la vivienda, podría llegar a ser interpretado como que el que lo hace no “precisa” habitar en ella, aún cuando el dinero que obtenga por la operación no alcance más que para comprar una casa en otra (o la misma) urbanización informal o en la periferia de la ciudad “formal” (Cravino, 2006).

<sup>47</sup> Fue interesante el caso de un conflicto entre un vendedor y un comprador, donde la policía intervino de hecho ante la denuncia de un comprador que reclamó por sus derechos sobre la vivienda, aún sin mediar papeles que lo respaldara. La autoridad policial defendió al comprador y obligó al dueño anterior de la vivienda a entregarla.

<sup>48</sup> Entendemos por orden jurídico local, el constituido por las normas vigentes en los barrios, que organizan y dirimen los conflictos entre vecinos. Al mismo tiempo debe considerarse que estas normas son dinámicas y se van modificando en el tiempo por procesos tanto internos como externos al barrio.

Esto evidencia que las categorías “formal”-“informal”, indican al mismo tiempo, características de los sujetos que habitan un modo u otro de ciudad, pero también asignan comportamientos esperados en uno y otro espacio. Por esto, la venta de un inmueble parece propia de la “ciudad formal”, y no de la “informal”, donde todos, supuestamente, viven con muchas necesidades y pocos recursos. Sumado a esto, los compradores “informales” quieren tener una seguridad de tenencia lo más similar a la “formal” y por esto solicitan documentación que acredite haber pagado por la vivienda.

La indiferencia estatal ante este mercado inmobiliario “informal” convalida (y quizás también legitima) de hecho estas prácticas, pero también abre la posibilidad de una sanción futura, por lo que se trata entonces de una institucionalidad de mercado inmediatista, porque se mueve en la incertidumbre de que el Estado cambie radicalmente las reglas de juego del campo (Cravino, 2006). Esta posibilidad queda abierta porque existe un discurso entre los funcionarios que sostiene que “no está bien” la compra-venta de inmuebles porque consideran aquellos que el “buen villero” es aquel que tiene vocación de quedarse siempre en su lugar y esperar la regularización dominial y/o urbana. Por su parte, cierta “economía moral” barrial considera que los inquilinos no tienen derecho de acceso a una propiedad estatal si sufren la apertura de una calle y deben ser re-localizados. Entonces, los vecinos de las villas están legitimando, de hecho, un estatuto de la propiedad (paralelo, alternativo), ya que los “propietarios” “informales” tendrían más derechos que los inquilinos “informales”, como un equivalente a lo que sucede en el mercado formal. Este hecho es el que refuerza la idea de una legalidad alternativa, que opera y funciona en una relación Estado-pobladores no exenta de conflictos y contradicciones, porque si bien la normativa favorece e impulsa la regularización, hasta que no se obtiene el título de propiedad nada garantiza la posesión plena del inmueble. Toda esta situación se da en el marco de un “urbanismo tácito” (Abramo 2003) que indica qué se puede construir y qué no, cómo se diferencia el “espacio privado” del “público”, etc. Esto está muy influenciado, a su vez, por las prácticas concretas de la interpretación de ese urbanismo tácito por parte de los delegados de manzanas u otro tipo de dirigentes barriales, quienes sugieren, permiten o prescriben ciertas normas de edificación y uso de las viviendas.



### **La interfase entre la ciudad y el barrio: la lucha por la regularización dominial**

Las normas y políticas implementadas en los asentamientos informales se gestaron en un marco de cambio del paradigma internacional sobre el tratamiento de estos barrios, que fijó como agenda la radicación *in situ*, aunque lógicamente, con particularidades nacionales y locales. Este cambio no es unívoco u homogéneo, sino que está en constante transformación por el avance en el debate jurídico (y sus instrumentos), y político y por las prácticas y relaciones que se dan en el entramado de actores involucrado en la regularización dominial de este tipo de barrios.

El paradigma de radicación *in situ* de estos asentamientos ha sufrido mutaciones, fruto del correr de tiempo y de las intervenciones estatales; concomitantemente, y en disputa con las reivindicaciones y conformación de organizaciones a nivel barrial o de segundo grado en la ciudad. Paralelamente a la conformación de una institucionalidad de mercado (informal), se constituye una legalidad alternativa (siguiendo la corriente del pluralismo jurídico) y al mismo tiempo, los sujetos intervinientes en las transacciones del mercado extralegal portan y manipulan diferentes formas de concebir la propiedad de los inmuebles. Este mercado entonces interpela las políticas de regularización dominial, genera nuevos entramados de actores y transforman la territorialidad de las villas. En él se pueden percibir los entrecruzamientos de la territorialidad del mercado del suelo/vivienda (sea formal o extralegal), la territorialidad a nivel barrial de las redes sociales y la de las políticas estatales.

En primer lugar, está claro que “regularización” no es un término unívoco, en algunos casos sólo se refiere a aspectos dominiales, es decir, el saneamiento de la tenencia; en otros, incluye sólo algunos elementos urbanísticos como infraestructura y unos pocos programas del país o de América Latina incluyen variables legales, urbanas, ambientales, sociales y culturales integralmente.

Es necesario comprender mejor la dinámica entre las políticas públicas y la regulación jurídica del uso del suelo para advertir el proceso de conformación socioespacial. La legislación tiene un impacto directo en los valores (precio) de la tierra, e inclusive en la dinámica (de tipo especulativo) del mercado inmobiliario, por lo tanto, provoca, en muchos casos, la ubicación de los grupos de menores recursos en

lugares inadecuados ambientalmente de la ciudad (Fernández, 1993). Sin embargo, en otros casos las leyes no tiene la fuerza suficiente para que el Poder Ejecutivo las aplique, y éstas se acumulan sin poder modificar las condiciones de vida concretas de la población que habita estos barrios.

Por otra parte, existe consenso respecto a que la población involucrada debe participar en las decisiones de intervención en sus barrios y, en la práctica, el rol de las organizaciones de pobladores es central en la consecución de los objetivos de re-urbanización de los asentamientos “informales” que se implementan desde oficinas públicas. No obstante, existen diferencias entre su rol de mediadores entre el Estado y la población (como facilitadoras de un diálogo donde las voces de la gente sean escuchadas, donde las decisiones sean compartidas) y lo que sucede en los hechos. Muchas veces se constituyen en actores que resuelven, generan o acentúan buena parte de los conflictos derivados de las intervenciones estatales. Estas últimas ponen como centro el territorio de las villas y prácticamente no se problematiza la ciudad en su conjunto. Asimismo, los habitantes de estos barrios sólo incorporan la problemática de la ciudad en su totalidad o de su entorno cuando son objeto de conflicto con actores de otras áreas.

En las tres décadas previas a los años 80, la propuesta estatal era la erradicación de los habitantes de las ocupaciones irregulares (a partir de diferentes concepciones: desarrollistas o de seguridad nacional) y la construcción de nuevas viviendas, por lo general, agrupadas en conjuntos habitacionales o simplemente la dispersión en la ciudad a partir de sus propios medios (como sucedió durante el último gobierno militar) en lugares no apetecidos por el mercado inmobiliario “formal”. El paradigma internacional, vigente desde los años 70, postula una nueva concepción de las intervenciones estatales tendiente a obtener “soluciones habitacionales” más que viviendas “llave en mano”, es decir se consideraron las ocupaciones irregulares desde una óptica distinta a las políticas anteriores, esto es se piensa la solución por partes y en algunos casos sólo la parte de la vivienda que tiene más impacto en las condiciones sanitarias (núcleo húmedo). En la década del 80, junto a la recuperación de la democracia, se comenzó a adoptar una concepción diferente, como ya se verificaba en otros países de América Latina. Consistía en radicar a los habitantes en el mismo lugar que ocuparon, realizando algunas modificaciones urbanas a fin de dotar-

los de una funcionalidad semejante a los espacios residenciales de los sectores medios (es decir, la “ciudad formal”), proveyéndoles también de servicios urbanos.

El término “radicación” significa, en estos casos, la regularización dominial de las tierras ocupadas (en su gran mayoría fiscales para el caso de la Ciudad de Buenos Aires y sólo algunas en áreas privadas<sup>49</sup>) y re-urbanización de los barrios. Para las “villas miseria” la radicación requiere de un proceso complejo porque implica –además de aspectos jurídicos– modificaciones en los lotes y las viviendas a fin de adaptarlas a las normas vigentes. El problema, es que aunque se intente “formalizar” la ciudad “informal” siempre arrastra consigo su origen (que permanece en el imaginario colectivo) y físicamente mantiene marcas que diferencian a estos barrios de la ciudad “formal”. Así, por ejemplo, existían posiciones diversas en una villa respecto a si los conjuntos habitacionales construidos por el Estado eran parte de la misma o de la ciudad (“formal”). Algunos los consideraban parte de la villa porque estaban de hecho en el mismo predio, otros en igual posición argumentaban que “todo el mundo sabía” que allí vivían villeros y que, por lo tanto, eran parte de la villa. También estaban aquellos que los consignaban como espacios de la ciudad “formal”, mientras que otros los clasificaban como una zona “intermedia”, indefinida, es decir no pertenecen ni una ni otra. De esta forma se observa cómo las categorizaciones se construyen históricamente y se modifican con el uso de los distintos actores, mientras algunas nuevas situaciones no encajan fácilmente en las categorías vigentes (formal-informal).

Aquí se debe tener en cuenta dos cuestiones que se imponen como límites prácticos-ideológicos en la “formalización” de la informalidad.<sup>50</sup> Con el criterio de economizar suelo se dictaron normativas especiales para la urbanización de las villas, con lo cual esta transformación nunca es completa y siempre quedarían como una ciudad “formal” “especial” (distinta, de menor valor estético y económico, ya que la que

<sup>49</sup> En el Gran Buenos Aires la situación es inversa, la mayoría de las ocupaciones irregulares se dieron en tierras de propiedad privada y sólo algunas en tierras fiscales. Esto se debe a la escasez de estas últimas, que son la opción privilegiada en las ocupaciones porque implican menor conflictividad, dado que existen algunas experiencias en las que los propietarios iniciaron acciones judiciales de desalojo (en algunos casos logran con éxito la recuperación de los predios).

<sup>50</sup> En 1996, la primera Constitución de la Ciudad le dio status cuasi de derecho a la radicación, cambiando el escenario para la emergencia de políticas, actores y demandas en la Ciudad de Buenos Aires, que derivaron en varios programas de radicación.

cumple con las normas tiene mayor legitimidad y valoración –social y económica). Por otra parte, la necesidad de avanzar sobre la ciudad “formal” para consumir suelo a fines de urbanizar las villas emerge como una barrera política (nunca técnica), porque nadie pareciera dispuesto a hacer crecer la “ciudad informal”, ya que cualquier urbanización destinada a villeros tendría esta etiqueta de “informal”.

Por lo tanto, las nuevas condiciones provocaron un *aggiornamento* del paradigma, que sin cambiar discursivamente se autoevidenció como impracticable. De esta forma, las intervenciones de comienzos del siglo XXI ya no apuntaban a los aspectos dominiales, sino a entender la “integración urbana” como la apertura de calles, y consideraba que, consecuentemente, el ingreso de la policía o ambulancias derivaría en una mayor calidad de vida de la población involucrada. Es necesario hacer una lectura fina y contrastar el discurso y los objetivos explicitados en los programas y las intervenciones efectivamente realizadas, ya que muchas acciones quedaron a mitad de camino. En algún sentido, pareciera que se opera en un nivel de superficialidad al transformar las villas en “barrios”, mientras su estatus menor permanece intacto, su estructura física sólo cambia en parte y su ilegalidad no cambia. Puede interpretarse como la utilización de la idea de ciudad como “sistema”, donde, entonces, devolver la accesibilidad a las villas, las transforma mecánicamente en “ciudad formal”.

Esto tiene vinculaciones con la necesidad de comprender las partes dentro del todo y pensar en que las intervenciones deben tener presente las vinculaciones entre las escalas del territorio y las relaciones entre el espacio físico y el social, en otras palabras, la territorialidad de las villas o sus territorialidades. Incluso, por el contrario, el estatus de estos barrios pareció empeorarse en los últimos años, al asociarse éstos a los problemas de inseguridad de la ciudad. Evidentemente son territorios en disputa por su imagen: la positiva, que le permitiría acceder a las intervenciones del Estado en términos de política habitacional; y la negativa, desplegada por los medios de comunicación, e inclusive el mismo Estado desde las instancias que se ocupan de la seguridad/inseguridad. Entonces, el entramado de actores se complejizó a partir de la presencia de agentes (más dimensionados por la opinión pública que lo que arroja la evidencia empírica) de actividades ilegales, particularmente vinculadas al tráfico de drogas, secuestros o robos. Algunos sectores incluyen entre este tipo de actividades, incluso el “cirujeo” o “cartoneo”.

Un dato que pone en evidencia dos problemas es que la respuesta mayoritaria de los habitantes encuestados de las villas en los años 2005 y 2006 fue que desconocían la existencia de algún programa de radicación, urbanización o mejoramiento en el barrio, aún en aquellos que, por ejemplo, podían observarse obras como la apertura de calles. Esto implicaba, en primer lugar, una falta de “llegada” del Gobierno de la Ciudad a los barrios y, en segundo lugar, fallas en la comunicación de las organizaciones sociales con los vecinos. A su vez, esto muestra que los habitantes veían a las acciones del gobierno como fragmentadas y sin una lógica de mejoramiento integral del barrio, más allá de sus intenciones. Lo cual, también se vincula a los tiempos prolongados que requiere la implementación de los programas (más atrasos por dificultades en los procesos de implementación), que provoca que se pierda la imagen de las acciones como una secuencia, y que tampoco se condicen con los que plantean las organizaciones barriales. Estas muchas veces anuncian medidas que tardan años en concretarse, como las aperturas de calles o el asfalto, con lo que pierden credibilidad y se erosiona su legitimidad como representantes de los vecinos.

Un punto a resaltar es el tratamiento de los inquilinos. Como es un fenómeno nuevo, no está suficientemente problematizado, ni existen lineamientos precisos en los programas respecto de éstos. Encontramos dirigentes barriales que consideraban que éstos no tenían derechos, en sus argumentos afirmaban “*son golondrinas, hoy están mañana no están*”, considerando que cuando se demuele una casa para la apertura de una calle se deben ir y desconociendo que muchos de ellos llevaban años en esa condición. Otros opinaban que el gobierno se debía hacer cargo de ellos. Las acciones puestas en marcha desde el gobierno muestran que no hay una política clara, que quede plasmada en normas escritas.

Un punto central en la problemática de la radicación es el crecimiento (aumento de la población) de las villas, que hace que no sea sustentable el *slogan* que se sostuvo durante mucho tiempo, de que cada familia permanecería en su lote, en su casa y sólo serían afectados los que se ubican en la traza de las calles. La encuesta aplicada en el año 2005 a las villas de la Ciudad de Buenos Aires, puso de manifiesto que en algunos barrios se consideraba que el gobierno quería derribar todas las casas y hacer desaparecer las villas, en otros que el gobierno los desalojaría porque la tierra tiene alto valor inmobiliario y en otros, que

nunca serían propietarios porque la densidad no permitiría cumplir con las normas urbanísticas.

Existen mutuos condicionamientos a la legitimación de los dirigentes. Por un lado, la consideración que hace el Estado de ellos determina en gran medida su capacidad de posicionarse como interlocutores. Por otra parte, las actitudes de los dirigentes hacia ciertas políticas las puede legitimar o descalificar. Entonces, si fracasan (como ocurrió asiduamente) los mecanismos abiertos para la participación significan fuertes costos políticos para los dirigentes barriales. En cambio los funcionarios manejan más autónomamente los “costos políticos” y éstos dependen más de sus relaciones hacia arriba (dirigentes políticos de los que dependen o funcionarios superiores) que hacia abajo (ciudadanos). En algunos casos esto provocó un desgaste de las organizaciones villeras y por lo tanto, el Estado se quedó sin interlocutores con capacidad de negociación<sup>51</sup>.

Esto remite a la discusión de que en los programas de regularización dominial, muchas veces, se parte del supuesto de que los barrios funcionan como comunidades de intereses. Por el contrario, el punto de partida debería ser el reconocimiento de una micropolítica presente en estos espacios barriales, donde las conflictividades están presentes y se expresan territorialmente. Aún cuando la condición de precariedad habitacional otorga cierta homogeneidad al espacio urbano de la villas, los sujetos que las habitan son portadores de aspiraciones y valoraciones diferentes, al igual que sus condiciones objetivas de ingresos no son uniformes. Las estrategias y actuaciones de los dirigentes y de los vecinos, interpelan directamente a las prácticas y lógicas de los actores estatales, ya que la villa no es una isla, ni social ni políticamente, lo que pone en evidencia la existencia de áreas en las que hay “integración”/“articulación” con la “formalidad”. La territorialidad política en estos barrios tiene la particularidad de que la situación de precariedad de tenencia de los habitantes atraviesa todas las articulaciones del entramado de actores, tanto internos como externos.

Reconstruyendo la perspectiva de los habitantes de las villas, resultó que el tópico más recurrente era las condiciones urbanas de su hábi-

---

<sup>51</sup> Un funcionario del Instituto de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) atribuía esta situación a un problema de representatividad de los dirigentes: “hay una organización en las villas que es formal, pero las villas que crecen masivamente, más que nada a partir del 2001, son dirigencias que representan una porción.

tat que su situación legal, pero en un barrio donde existía posibilidad del desalojo, el tema de preocupación y tratamiento entre los vecinos eran cómo afrontar (política y judicialmente) esta situación. Asimismo, emergió en las entrevistas a los pobladores, en relación a su ubicación en la ciudad la cuestión de la “discriminación” que sufrían por vivir en las villas, desde su inserción en las escuelas hasta su participación en el mercado de trabajo.

Una fuente de tolerancia o intolerancia hacia la permanencia de los asentamientos desde el Estado proviene de la relación con los barrios del entorno. Cuanto mayor es la diferencia socio-económica entre el barrio en cuestión y los que lo rodean, mayor es el grado de intransigencia también de los funcionarios gubernamentales respecto al asentamiento informal, ya que se prioriza el derecho de la urbanización formal frente a la “informal”. Cuando la distancia es menor, existe por lo general menor conflictividad, aunque se detectaron muchos casos, en que los ya “establecidos” no aceptan a los recién asentados, porque afecta al estatus recientemente alcanzado y siempre en estado de fragilidad.<sup>52</sup>

En cuanto a la cuestión de la *seguridad en la tenencia*, en la mayoría de las entrevistas fue más fácil introducir el tópico de la propiedad o la escritura a partir de dos cuestiones: el mercado inmobiliario informal y la herencia. Es decir, obtener el título “lo más legal posible”, los protege de pleitos con los anteriores dueños de la vivienda, con sus otros vecinos, o con el Gobierno de la Ciudad. Por su parte, los inquilinos aspiran a convertirse en “propietarios” del mercado “informal”. En relación a la herencia se evidenció una fuerte preocupación por poder transmitir un bien, como capital residencial o capital disponible en caso de necesidad, ya que algunos vecinos fueron pesimistas en cuanto a la posibilidad en corto plazo de obtener el título de propiedad perfecto. En todos los casos se esperaba que este título fuera individual.

Se sostiene aquí que en Buenos Aires, como en otras ciudades de América Latina, los sectores populares urbanos anhelan constituirse en propietarios, debido al contexto de vulnerabilidad o inestabilidad que caracteriza a nuestro sistema económico-político. Tener una vivienda en propiedad otorga la seguridad de un lugar donde habitar, en un marco de fuertes inseguridades, en particular la de tener un ingreso

<sup>52</sup> Este caso se evidenció en el renombrado incendio de “Villa Cartón”, de Villa Soldati.

mensual acorde a las necesidades de las unidades domésticas. De las encuestas se desprende que, en promedio, los ingresos de los inquilinos tienden a ser menores que los de los “propietarios”, por esta razón permanecen en esa condición, hasta que logran obtener ahorros o préstamos de algún pariente o amigo.

Como se explicó, la cuestión de la propiedad en la implementación de las políticas públicas fue pasando a un segundo plano y los programas de radicación se centraron fundamentalmente en acciones puntuales, como la apertura de calles<sup>53</sup>. Un alto funcionario del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) afirmó: *“independientemente de lo que uno quiera, el nivel de intervención que tiene el Estado es inocuo, la velocidad con que crece el asentamiento, es mayor que la velocidad con que nosotros logramos construir las viviendas”*.

Desde el punto de vista de los pobladores, éstos no tienen la percepción de que serán propietarios en un plazo establecido. Esto se verifica tras a una década de políticas de radicación sin resultados efectivos, que trajo descreimiento y desconfianza a esta posibilidad de obtener el título de propiedad.

### Consideraciones finales

Los conceptos de territorialidad y de acción pública remiten a conceptos que intentan captar la complejidad de los procesos.

El primero se vincula a la relación dialéctica entre sociedad y territorio, donde este último no es un escenario o soporte físico de procesos sociales y donde los procesos sociales no pueden ser pensados desterritorializadamente, porque en su conformación social el territorio es parte de ese proceso inseparablemente. Implica que la territorialidad es una construcción social que remite a una intencionalidad de la acción de control del espacio y devuelve a los agentes elementos para la construcción identitaria. De esta forma, al superar visiones de causalidad unidireccional, plantea la necesidad de una mirada integral que captura las interfases relacionales del territorio y la sociedad. Permite, entonces captar dos dimensiones: a) la procesual, al plantearse como una relación recíproca, es necesario conceptualizar la territorialidad como un fenómeno dinámico, en movimiento; b) la diversidad: el territorio

---

<sup>53</sup> La apertura de calles además beneficiaría a la ciudad en su conjunto porque permite mayor accesibilidad.



no puede ser homogéneo porque es el resultado de una construcción social, es decir no existe un espacio puro, neutral, sino que por el contrario la territorialidad expresa el juego de relaciones de los diversos sectores sociales que interactúan en un territorio y disputan por él material y simbólicamente. Implica, entonces, la necesidad de pensar lo espacial integrado a las dimensiones social-simbólicas y políticas, que dan por resultado una territorialidad particular, específica. Esto es implica consecuencias en la forma abordar los procesos específicos de las ciudades.

El concepto de acción pública comparte con el de territorial la intencionalidad de superar miradas unicasales de los procesos sociales, en este caso territoriales, donde por un lado la perspectiva de las políticas públicas muchas veces tendieron a sobreestimar las capacidades del Estado en cuanto a fijar comportamientos sociales y control del territorio. Por otro lado, en algunos casos la perspectiva de la acción colectiva se centraba en los grupos o agentes en donde no siempre se evidenciaba su relación con el Estado o su interpelación a las normas legitimadas desde el Estado. Permite captar la interfase donde múltiples actores se relacionan, disputando el poder y el territorio. Es decir, los procesos socio-territoriales son el resultado de una relación dinámica entre múltiples actores, que remiten entonces a procesos públicos complejos.

En el estudio del mercado informal en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, un primer acercamiento a las categorizaciones oficiales, académicas y del sentido común muestra la construcción política de la territorialidad. Entonces la clasificación “formal” e “informal” para remitirse a tipos urbanos en las ciudades muestran dos zonas con estatus y derechos diferentes, una hegemónica, otra subordinada. A su vez, dentro del territorio de la informalidad, que es categorizado bajo una misma etiqueta se encuentran situaciones diversas. Aquellos que ocuparon el territorio de las villas y se consideran a sí mismos “propietarios”, pero otros su acceso los coloca en una situación de “inquilinos”, existiendo además situaciones diversas como la de compartir una vivienda, préstamos, etc. Nuevamente se hallan realidades con estatus y condiciones de vida diferentes. Los actores que allí habitan construyen una legalidad alternativa que interpela a la normativa estatal, a las prácticas y miradas de los otros actores sociales en la ciudad. Entonces es necesario pensar estos fragmentos de ciudad en relación a

la ciudad en su conjunto. Los procesos del mercado inmobiliario extralegal modifican la territorialidad de lo que se llama comúnmente asentamiento “informal” y expresan una disputa por el espacio urbano dentro de las villas y con el resto de la ciudad, que recientemente adquiere nuevas complejidades. Esto es, los actores disputan el territorio de acuerdo al lugar que ocupan en la relación de territorialidad.

Intentando comprender este fenómeno a partir del concepto de territorialidad y de acción pública nos indica su fertilidad y la necesidad de aprehender la dinámica y las configuraciones sociales cambiantes. La apropiación de este concepto derivó en no elegir a priori un “territorio” y luego centrarnos en los procesos sociales, sino que los procesos sociales configuraban una territorialidad propia, que remitía a dos territorios diferentes: villas y el resto de la ciudad pero que sólo pueden entenderse relacionamente. Por lo tanto estudiar la territorialidad implica la selección de diferentes escalas de interacción y de intersección. Supone además remitirse a la historia, condensando la configuración urbana, la política urbana y los entramados de actores con sus disputas territoriales. Por último, involucra una mirada micro social territorial que describa y analice los relieves de esa territorialidad, que nunca es homogénea y que implica una acción pública y por lo tanto, una dimensión política. Los actores inciden diferencialmente y con diferente poder en la conformación de esa territorialidad. En este proceso los actores, ya sean individuales o colectivos, portan su territorialidad (e identidad) más allá del espacio compartido en el que actúan. Esto asume una dimensión simbólica, que muestra que el significado del territorio sólo puede ser entendido en el marco de una territorialidad específica.

Mientras se puede criticar la dicotomía “formal” e “informal” desde el punto de vista teórico, como ya fuera desarrollado en detalle, en la práctica y en las representaciones de los diversos actores de los entramados opera como modelizadora de dos tipos de ciudad, más vinculados al deber ser que a una realidad concreta. Es decir son categorías del sentido práctico (siguiendo la teoría de Bourdieu, 2001) con las que operan todos los actores del entramado en torno a la cuestión villera, pero lógicamente con significaciones o reapropiaciones diferentes.

Por su parte, aquí se enfatiza que dentro de la categoría “informal”, en las villas se fueron construyendo subcategorías; la de poseedor (lla-

mado a si mismo “propietario”) y la de “inquilino”, portando cada uno intereses diferentes, lo que introduce nuevas complejidades a estos espacios barriales. Esto modifica las formas de sociabilidad barrial y se constituye una institucionalidad en las prácticas de un mercado inmobiliario “informal”, en constante evolución, crecimiento y especialización. Esta institucionalidad se construye sobre las redes de relaciones sociales, que a su vez se ven modificadas por estas prácticas económicas.

Entonces, la disputa por el suelo urbano no sólo opera en el plano concreto de las formas de habitar la ciudad, sino que son espacios en que también se disputa la legitimidad. La jerarquía social diferente que tienen la ciudad “formal” y la “informal” opera como una forma de diferenciación socio-espacial y cualifica a los territorios y sus actores. Mientras tanto, también la diferenciación social y urbana se reproduce dentro de estos territorios barriales y se establecen subcategorías entre zonas con diferente status.

La discusión de las intervenciones estatales en las villas interpela las concepciones de ciudad como un todo, aún cuando su focalización las remita a espacios acotados.



Para concluir, se quiere reforzar la idea de que la territorialidad de la ciudad se muestra así compleja, heterogénea, con estatus diferenciados y debe ser desentrañada, ya que no se manifiesta a priori. La relación entre las villas y la ciudad en su totalidad implica una forma de gobernanza, donde el Estado juega un rol directo en cuanto a la regularización dominial e indirecto (permitiendo prácticas, estableciendo diferentes sentidos y aprobaciones y desaprobaciones respecto a las relaciones de vecindad y representación políticas) respecto al mercado inmobiliario extralegal. El orden jurídico local se constituye como una institucionalidad que fija nuevas reglas del juego internas, que se reapropia de las normas de vecindad más tradicionales con relaciones de mercado, en el marco de una competencia por los recursos estatales. Entonces, podemos diferenciar analíticamente una territorialidad del mercado inmobiliario extralegal, una territorialidad social que se redefinió recientemente bajo prácticas de reciprocidad y competencia a la vez y una territorialidad de representaciones y reivindicaciones sobre la tenencia de la tierra. Sin embargo, éstas se encuentran intrínsecamente relacionadas y se vinculan, a su vez, con la territorialidad de las intervenciones del Estado, que no debe confundirse con los discursos o paradigmas explicitados.

### Bibliografía citada

- Abramo, Pedro (2001a) *Mercado e orden urbana*. Bertrand Brasil. Río de Janeiro.
- Abramo, Pedro (2003) "A teoría económica da favela: quatro notas preliminares sobre a localizacao residencial dos pobres e o mercado imobiliario informal". En: Abramo (org.) *A cidade da informalidade*. Sette Letras-Faperj-Lincoln Institute. Río de Janeiro.
- Auyero, Javier (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1989) *La ciudad, propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México, México.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1993) Los asentamientos populares y orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. En *Revista Mexicana de Sociología* 3/93. México.
- Blaunstein, Eduardo (2001) *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*. Comisión Municipal de la Vivienda.
- Bourdieu, Pierre (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- Calderón Cockburn, Julio (2005) *La ciudad ilegal: Lima en el Siglo XX*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con mención en sociología. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima (mimeo).
- Cravino, María Cristina (1998) "Los asentamientos del Gran Buenos Aires. Reivindicaciones y contradicciones". En: Neufeld, M.R. et. Al (comp.) *Antropología social y política. Hegemonía y poder: un mundo en movimiento*. Eudeba, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2001) "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Area Metropolitana de Buenos Aires" LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA. SLAS 2001 CONFERENCE. BIRMINGHAM, April 6-8
- Cravino, María Cristina (2003) "Las transformaciones en la identidad villera. La conflictiva construcción de sentidos". *Cuadernos de Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. N° 15*. Buenos Aires.
- De Privitello, Luciano (2003) *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en buenos Aires de entreguerras*. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.
- De Queirzo Ribeiro (2001-2) "Segregação acumulação urbana e poder: clases e desigualdades na metrópole do Río de Janeiro. En. *Cuadernos IPPUR* número especial dedicado a Planeamiento e Território. IPPUR-UJRJ- DPA&A Editora. Río de Janeiro.
- De Soto, Hernando (1987) *El otro sendero. La revolución informal*. Editorial Oveja Negra. Colombia.
- De Soto, Hernando (2004) *El misterio del capital*.
- De Souza Santos, Boaventura (1982) O direito e a comunidade: as transformações recente da natureza do poder do estado nos países capitalistas avançados. En: *Revista Crítica de Ciências Sociais* N° 10. Dezembro 1982.

- De Sousa Santos, Boaventura (1991) *Estado, derecho y luchas sociales*. ILSA. Bogotá.
- De Sousa Santos, Boaventura (1992a) "El derecho en la favela. Notas sobre la historia jurídico-social de Pasárgada. En: *No hay Derecho*. Año 2 N° 6. junio 1992. Buenos Aires.
- Fernández, Edesio (20004) "La influencia de "El misterio del capital"". Mimeo.
- Fernández, Edesio-Alfonsín, Betania (2003) *A lei a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Editorial Del Rey –Lincoln Institute of Land Policy. Belo Horizonte.
- Fernández, Edesio (s/f) Del código civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil. Mimeo.
- Foucault, Michel (1992) *Microfísica del poder*. Ed. La Piqueta. Madrid
- Foucault, Michel (1998) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Editorial Siglo XXI. México.
- Frederic, Sabina (2004) *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo. Buenos Aires.
- García Canclini, Néstor (1997) *Imaginario urbano*. Edudeba, Buenos Aires.
- Gorelik, Adrian (1994) "La ciudad de los negocios". En: *Punto de Vista* N° 50, Buenos Aires, noviembre 1994.
- Gravano, Ariel (2003) *Antropología de lo barrial. Estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Harvey, David (1997) *Urbanismo y desigualdad social*. Editorial Siglo XXI. Madrid.
- Jaramillo, Samuel (1981) *Las formas de producción del espacio construido*. CEDE. Bogotá.
- Jaramillo, Samuel (2004) "Los fundamentos económicos de las plusvalías". Mimeo
- Madjarian, Gregorio (1991) *L'invention de la propriété. De la terre sacrée a la société marchande*. Editions L'Harmattan. París.
- Manzano, Virginia (2004) "Tradiciones asociativas, política estatal y modalidades de acción colectiva. Análisis de una organización piquetera". En: (2004) *Intersecciones* N° 5. Olavarría.
- Merklen, Denis. (1991) *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires. Catálogos editora.
- Prevot Schapira, Marie-France (2002) "Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades". En *Eure* Vol. XXVIII, N° 65. Santiago de Chile.
- Riofrío, Gustavo (1991) *Producir la ciudad (popular)*. Desco. Lima.
- Sabattini, Francisco (2003) *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales Serie Azul N° 35*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Svampa, Maristella (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Svampa, Maristella-Pereyra, Sebastián (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- Wacquant; Loic (2001) *Parias Urbanos*. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- Yuvnosky, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires.





## Los Espacios Comunes como problema. Sociabilidad, gestión y territorio

***Natalia Da Representação***



La construcción de los *espacios comunes como problema*, parte del desafío de transitar la intersección entre sociabilidad, gestión y territorio, y se inscribe en el campo más amplio de articulación entre acción pública y territorialidad. Supone una reflexión teórico-conceptual en torno a la noción de espacio público y a las distintas dimensiones que se le asignan en intervenciones urbanas concretas. Pretende, asimismo, aportar al debate sobre lo público y lo común desde el punto de vista del trabajo empírico en villas y asentamientos.

La cuestión de los espacios comunes en villas y asentamientos da cuenta de la actual tendencia del crecimiento urbano metropolitano a concentrarse principalmente en estas áreas de la ciudad (así como en los emprendimientos cerrados) y plantea una caracterización posible para los procesos de fragmentación urbana, en tanto la villa objeto del presente estudio se encuentra emplazada en un territorio fuertemente diferenciado desde el punto de vista socioespacial.

Nuestro punto de partida, requiere especificar la preocupación por desarrollar un *análisis multiescalar* en el estudio del territorio, con el propósito de identificar y analizar los entramados de intereses que articulen actores de diferentes escalas, que recuperen la totalidad de las nuevas cuestiones urbanas e interroguen la inter-territorialidad <sup>54</sup> particular de los espacios comunes. ¿Por qué estudiar los espacios comunes desde la ecuación territorialidad- acción pública? En el caso de los

---

<sup>54</sup> Documento de trabajo “La Cuestión Urbana hoy”, Seminario Latinoamericano La Cuestión Urbana Hoy, ICO, UNGS, 2004.



espacios comunes, el territorio visto como espacio sujeto de múltiples apropiaciones se presenta como una dimensión central, tanto para el desarrollo de estrategias identitarias, como para aprehender la articulación de intereses respecto de la construcción y gestión de estos espacios.

En la medida en que se presenta como una aproximación exploratoria de la construcción de espacios comunes en villas y asentamientos, nuestro análisis supone un descubrimiento en el proceso mismo de investigación, de los alcances del concepto, y, en alguna medida, de los posibles aportes a la discusión en torno a lo público. Esta inquietud reenvía a su vez posibles interrogantes al campo de la acción pública, y a la cuestión de la interacción entre actores múltiples –con distintas jerarquías y valores– en torno a una situación común.

Las posibilidades analíticas del concepto de espacio común permiten pensar los procesos empíricos de construcción del espacio atendiendo a la compleja trama de actores involucrados en su utilización y gestión, quienes sustentan recursos e intereses diferenciales. Intenta contribuir, analizando una situación concreta, a una concepción de la gestión urbana incorporando la idea co-constitutiva de actores de la sociedad civil y del Estado, así como las posibles implicancias derivadas del uso de la noción de gobernanza territorial y su articulación con la construcción de demandas ciudadanas en términos de derechos.

Las intervenciones sobre los espacios comunes se inscriben como un interesante objeto en esa dinámica que trasciende lo público y lo privado, pues al tiempo que son el resultado de la gestión pública, son un plano donde “medir” la complejidad de intereses de actores diversos y las múltiples escalas que intervienen. No obstante, cabe especificar la necesidad de focalizar más minuciosamente el análisis en la escala local y barrial, en la medida en que nuestro interés reside en reflexionar en torno a la modalidad particular de construcción y apropiación de los espacios comunes en la villa, respecto del resto de la ciudad.

En síntesis, los espacios comunes son visualizados como ámbitos de encuentro e intercambio, sitios que se organizan en la intersección de un doble juego, de construcción y de memoria, de lo que es común para un conjunto de personas. Nos preguntamos acerca de sus procesos de constitución, consolidación y cambio, y más específicamente, quiénes y cómo los gestionan, cómo se negocian sus transformaciones y cómo impactan las intervenciones urbanas en los espacios comunes sobre la vida cotidiana de los actores y sobre la estructuración



de la ciudad. Es decir: ¿cómo construyen los espacios comunes los distintos actores sociales que intervienen en la definición del espacio urbano (organizaciones sociales, vecinos, funcionarios municipales, provinciales y nacionales, actores privados) en una villa de la Región Metropolitana de Buenos Aires?. En particular, ¿qué lugar ocupan los espacios comunes en las demandas de los actores sociales en el marco de los procesos de gestión de tierra y vivienda?

En este sentido se focalizará en: -la identificación y caracterización de los espacios comunes en la villa (cuáles son, qué usos se les asignan, qué recorridos suponen, qué emplazamiento tienen dentro del barrio, qué calificación y equipamiento tienen, qué significados se les atribuyen); -los procesos de constitución de esos espacios comunes (cómo se originan, qué momentos atraviesan hasta llegar a su situación actual, cómo se articulan las decisiones desde las políticas urbanas con los procesos de construcción de espacios comunes de los vecinos, cuáles son los momentos de la gestión urbana que pueden rastrearse en su construcción).

Se presenta en primer lugar un recorrido teórico-metodológico en torno a las nociones de espacio público y espacio común. El espacio común como territorio es al mismo tiempo un espacio material, un espacio de construcción de identidades colectivas y un objeto de acción pública. Esa triple naturaleza material, simbólica y política del espacio y del territorio, remite a los diferentes planos de análisis necesarios para dar cuenta de sus determinaciones: las lógicas de conformación del espacio urbano metropolitano, la trama de actores que intervienen en su construcción y utilización, los procesos de construcción de identidades que de ellos resultan y que a la vez los constituyen, las nuevas modalidades de gestión pública con participación de actores diversos, el abordaje multiescalar. A continuación se desarrollan las características que asumen distintos espacios comunes en una villa del conurbano bonaerense y los modos en que se gestionan sus transformaciones recientes. Se indagan, en particular, las vinculaciones que se establecen entre estos espacios, la vida cotidiana y la vida política de quienes los producen y les dan sentido.

### **Espacios comunes, nociones y problemas**

Conceptualmente los espacios públicos han sido objeto de reflexión desde diversas tradiciones teóricas y disciplinas, de modo que los usos

de la categoría en diferentes ámbitos implican una creciente imprecisión al adjudicarle múltiples significados no siempre claros y coherentes entre sí. Sólo mencionaremos algunas claves del debate sin pretender agotarlo, sino anticipar la necesidad de trabajar lo público y lo común desde un abordaje interdisciplinario así como de revisar dónde arraigan las representaciones sobre estas categorías que pueden rastrearse en los actores involucrados en las intervenciones.

Desde la Teoría Política, las Ciencias Políticas, la Filosofía Política la reflexión clásica sobre lo público suele remitir al modelo mítico del ágora griega, en el sentido de plaza pública donde se dirimían las cuestiones de interés común a todos los ciudadanos. La esfera pública se considera una instancia intermedia entre la sociedad civil y el Estado, y su carácter público es una herramienta de la que disponen los ciudadanos para el intercambio racional de ideas que contribuye al correcto funcionamiento de un sistema republicano<sup>55</sup>. En estos largos siglos de debate en torno a lo público pueden rastrearse perspectivas que celebran la esfera pública, en las cuales lo público es un supuesto o bien es algo a construir<sup>56</sup>. Asociada con la democracia y con la expresión de la ciudadanía, la recuperación de la categoría de espacio público en este sentido parece inscribirse en una aproximación prescriptiva y crítica de los espacios públicos, que en general se asocian con un “deber ser” más que con una reflexión descriptiva y explicativa de sus alcances.

En alguna medida, la complejidad del debate sobre lo público ha sido simplificada cuando se traduce al campo del urbanismo. Por un

---

<sup>55</sup> Los abordajes de Habermas y Arendt se consideran aportes sustanciales a la reflexión en torno a lo público. Habermas sostiene que lo público es lugar de expresión, históricamente situado, del debate democrático. Es posible pensar allí un diálogo racionalmente motivado, ya que lo público habilita la “acción comunicativa”, cuyo objetivo es la elaboración de un acuerdo basado en el uso libre y público de la razón. Hanna Arendt, por su parte, considera que el espacio público se estructura alrededor de una definición común del interés general o del bien público; y es en la esfera pública donde se produce el poder genuino.

<sup>56</sup> Salcedo Hansen (2002) señala que esta visión enfatiza la idea de un espacio (metafórico) de libertad, el cual existe entre el Estado y los asuntos privados y que constituye el punto de partida para un debate crítico-racional que presenta una pretensión para el ejercicio legítimo del poder. Este debate público, para no ser una simple simulación, requiere del uso de la racionalidad humana y del encuentro y diálogo de diversos grupos sociales. El autor destaca que en su Teoría de la Acción Comunicativa, Habermas señala que la constitución de una esfera pública libre de las arbitrariedades del poder, es una promesa incumplida de la Modernidad, ya que ha primado la racionalidad instrumental propia del sistema de intercambio de dinero y poder.

lado, la intervención y el control sobre calles, avenidas, plazas, sobre las relaciones entre los espacios privados y los del conjunto de los ciudadanos fue uno de los fundamentos de la disciplina<sup>57</sup>. Por el otro, los espacios públicos, vistos como espacios de la sociabilidad, como expresión política y social, como el lugar de condensación de la identidad de las ciudades, se plantearon desde el urbanismo y el planeamiento como sujetos de políticas cuyo objetivo fue el mejoramiento de la calidad ambiental de las ciudades, tanto para las actividades de sus habitantes como para los flujos turísticos y de inversión inmobiliaria (Novick, 2004). Sumado a lo anterior, la perspectiva de los planificadores urbanos tiende a enfatizar el quehacer del técnico, minimizando la construcción compleja de estas intervenciones donde técnicos, políticos y habitantes se interpelan mutuamente.

Nuestro interés reside en abordar los alcances del espacio público, de sus propiedades intrínsecas, de los desafíos que supone su construcción política, desde la noción amplia de *espacios comunes*, que intenta recuperar algunos aspectos de la noción de lo público y transitar sus posibilidades focalizando situaciones concretas de construcción de estos espacios. De este modo, resulta prioritario despejar de qué hablamos cuando hablamos de espacio común, qué tipos de espacios comunes podemos identificar en distintos sectores de la ciudad, cómo se articulan las prácticas sociales en su construcción y emergencia, cómo se construyen los significados en torno a dichos espacios.

Tal como anticipáramos, por un lado, existe una tendencia a enfatizar lo prescriptivo del espacio público, que no necesariamente coincide con los usos y posibilidades de estructurar la sociabilidad que efectivamente se dan en dichos espacios. Por otro lado, la definición del espacio público ha sido asociada a otro contexto histórico, con una fuerte identificación con lo público estatal, que a la luz de las transformaciones de los últimos años derivadas de la reforma del Estado, requiere de cierta revisión (Rolnik, 2001)<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Desde los manuales decimonónicos de diseño y gestión de calles y avenidas pasando por los “sistemas de espacios verdes y libres” que se gestan en los albores del siglo XX, hasta la reciente demanda de espacios públicos que se dirime en el marco de la formulación de proyectos urbanos de nueva generación, los espacios públicos fueron uno de los objetos privilegiados de este campo disciplinar.

<sup>58</sup> En el marco de la redefinición de lo público y lo privado de la década del noventa, Catenazzi y Filc (2001) pusieron de manifiesto el doble proceso de retirada y penetración del Estado. A partir de la reforma del Estado, éste deja de producir bienes y servicios públicos y se implementa una progresiva transferencia de funciones al sector privado, con

En términos del debate, existe una prolongada tradición del uso de lo público que lo asocia a “lo común y general” en contraposición a lo individual y particular, que refiere a lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política y a lo que atañe al colectivo. En ese sentido, lo público se vuelve progresivamente sinónimo de político. Lo común y lo general estuvo durante mucho tiempo identificado con la comunidad política o Estado (Rabotnikoff, 1995). La construcción de ese lugar de lo común y lo general, históricamente identificado con el espacio público hoy en día se ha ido desplazando hacia significados diversos. Estos nuevos desplazamientos, conservan lo central del concepto de espacio público y recuperan de esa idea tradicional la dimensión *colectiva, común y general* de lo público. Este énfasis es el que interesa recuperar cuando planteamos el desplazamiento del espacio público al *espacio común*.

Desde el marco legal, el espacio público puede ser definido de manera simple como el espacio perteneciente estrictamente al ámbito público estatal, no perteneciente a una “persona moral de derecho privado”.

Desde una perspectiva urbanística, los espacios públicos se caracterizan fundamentalmente por desarrollarse en lugares abiertos o exteriores tales como calles, caminos, plazas, parques, jardines, terrenos baldíos, etc. Por otro lado, entre los nuevos desplazamientos identificamos diversos espacios que tendemos espontáneamente a considerar como públicos, porque pueden acoger a numerosas personas y asimismo proponer un marco a la sociabilidad ciudadana, pero que en rigor son lugares privados. Recientemente, bajo el paradigma de la ciudad competitiva y global de los noventa, el proyecto urbano se fue reduciendo 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. Se instaura de este modo una heterogénea “publici-

---

la consiguiente mercantilización de los servicios. Pero a lo largo de ese complejo proceso, se fue transformando la mediación en la implementación de políticas sociales, con la intervención de nuevos actores. En fecha reciente, para comprender los procesos de gestión urbana, requieren de la amplia noción de gobernanza que no se restringe a las acciones de la esfera pública sino que incluyen los privados y más globalmente considera la multiplicidad de actores que participan en los procesos de producción y toma de decisiones en la ciudad.

dad” en la Región Metropolitana de Buenos Aires y una privacidad de características inéditas (Liernur, 2003; Remedi, 2003; Serpa, 2004).

En la actualidad, pueden hallarse en la ciudad espacios de sociabilidad en apariencia públicos pero que escapan a la anterior definición clásica del término, que podrían ser espacios mixtos o intermedios, como aquellos “de contacto”, “de paso” ( la reunión en el escuela, la parada del ómnibus, la esquina) o como aquellos que se visualizan como espacios públicos privatizados o semipúblicos (shoppings, parques enrejados, calles cerradas con barreras); también los “territorios inciertos” (lugares abandonados en los intersticios entre grandes terrenos, zonas residuales de los sistemas de transportes, donde pareciera que no existe norma ni intervención), entre otros. Con frecuencia, diversos autores destacan las transformaciones de los espacios públicos enfatizando la pérdida o privatización de lo público (Gorelik, 1997; Svampa, 2002; Sennett, 2003). Coincidiendo con Remedi (2003), Liernur (2003), Moisés Rodríguez (2001), entre otros, esta diversidad de espacios requiere repensar la categoría de espacio público para abordar el análisis de intervenciones concretas.

Pareciera que el espacio público no debe entenderse necesariamente como propiedad pública ni como lugar de libre acceso al público en todo momento, sino que básicamente representaría el espacio que el interés general desarrolla y establece para cumplir esa función. Resulta importante utilizar un término que contribuya a crear independencia entre la propiedad del bien mueble o inmueble de su función de uso público y ampliar así el concepto y las acciones sobre éste.

Intentando describir la textura de estas diversas modalidades de espacios, el desplazamiento que proponemos *va del concepto de espacio público*, que dista de ser un concepto unívoco, *al de espacio común*. Un *espacio común* es un ordenamiento que permite la copresencia de actores sociales, fuera de su marco doméstico- para disociar de esta manera espacio común y vivienda. Este espacio común puede ser pensado como un espacio de *convergencia* y de *actos*, en el sentido en que es donde los individuos convergen y actúan e interactúan en él con otros individuos pero también con objetos y formas espaciales (Lussault, 2003). En este sentido, el espacio común se propone como un concepto articulador de las posibles combinaciones de los aspectos material e inmaterial del espacio, así como de sus atributos y de su configuración en base a las *prácticas sociales* de los actores. Sostene-

mos con Crosta (2000) que el espacio no se torna público ni por decreto ni sólo por el uso “en común” sino por un proceso de interacción social en una situación de copresencia en la cual los actores aprenden a convivir a pesar de las diferencias<sup>59</sup>.

Se intenta enfatizar desde esta definición la idea de lo común en el sentido de lo “construido por la comunidad”, de aquello que adquiere así significado para un colectivo. Monnet (1997) hace hincapié en la construcción de los lugares simbólicos de la ciudad, como sería el caso de los espacios comunes, como un proceso que contribuye a la identificación de la sociedad como una comunidad, en el sentido que implica una comunión social que otorgue un sentido definido y compartido por el grupo que ese espacio reúne. Los símbolos expresados en los espacios comunes, son comunes en el sentido de que son construidos y comprendidos por todos, su simbolismo se instituye como un todo, como la unión de los espectadores del símbolo.

En el estudio de los procesos culturales urbanos, las representaciones sociales se presentan como una de las dimensiones de la producción de espacios comunes, ponderando los mecanismos de apropiación y “auto referenciación”, de construcción de identificaciones<sup>60</sup>, de disputa entre diferentes grupos por la construcción del sentido, enfoque que hace visible la potencialidad de interpretar la naturaleza simbólica del territorio. (Brubaker y Cooper, 2001; Grimson y Semán, 2005; García Canclini, 1991; Bertaux, 1996). En ese sentido, se iluminan las relaciones que se establecen entre la naturaleza del territorio y la subjetividad de los actores. Entender al territorio de los espacios comunes como *auto-referencia*, tiene en cuenta de manera simultánea su carácter subjetivo y convencional (intersubjetivo). Su naturaleza subjetiva está relacionada con la experiencia individual, afectiva y simbólica. Su naturaleza convencional expresa la pertinencia de un proceso dado, singular y endógeno de construcción colectiva de inteligibilidad del mundo y de una representación auto-referencial e identitaria del grupo que la construye.

---

<sup>59</sup> “Se inviste un lugar del carácter de ‘público’ si y cuando todos los que allí se encuentran a interactuar en una situación de ‘compresenza’, utilizándolo de manera diferente y por motivaciones diferentes (y no compartidas: la ‘compresenza’ puede ser caracterizada por tensiones y por conflictos), aprenden, a través de la experiencia concreta de la diversidad, la ‘compresenza’ en términos de convivencia; y a través de este proceso ‘se hacen’ ‘público’” (Crosta, 2000, p42).

<sup>60</sup> Brubaker y Cooper (2001) entienden la identidad como la acción de identificar, acción que no habla de un único actor, sino de la interacción entre diferentes actores en puja por la construcción del sentido.

Mientras que una de las posibilidades que contempla esta definición es caracterizar un gradiente de tipos de espacios comunes, otra de las potencialidades del concepto *espacio común* es que no se encuentra asociado a una connotación positiva de la organización de las interacciones espaciales posibles, la práctica de este espacio común no es a priori “virtuosa”, tal como en diversas tradiciones se asigna a lo público.

Orientando el análisis de estos espacios, Lussault (2003) plantea dos componentes o analizadores del espacio común que son la accesibilidad y la intersubjetividad.

En términos de la *accesibilidad*, si pensamos el espacio común como un espacio que tiende a ser “abierto”, lo que entra en juego es quiénes y cómo forman parte de ese espacio y quiénes y cómo son excluidos. Dicho de otra manera, cuáles son los límites o las fronteras y cuáles las compuertas de acceso y exclusión, fronteras que pueden ser de exclusión explícita o sólo potencial.

Entre los aspectos que inciden en la accesibilidad se cuenta la definición del carácter jurídico e institucional de un espacio. Dicha definición contribuye a que el actor adopte un registro específico de acción, determinando de esta manera las prácticas legítimas para él como para otro. Ineludiblemente, al hablar de espacios comunes, junto a la delimitación formal debemos insertarnos en el terreno de los sistemas normativos no institucionales, en cuyo marco intentamos comprender cómo las normas sociales y los valores son comprometidos e inscritos en las prácticas y contribuyen a definir las y a justificarlas.

En este sentido, en la construcción de estos espacios comunes aparecen diversas formas de accesibilidad diferencial que responden a normas institucionales formales así como otras informales que marcan las fronteras y las condiciones de acceso a los mismos (Serpa, 2004; Saraví, 2004).

Ambos aspectos, lo institucional y lo no institucional, resultan centrales para entender cómo en el entorno común los actores no siempre responden a un conjunto formal de reglas que se aplican indistintamente a todas las situaciones. Focalizar los sentidos que adquieren estas prácticas de acuerdo a los usos que habilitan determinados sistemas normativos y determinados ordenamientos espaciales permite analizar los espacios comunes “en situación”. De este modo, un espacio común es configurado, aprehendido y representado de acuerdo a su escala, a su ordenamiento, a su accesibilidad, así como de acuerdo

al lugar que el colectivo y/o el actor social le asigne de acuerdo a los sistemas normativos vigentes.

En la misma línea, enfatizando la relación que existe entre sistemas normativos y disputa por el territorio, Duhau encuentra potencialidad en el concepto de *orden urbano*, entendido como conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a alguna jerarquía del orden jurídico) como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explícita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos o de uso colectivo de la ciudad (Duhau, 2004, p. 258). El enfoque de los usos de estos espacios requiere complementarse con el abordaje de la gestión multinivel de los espacios comunes en la ciudad, de modo de ahondar el modo en que las demandas y usos habituales de los actores interactúan con las soluciones técnico-políticas.

Junto a la cuestión de la *accesibilidad* de los espacios comunes, otra dimensión constitutiva es la posibilidad de ser *marco de la intersubjetividad*. El ámbito de lo intersubjetivo implica para cada actor afrontar el probable encuentro con lo que no deseaba o no esperaba ver, mientras que en el ámbito privado los actores tienen casi siempre la posibilidad de elegir el tipo de entorno acorde con sus preferencias. La posibilidad del encuentro intersubjetivo, implica las modalidades en que se ordenan los intercambios en términos de identidad, precisamente porque existe consenso acerca de la construcción de identidades como un proceso que requiere del reconocimiento de una alteridad, de otro. Los espacios comunes se construyen, siguiendo a Silva (1991), incorporando las “marcas de habitación” que las personas y los grupos producen al nombrarlos y recorrerlos. Su producción exige, además, un conjunto de operaciones simbólicas integrado por las evocaciones, la imaginación y el poder de representación de los sujetos, sus vivencias y experiencias cotidianas.

Desde nuestra perspectiva, la construcción colectiva de espacios comunes incorpora a la cuestión de la distribución, la calificación o el equipamiento, la accesibilidad, las negociaciones identitarias, tensiones y juegos de poder en las que interviene una compleja trama de actores. En la medida en que las disputas por los espacios comunes, inscriben la cuestión en términos de poder, permiten pensar al espacio común como recurso, como producto y como práctica. En suma, para este trabajo, su apropiación a nivel simbólico, las operaciones impli-



cadadas en sus transformaciones y en su gestión, la posibilidad de construir espacialidades comunes inéditas tienden a corresponderse con proyectos políticos y culturales en tensión. La territorialidad de los espacios comunes condensa conflictos de diverso orden, enfatizaremos en particular los conflictos que supone el análisis de cómo se construyen y gestionan los espacios comunes en villas y asentamientos irregulares.

*Espacios comunes en disputa: el caso de la villa La Cava*

El objeto del presente apartado es el de analizar los desplazamientos propuestos entre las nociones de público y común en un caso concreto, analizando los distintos tipos de espacios comunes identificados en la villa La Cava. Se trata de espacios que han sido objeto de diversas intervenciones, las cuales expresan los proyectos en tensión que están en juego en cada hito en la historia de su constitución. El trabajo intenta abordar las transformaciones recientes, tomando como punto de llegada los inicios de la implementación del plan de urbanización de la villa (2005).<sup>61</sup>

*Hacia una caracterización de los espacios comunes de la villa*

Para responder a estas preguntas, se trabajará en torno a la construcción de espacios comunes en la villa La Cava, la cual se localiza en el municipio de San Isidro de la zona norte del Gran Buenos Aires, contigua a residencias de sectores de altos ingresos. La ocupación del territorio del barrio se produce hacia la década del '50, bajo la autorización de Obras Sanitarias de la Nación, quien permite a los obreros que trabajaban en sus obras asentarse en el predio con sus familias. Hoy La Cava se extiende en un área de unas 19 hectáreas y cuenta con una población aproximada de 8.500 personas.

El barrio cuenta con dos calles abiertas mientras el resto de la circulación interna se resuelve por un intrincado sistema de pasillos. Posee redes de servicios de agua potable y electricidad muy precarias y no dispone de desagües de alcantarillado ni pluviales. Pueden distinguirse cinco sectores dentro del barrio (20 de Junio, la Cava Grande, la

---

<sup>61</sup> El trabajo de campo se realizó entre 2003 y 2005, supuso la realización de 25 observaciones (participantes y no participantes) in situ y 10 entrevistas semi estructuradas a informantes clave. El enfoque elegido fue de tipo exploratorio y desde una perspectiva cualitativa. Se prevé una segunda etapa de trabajo de campo para comienzos de 2009, con las obras de urbanización de la villa ya avanzadas.

Montaña, la Isla, Quinta del Niño), tres de los cuales cuentan con espacios utilizados para el esparcimiento, los potreros que aquí llaman canchas.

Clichevsky (2003) plantea que inicialmente en la conformación de las villas, si bien supone una ocupación del terreno sin planificación previa, se suelen dejar áreas libres para distintas actividades comunes, dependiendo de la densidad relativa de la villa su posterior ocupación para viviendas. Cuando existen, dichos espacios comunes generan lugares de encuentro y zonas abiertas que “disminuyen la baja calidad ambiental provocada por la falta de espacios verdes” y sirven para actividades de recreación.

Efectivamente, un primer recorrido por La Cava nos muestra un conjunto heterogéneo y desordenado de casas y casillas precarias, separadas por angostos pasillos que en algunas zonas desembocan en espacios abiertos de dimensiones variables en cada caso. Algunos de estos espacios abiertos no pueden ser transitados ni ocupados por viviendas por ser zonas inundables. Otros espacios abiertos, llamados “canchas” por los vecinos, fueron rellenados sucesivamente ya sea por la acción puntual y limitada de algunos vecinos o por la descarga de escombros y residuos de los camiones municipales. Sin una intencionalidad explícita de mejorar tales espacios, dichas acciones transformaron esas zonas con frecuencia inundables en áreas libres utilizadas por niños, jóvenes y adultos.

Las canchas son significadas por los habitantes como los espacios de todos, de encuentro y de diversión, y pueden pensarse desde la categoría de *espacios comunes*. Se usan frecuentemente como espacio de juegos para niños, jóvenes y adultos, en particular para jugar al fútbol, también se los ha utilizado para hacer asados y fogones. Son sitios donde se manifiestan las celebraciones: en ocasiones específicas durante el año, como por ejemplo para el día del niño, son centro del festejo y se realizan juegos, entregas de juguetes y meriendas; también se utilizan durante las procesiones en los festejos religiosos.

En tanto espacios comunes, posibilitan el encuentro social de los vecinos de la villa y operan como nudos en el territorio del barrio (en el sentido que otorga Silva, 1991, a los cruces de recorridos, la confluencia de pasillos y los puntos de encuentro). La sociabilidad y los intercambios posibles sufren cambios durante el transcurso del día: los juegos de niños y adolescentes, los grupos de mujeres y varones reunidos se prolongan hasta que se va la luz del día. A partir de esa

hora, recorren estos espacios los que viven en sus alrededores y quienes conocen la actividad propia de ciertos pasillos, como parte de las normas no formales de convivencia en el barrio. Indagados acerca de quién controla y mantiene estos espacios, los vecinos responden vagamente “los de ese sector” o “los que viven en el borde de la cancha”. Tampoco existe una imagen unificada respecto de sus orígenes, “están desde siempre” y “fueron quedando” son las formas más habituales de registro que aparece entre los vecinos, sin lograr identificar actores específicos que intervinieron en su primera delimitación y conformación. De ahí que se trata de espacios que existen una vez que comienzan a usarse.

A su vez, la reaparición de algunas organizaciones sociales con trabajo comunitario en los últimos años, ha otorgado a estos espacios un uso menos habitual: el armado de espectáculos artísticos y talleres de trabajo al aire libre que convocan al conjunto de los vecinos. Por último, la movilización reciente (desde 2003) de un grupo de vecinos por el derecho a la tierra y a la vivienda junto a las organizaciones sociales APAC y CELS<sup>62</sup>, ha tenido como expresión de alta visibilidad la organización de algunos talleres de información y discusión sobre la cuestión de los derechos de los vecinos realizados en la “cancha” de la zona de la Montaña. Dicha convocatoria supuso, además, la invitación a que expusieran sus trabajos un grupo de artesanos de La Cava y a que se montaran ferias de comida realizadas por mujeres del barrio, ocupando buena parte de la cancha y algunos accesos importantes.

Una primera mirada permite analizar a estos espacios comunes como marcas territoriales de identidad, escenarios de sociabilidad nombrados y recorridos por todos. A diferencia de otros espacios destinados al ocio y al esparcimiento en el resto de la ciudad, los espacios comunes en la villa tienen la particularidad de cubrir estas necesidades que difícilmente pueden ser resueltas dentro de las dimensiones reducidas de las viviendas, en su mayoría carentes, además, de espacios similares a los patios. En una población en la cual el aprovechamiento intensivo de los espacios es uno de los indicadores más elocuentes de su situación de precariedad, esto no parece obstáculo para que los vecinos de La Cava reconozcan sus necesidades de encuentro y recreación y lo manifiesten legitimando y preservando los escasos espacios comunes

---

<sup>62</sup> APAC: Asociación Para Apoyo a Comunidades CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

con los que cuentan dentro del barrio, los cuales portan la característica distintiva de ser accesibles a todos ellos.

Existen otros espacios de encuentro, habilitantes de actividades comunes resueltas en espacios “cerrados”, como es el caso del patio del colegio (próximo a la parroquia Nuestra Señora de La Cava, ubicada en uno de los límites de la villa) donde transcurren desde los festejos de la vida escolar hasta los encuentros de la Comisión de Tierras y Vivienda que milita activamente por los derechos económicos, sociales y culturales de los vecinos del barrio. Por el tipo de intercambios que propone, el patio del colegio también puede interpretarse como espacio común del barrio.

Otras expresiones de espacios comunes son los pasillos internos de la villa. La cuestión de la circulación al interior de la villa se resuelve por una compleja distribución de angostos pasillos, objeto de sucesivas mejoras, en ocasiones por los propios vecinos, en ocasiones por el municipio. Existe una “vida de pasillo” en la cual a diferentes horarios se encuentran las mujeres, se reúnen los jóvenes y juegan los niños. En los pasillos se produce todo tipo de intercambios, y, en ocasiones, se mencionan situaciones de riesgo para los propios vecinos. Cuáles son los horarios riesgosos, a quiénes se debe evitar encontrar, cuándo y dónde ir acompañado, forman algunas de las claves de significación que adquieren estos espacios comunes. Quienes viven desde hace un tiempo en el barrio conocen con cierta certeza los hábitos y costumbres de buena parte de sus vecinos y comienzan a desarrollar una suerte de mapeo territorial del barrio en su conjunto, no formalizado y de utilidad operativa, ubicando zonas donde se puede circular y zonas donde no siempre es posible (ya sea porque está inundado o porque hubo algún conflicto violento reciente), pasillos que se evitan por su deterioro y pasillos que conectan itinerarios habituales (comprar, ir a la escuela, asistir a la parroquia, salir y volver del trabajo, etc). De este modo, el pasillo aparece referido como un espacio común valorado y con utilidad múltiple; en base a los acuerdos tácitos y normas a veces explícitas entre vecinos, en los pasillos la extrema proximidad física otorga oportunidades de compartir así como oportunidades de vivir (o perpetrar) situaciones de riesgo y violencia. Para una gran parte de los vecinos, dadas las limitaciones estructurales de las viviendas, el pasillo aparece como una extensión del espacio privado de la vivienda, aunque con ciertas diferencias respecto de las canchas.

En definitiva, los espacios comunes reconocidos en el barrio, aparecen como lugares comunes a todos donde se “prueba” el mundo, donde en alguna medida se participa del sentido común de vivir y crecer en la villa. Sin embargo, como operadores de las interacciones, los espacios comunes identificados producen sociabilidad con matices diferentes.

A diferencia de lo que el supuesto sobre la inaccesibilidad de las villas prescribe respecto de las interacciones sociales posibles en estos barrios, los encuentros desplegados en las canchas y el patio del colegio involucran tanto a los vecinos como a diversos actores sociales de fuera del barrio. Para buena parte de las actividades convocadas, tanto el patio del colegio como las canchas son espacios comunes que parecen admitir la presencia de “otros”, externos a la villa. En ambos espacios las actividades desarrolladas suelen generar intercambios entre vecinos, referentes políticos, miembros de organizaciones sociales de La Cava y de fuera del barrio. Cabe mencionar que en las propuestas más recientes de talleres de encuentro por la situación de la tierra y las viviendas (2004 en adelante), la intencionalidad por acercar la villa al resto de la ciudad forma parte incluso de algunas de las convocatorias, así como de los temas de debate.

En un primer intento por reconstruir distintos tipos de espacios comunes puede pensarse que canchas y patio resultan espacios de encuentro en los cuales se admite y se incentiva la presencia de “otros”, aparecen como una parte que la villa expone más hacia fuera. Asimismo, es donde se suceden encuentros más institucionalizados, más organizados, de hecho es una de las instancias donde se hace visible la presencia de organizaciones sociales. La intencionalidad de intercambiar con el afuera parece condensarse en estos espacios, en el marco de escenarios calificados por los vecinos como lugares protegidos.

Frente a esta primera diferenciación, resulta interesante especificar otro tipo de espacio común, los pasillos. En los espacios de circulación interna del barrio, los encuentros parecen ser más espontáneos, casuales, en buena medida con escasa planificación de las interacciones. No obstante, son espacios comunes donde los códigos internos, conocidos casi exclusivamente por los propios vecinos, adquieren una importancia fundamental para realizar los intercambios, códigos de los cuales quienes no son del barrio quedan excluidos, dependiendo de los primeros para ingresar y circular por el interior de la villa.

### **Espacios comunes y los márgenes de la acción pública en La Cava**

En el marco de un discurso de intervención en las villas, en el cual históricamente se priorizaba la propuesta de la erradicación antes que la radicación y/o regularización, los sucesivos gobiernos municipales han realizado en la década del noventa, no obstante, algunas intervenciones puntuales en La Cava, como la apertura de una calle interna, la mejora de algunos pasillos internos (aportando los materiales mientras los vecinos aportaban su mano de obra), el relleno de algunos sectores inundables. Pueden reconocerse incluso divergencias al interior del municipio, mientras que un sector del municipio, en general el área de Planificación Urbana propone la erradicación o estándares de urbanización altos, otro sector, con frecuencia el área de Desarrollo Social, aporta materiales, conocimientos técnicos específicos y contadas soluciones acotadas.

En el proceso de consolidación de las villas miseria descrito por Clichevsky (2003) se reconoce que fueron principalmente algunas organizaciones sociales las que contribuyeron fuertemente a la mejora del hábitat en infraestructura y equipamiento colectivo. El trabajo de APAC-CELS en La Cava desde el año 2003 puede inscribirse en este tipo de intervención. En el escenario de un costoso proceso de sensibilización a los vecinos y de diversas estrategias de convocatoria a participar, se lograron por un lado, intervenciones puntuales (denominadas “las obritas de los vecinos”, quienes aportaban su mano de obra) tales como mejora de algunos pasillos internos, arreglo de algunos desagües, poda de árboles añejos que constituían un peligro para las viviendas de esa zona, limpieza y creación de una especie de plazoleta en un cruce de pasillos acompañada de un altar a la virgen. Se destacan estas intervenciones puesto que, en su totalidad, involucran a los espacios comunes como una de las necesidades de transformaciones urbanas sostenidas por los vecinos.

Por el otro, orientando un proceso de mediano y largo plazo, el trabajo en talleres de promoción comunitaria y los eventos de difusión al interior de la villa habilitaron el acceso al conocimiento de los estándares establecidos por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (órgano encargado del monitoreo del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) que otorgan contenido al derecho a una vivienda digna, entre los que se inclu-

yen: la seguridad jurídica de la vivienda; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; adecuación cultural. Dichas demandas, preeexistentes con formulaciones menos precisas y aún más dispersas, encuentran así un modo integral de expresión y una posibilidad concreta de comunicación y concientización en sectores del barrio escasamente involucrados en el proceso histórico de lucha por la tierra, la vivienda y el hábitat.

Con el tiempo, como resultado del trabajo en talleres, se establecieron comisiones de vecinos respondiendo a la necesidad de organizarse para viabilizar reclamos e intervenciones que atenderían a distintos aspectos del mejoramiento urbano (e implicaban algún nivel de intervención en los espacios comunes): de arbolado y alumbrado; de servicios públicos; por el derecho a la tierra, a la vivienda y al hábitat. Dicho proceso supo propiciar encuentros entre actores públicos y privados, con contextos de debate diferentes, así como acuerdos y resultados aún escasamente visibles.

En el caso de los servicios públicos, algunos vecinos organizados sostuvieron encuentros con representantes de las empresas Edenor S.A. y de Aguas Argentinas S. A., intentando iniciar un proceso de mejoramiento del precario servicio existente<sup>63</sup> con participación de los vecinos. En el caso de Aguas Argentinas, los intercambios no avanzaron debido a las relaciones conflictivas que sostenían tanto APAC como los vecinos organizados con el municipio de San Isidro. Con Edenor se realizaron diversos encuentros planificando la distribución de responsables internos de algunas mejoras (en particular, del cuidado de las acciones frente a los cortes de luz) y a cargo del contacto con la empresa. En cierta medida, no llegaron a implementarse aún los cambios, dada la dificultad para hallar responsables reconocidos por los vecinos en cada sector de la villa.

De mayor impacto fue el trabajo de la comisión de vecinos por el Derecho a la Tierra y a la Vivienda, en coordinación con el CELS y con APAC. Por un lado, como referentes para la capacitación en derechos (económicos, sociales y culturales); por otro lado, para apoyar y orga-

---

<sup>63</sup> La Cava cuenta con una distribución precaria de la red de agua, con caños que van por encima de los pasillos a la altura de los techos y a la par del cableado interno de la luz. Ambas redes “cuelgan” sobre los pasillos de circulación que se encuentran frecuentemente inundados.

nizar reivindicaciones y reclamos por vía legal así como movilizaciones, tanto en torno a tierra y vivienda como a aspectos vinculados a los espacios comunes. Iniciados estos reclamos, asambleas barriales del municipio (como la Asamblea de Vecinos de Beccar) se acercaron a conocer el trabajo de los vecinos organizados y apoyaron algunas de sus acciones y reivindicaciones.

A su vez, la creciente visibilidad de su accionar suscitó ciertos reposicionamientos de algunos actores claves a la hora de pensar las transformaciones urbanas en la villa. El municipio intentó, primero a través de sus punteros políticos en La Cava, y luego a través de algunos funcionarios, ejercer presión para desalentar las actividades y convocatorias tanto de la comisión por el Derecho a la Tierra y a la Vivienda como de APAC-CELS.

Dada la evidencia del limitado acceso de dichos sectores a la justicia y a las posibilidades de defenderse frente a los abusos de terceros o del propio Estado, el proceso por el cual los vecinos de la villa La Cava junto a un conjunto de organizaciones sociales llegan a hacer visible y ponen en la agenda pública su demanda integral de tierra y vivienda<sup>64</sup> se rescata como una experiencia que conjuga aspectos de las nuevas mediaciones frente al Estado sostenidas por actores de la esfera pública no estatal, en interacción conflictiva con determinados actores de diferentes niveles del estado involucrados, en particular el gobierno local.

Por un lado, esta participación encuentra arraigo en algunos grupos –medianamente desarticulados– con considerable experiencia anterior en la lucha por la tierra, por la vivienda y el hábitat, actores que inscriben la nueva forma de abordar la cuestión en algunos repertorios de acción anteriores, cuyo organizador era el conflicto y la contraposición con los poderes locales vigentes. En este sentido, la historia de esta lucha en La Cava ha sido desde el inicio inscripta en la lucha de poder al interior de la comunidad por “pertenecer a la ciudad”, que en la actual demanda reedita la tensión entre los diversos actores involucrados: el poder del municipio y de sus punteros políticos, el poder

---

<sup>64</sup> La demanda de una vivienda digna involucra aspectos directamente relacionados con el derecho a la tierra, a la disponibilidad de suelo urbanizable como un aspecto estratégico así como otras demandas asociadas a la apertura de calles, a su iluminación, a la mejora del actual tendido de redes de agua potable (sistema de caños suspendidos en el aire, en la mayor parte de los casos coincidiendo en su recorrido con el tendido de cables de luz) y del sistema de distribución de la energía eléctrica; al cuidado y gestión de determinados espacios comunes como los pasillos de circulación y las “canchas”.



de la iglesia, el poder local frente al poder provincial o nacional, el poder de los actores privados, el poder de los vecinos incipientemente movilizados.

Desde esta nueva modalidad de demanda, pasible de ser reclamada por vía judicial, un grupo de vecinos entra en diálogo con el gobierno provincial, en cuestiones vinculadas a la urbanización y tratamiento de espacios comunes (reordenamiento de viviendas y apertura de algunas calles) y a la construcción de algunas viviendas nuevas, así como con las empresas de provisión de agua y de electricidad, sin más resultados concretos –por el momento– que la posibilidad de ser considerados interlocutores en clave ciudadana.

En principio, parecieran estar dadas las condiciones para un intercambio fructífero, en términos potenciales de gobernanza territorial, con actores muy diferentes involucrados en las transformaciones pensadas para el barrio. Los nuevos espacios de información, contextos de debate y de gestación de reclamos, con intercambios incipientes entre actores del barrio y de fuera del barrio, podrían pensarse como una primera “arena” de negociación, si bien requieren de determinadas señales por parte del Estado para crecer como ámbito de coparticipación y gestión.

En estos contextos, comienzan a reactualizarse los antecedentes de las distintas propuestas de regularización en el barrio que nunca pudieron culminarse. Por un lado, son objeto de revisión como expresión de la articulación conflictiva de las lógicas territoriales de las propuestas del gobierno nacional, provincial y municipal (Plan de Renovación Urbana del Barrio, Programa Arraigo). Por el otro, como signo elocuente de la limitada posibilidad de articulación e intercambio entre vecinos y organizaciones sociales para erigirse como interlocutores en este proceso.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Una de las políticas de focalización del gobierno nacional con el acento puesto en la regularización dominial ha sido el Programa Arraigo, bajo el cual fue incluida la villa La Cava (año 1992). El programa no contempló inicialmente diversos aspectos que hacen a una vivienda digna, como la provisión de sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, subdivisión en lotes, apertura de calles, quedando en manos del municipio o de los propios vecinos la solución a este conjunto de problemas, con el resultante incumplimiento por parte del municipio la mayoría de las veces. Sumado a lo anterior, gran parte de la población beneficiaria carece de condiciones para hacer frente al pago de las cuotas, el encarecimiento de las tasas municipales y de las tarifas de los servicios privatizados, de manera tal que quienes no pudieron cumplir con este conjunto de condiciones, quedaron sin protección frente a la

Recientes decisiones respecto de la intervención en La Cava otorgan nuevo sentido a los recorridos, debates y negociaciones analizados. En el 2005, se firmó un convenio entre el gobierno federal y la provincia de Buenos Aires que crea el SubPrograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (componente del Programa Federal de Construcción y Mejoramiento de Viviendas) y prevé la construcción de 1854 viviendas en la Cava, implicando la apertura de calles y la relocalización de algunas familias.

Actualmente la villa La Cava se encuentra en un momento de significativa transformación, dado que se han comenzado las obras de construcción de viviendas y apertura de calles bajo la implementación del SubPrograma de Urbanización. Parece significativo que para algunos de los vecinos, dichas transformaciones no sólo no tienen en cuenta las necesidades habitacionales de cada familia (en términos de tamaño y distribución de la vivienda) sino que tampoco consideran las necesidades de espacios comunes (en particular, las necesidades de encuentro y esparcimiento que se resolvían habitualmente a través de las “canchas”). De acuerdo a los testimonios relevados, aparece fuertemente cuestionada, en primer lugar la exclusión de los vecinos en el proceso de formulación de las intervenciones específicas del SubPrograma para esta villa en particular, donde venía gestándose un proceso participativo de prácticas, reflexiones y expectativas en torno a las transformaciones de la villa. En segundo término, la escasa participación de los vecinos organizados en la actual etapa de implementación, aun existiendo dispositivos de participación ciudadana como una Mesa de Transpa-

---

posibilidad del desalojo. En el caso de la villa La Cava, el gobierno municipal ha sido el principal obstáculo para la regularización del barrio, haciendo lugar a la fuerte presión del mercado inmobiliario con intereses en la zona, contando con la tolerancia de los gobiernos provincial y nacional. Otro de los frustrados planes que tuvieron a La Cava como objeto, esta vez un plan de vivienda, fue el Plan de Renovación Urbana del barrio La Cava, convenido hacia 1984 entre la Secretaría de Vivienda del gobierno nacional y el Instituto de Vivienda del gobierno provincial. Se trató de un plan de construcción de viviendas de interés social a realizarse en seis etapas, planificando la construcción de viviendas para todos los habitantes y la urbanización de todo el predio donde se asentaba la villa que fuera de propiedad pública, junto al financiamiento para el abastecimiento de servicios urbanos básicos. Sólo se ejecutó la primera etapa, en la que se construyeron viviendas para unas 280 familias en un predio cercano a la villa, las cuales aún no cuentan con el título de propiedad. Para la etapa siguiente, el gobierno federal transfirió al Instituto Provincial de la Vivienda las tierras próximas a la villa ocupadas ilegítimamente por dos entidades (Agrupación Tradicional Argentina El Lazo y Club Hípico del Norte), paralizando la continuidad del plan de viviendas frente a la resistencia de ambas instituciones a desocupar los terrenos.

rencia creada a tal fin por el municipio (a la que los vecinos no fueron convocados, iniciando reclamos legales al respecto).

Si bien parte de los reclamos se relacionan con las características de las viviendas en construcción; otra parte respecto de la incertidumbre sobre la asignación de sus destinatarios y el proceso de relocalización de familias; es de nuestro interés señalar que los reclamos, en alguna medida, tienen como objeto a los espacios comunes, tanto a los existentes como a los planificados.

Respecto de los espacios comunes existentes, algunos vecinos mencionan la inexistencia, en los nuevos espacios diseñados, de dimensiones similares y de la posibilidad de visualizarlos como “protegidos” (al estar rodeados de viviendas). La mayor parte de los espacios comunes existentes serán ocupados por viviendas, mientras que una de las canchas, al borde de una avenida principal del partido, ha sido ocupada con la construcción de un amplio centro de salud. Como espacio abierto y común sólo resta en el diseño previsto, un boulevard que distribuye la circulación vehicular a un lado de La Cava y fuera de los límites del barrio. Pareciera que el hecho de que los espacios comunes sean internos es más valorado por quienes habitan en el barrio que el acceso a una franja de espacio verde externa al barrio.

Las diferencias entre los distintos espacios comunes pensados, vuelven a poner de manifiesto las tensiones entre diferentes representaciones de estos espacios sustentadas por los actores involucrados, sin instancias de negociación para su concreción efectiva a la vista. Frente a la necesidad de amplios espacios abiertos para el encuentro, seguros y protegidos, la respuesta viabilizada en la intervención en marcha se reduce a una franja angosta que más que incorporarse al barrio como un espacio común opera como una barrera urbana, acentuando la diferenciación socioespacial entre La Cava y los habitantes de los barrios circundantes. Dicha resolución parece elocuente en términos de valorizaciones sustantivamente diferentes respecto de las necesidades de accesibilidad y de intercambio intersubjetivo que portan los espacios comunes para unos y para otros.

### **Notas de cierre**

Tomando la idea clásica del espacio público como horizonte de sentido, para este trabajo hemos planteado que aspectos como “lo público” diferente de “lo privado” y “lo abierto” como opuesto a “lo clau-

surado”, siguen vigentes con algunas transformaciones que, en alguna medida, mantienen lo nuclear del concepto clásico y que llamamos *espacio común*. Bajo esta denominación nos referimos a lugares concretos de un barrio, espacios de sociabilidad portadores de marcas territoriales que suelen estar presentes con mayor o menor fuerza en los reclamos, demandas y expectativas de los habitantes y en los planes e intervenciones urbanas de la gestión pública.

La potencialidad del concepto encuentra su expresión en la construcción de espacios comunes en situaciones concretas. Una primera aproximación a la vida cotidiana en La Cava nos permite identificar un conjunto de espacios comunes que pueden distinguirse preliminarmente en distintos tipos: las canchas, los pasillos, el patio de la escuela. Tanto los límites materiales y simbólicos, como los objetos urbanos y las oportunidades para la sociabilidad que constituyen la organización de esos espacios, otorgan características distintivas a cada uno de ellos.

Entre los analizadores del espacio común, se destacan la cuestión de la accesibilidad y la de la intersubjetividad. La intersección entre ambos componentes contribuye a orientar la construcción de tipos de espacios comunes diferenciables. Una especificación que nos interesa destacar es aquella que distingue entre los espacios habilitantes del encuentro de los vecinos con “otros”, que no son del barrio –como las canchas y el patio de la escuela– y los espacios donde adquiere importancia crítica el conocimiento de la normativa interna que regula la circulación, parte del “nosotros” en la villa– como en el caso de los pasillos.

Una segunda mirada nos permite focalizar las intervenciones sucesivamente realizadas en los espacios comunes en el marco de transformaciones del conjunto de la villa, enfatizando los procesos que convocaron la participación de actores con intereses, recursos y representaciones diferenciales respecto del espacio urbano. Asimismo, el énfasis en el modo en que se construyen y gestionan los espacios comunes, nos permite inscribirlos –en el caso de La Cava– en una discusión de alcance más amplio, que interpela la relación entre la villa y la ciudad.

El ejemplo del trabajo inaugurado por las organizaciones de la sociedad civil (como APAC y CELS), en su intento de capacitar a la población en sus derechos, concientizar sobre las alternativas a la situación de vulnerabilidad existente, contribuir a la movilización de la población de la villa por sus reivindicaciones, inician un camino que puede repensarse desde la perspectiva de la gobernanza territorial. Invita

a pensar su potencialidad como un recurso de poder, posible de articularse con otros actores más que como un conjunto de logros puntuales y aislados de mejoría del barrio. Asimismo, adquiere relevancia el ámbito de lo local como lugar de promoción y ampliación de potencialidades, en particular para los sectores populares. La disputa, mediada por reclamos más específicos, encuentra en la idea de “pertenecer a la ciudad” un argumento convocante tanto para los propios vecinos como para las nuevas organizaciones que se han sumado a su esfuerzo por erigirse en interlocutores, ampliando de este modo la inscripción territorial del conflicto.

El proceso conjunto transitado por vecinos y organizaciones sociales no parece, sin embargo, haber hallado eco en el modo de resolver la intervención reciente en esta villa, con predominio casi excluyente de la gestión municipal en las distintas instancias del proceso de toma de decisiones. No obstante lo anterior, los primeros continúan realizando presentaciones públicas, otorgando reportajes, presentando reclamos por vía judicial, organizando debates, más que desde una voluntad de dura confrontación con las autoridades estatales, con una intencionalidad de participación real en el proceso, desde un lugar de interlocutores ciudadanos.

El abordaje multiactoral de la cuestión de los espacios comunes en la villa dispara interrogantes sobre las posibilidades concretas de las nuevas modalidades de acción pública. Por un lado, ineludiblemente, la coexistencia de estilos tradicionales de hacer política y de propuestas innovadoras (como las que se trabajaron con las organizaciones APAC y CELS) en la articulación de espacios de decisión, plantea ciertos márgenes de la gobernanza territorial en ámbitos locales. Por otro lado, el complejo proceso de constitución de nuevos actores demandantes de derechos, supone incorporar la cuestión del mediano y largo plazo para el acceso a escenarios de intercambio real y de puesta en marcha de intervenciones más consensuadas. A la vez, supone analizar los nudos durante ese proceso en los cuales se abre la brecha entre el plano discursivo de la participación en la toma de decisiones y las prácticas efectivamente más consensuadas de intervención en el territorio.

Dicha complejización de la mirada en torno a la construcción y gestión de espacios comunes reposiciona el lugar de la constitución de territorialidades, de la construcción de objetos urbanos desde una pers-

pectiva material y simbólica, del necesario intercambio de modos de pensar, valorar y actuar entre los actores estratégicos respecto de lo que está en juego, planteando nuevos desafíos a la interpretación y a las decisiones en las intervenciones con impacto en las transformaciones de la ciudad.



### **Bibliografía citada**

- Bertaux Daniel (1996), "Historias de casos de familias como método para la investigación de la pobreza", en Taller-Revista de Sociedad, Cultura y Política, Vol. 1 N° 1. Asociación de Estudios en Cultura y Sociedad.
- Brubaker, R. y Cooper, F. (2001). "Más allá de 'identidad'" en Apuntes de Investigación del CECYP. Año V N°7. Buenos Aires, Abril de 2001. Fundación del Sur. Pp. 30-67.
- Catenazzi y Filc (2001): "Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires", UNGS, mimeo.
- Catenazzi, Cravino, Da Representação, Quintar (2006): "Desigualdades Socio-territoriales y Acción Pública en la Region Metropolitana de Buenos Aires". Ponencia presentada en el IX SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII), Bahía Blanca, Argentina.
- Catenazzi, A (2004): "La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a los cambios globales", Ponencia presentada en: Taller Globalización e intermediación urbana en la Cuenca del Caribe, FLACSO, República Dominicana.
- Catenazzi, Da Representação, (2004): "La territorialidad de la acción pública: Nuevos conflictos urbanos frente a la privatización de los servicios de saneamiento" en: Fragmentos sociales. Problemas urbanos en la Argentina, Herzer, Cuenya, Fidel (comps), SXXI.
- Cravino, C. (2001): "La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el Area Metropolitana de Buenos Aires" Conferencia presentada en LAND TENURE ISSUES IN LATIN AMERICA- SLAS 2001 CONFERENCE, Birmingham, Inglaterra.
- Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE) (2005): El derecho a la vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina. Informe de misión de investigación, Ginebra, Suiza, COHRE.
- Crosta, P. L. (2000): "Società e territorio, al plurale. Lo spazio pubblico- quale bene pubblico- come esito eventuale dell'interazione sociale", en *Revista Foedus* N° 1, Venezia
- Documento de trabajo "La Cuestión Urbana hoy", Seminario Latinoamericano La Cuestión Urbana Hoy, ICO, UNGS, 2004.

- Duhau, Emilio y Giglia, Angela (2004): "Conflictos por el espacio y orden urbano" en Estudios Demográficos y Urbanos Vol 19, N° 56, México, El Colegio de México
- García Canclini, N (1990): *Culturas Híbridas*, Edit Grijalbo, México.
- Grimson y Semán (2005): "La cuestión Cultura", en *Revista Etnografías Contemporáneas*, N°1, Escuela de Humanidades, UNSAM.
- Liernur, F. (2003): "Privacidad, publicidad, incertidumbre. Notas sobre Buenos Aires y los espacios metropolitanos contemporáneos" en *Las dimensiones del espacio público. Problemas y Proyectos*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- Subsecretaría de Planeamiento.
- Lombardo, Juan (2002): "La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente. El caso de cinco municipios de la RMBA", en *Cuadernos Metropole*, San Pablo.
- Lombardo, Di Virgilio (2003): "La conformación del espacio urbano en un país de economía emergente" en: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (N° 138) 2003; Ministerio de Fomento; DG de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo; Madrid.
- Lombardo, Juan (2004): "El espacio urbano global", en *Revista Diseño y Sociedad*, UAM, México
- Lombardo, Juan (2004): "Land markets, Social Reproduction and Urban Space", en *Dialogues in Urban and Regional Planning*, Routledge, Londres.
- Lussault, Michel y Lévy Jacques (2003): *Dictionnaire de la Géographie. Et de l'espace des sociétés*, Paris, Edit. Belin.
- Monnet, Jérôme (1997): "El simbolismo de los lugares: una geografía de las relaciones entre espacio, poder e identidad", Conferencia pronunciada en la Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Moisés Rodríguez, A (2001): "Os condomínios fechados", IV Seminario Internacional de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano de la Red Mercociudades- *Gestión del Espacio Público en nuestras ciudades*, Editado por Municipio de Malvinas Argentinas.
- Novick, Alicia (2003): "Espacios y proyectos. Oposiciones, hegemonías e interrogantes", en *Las dimensiones del espacio público. Problemas y Proyectos*, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- Subsecretaría de Planeamiento.
- Novick, Alicia (2004): "Centros urbanos de ciudades americanas. Procesos, problemas y programas. Buenos Aires, Río de Janeiro, Lima, Ciudad de México, La Habana, Miami, Los Ángeles", LAURD/ PROURB, mimeo.
- Quintar, Aída (2004) "La governance en el desarrollo regional y local: algunos ejes del debate en Europa", en *Competitiveness and development in Europe and Latin America: learning from experience*. Published in the framework of the ALFA Project, cofinanced by the European Commission, Europe Aida Office. Venecia, 2004.

- Rabotnikoff, N (1995): “El espacio público, caracterizaciones y expectativas”. Tesis de maestría, mimeo. México
- Remedi, Gustavo (2003): “La ciudad Latinoamericana S.A. (o el asalto al espacio público)” en Las dimensiones del espacio público. Problemas y Proyectos, Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires- Subsecretaría de Planeamiento.
- Rolnik, R. (2001): “El Espacio de lo Público”, IV Seminario Internacional de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano de la Red Mercociudades- Gestión del Espacio Público en nuestras ciudades, Editado por Municipio de Malvinas Argentinas.
- Salcedo Hansen (2002): “El espacio público en el debate actual: Una reflexión crítica sobre el urbanismo post-moderno”, en Revista Eure Vol XXVIII, N° 84, Santiago de Chile.
- Saraví, Gonzalo (2004) “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural” en Revista de la CEPAL 83.
- Serpa, Angelo (2004): “Espaço público e acessibilidade: notas para uma abordagem geográfica”, en GEOUSP- Espaço e Tempo, N°15, Sao Paulo.
- Silva, Armando (1991) Imaginarios urbanos: cultura y comunicación urbana en América Latina Bogotá: Tercer Mundo Editores





## Presupuesto participativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A la búsqueda de una acción pública participativa

*Aída Quintar*

El presupuesto participativo (PP), que comienza a ser implementado en nuestro país a comienzos del nuevo siglo, se presenta como una modalidad de la acción pública entendida en términos de “gobernanza urbana y territorial”<sup>66</sup>. La experiencia del presupuesto participativo, una verdadera innovación en materia de política y gestión urbana, se iniciaba en Porto Alegre (Brasil) hace poco menos de dos décadas. Tal como lo explicaron allí sus promotores<sup>67</sup> el objetivo fue abrir nuevos canales para la democratización de la relación Estado-sociedad, fuertemente restringidos por más de 20 años de dictadura militar<sup>68</sup>. Esa exitosa experiencia fue replicada en otras ciudades latinoamericanas aunque sus resultados no fueron los mismos. En este capítulo nos proponemos analizar el proceso del Presupuesto Participativo que se comienza a implementar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) a partir de la crisis del 2001. Tras una experiencia piloto realizada en el 2002, esta nueva modalidad de acción pública se extiende al año si-

---

<sup>66</sup> Estos conceptos han sido desarrollados en el capítulo “Nociones y conceptos para una discusión común”.

<sup>67</sup> Véase, Tarso Genro y Ubiratan de Souza. *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Editorial Eudeba. Buenos Aires.

<sup>68</sup> En 1964 con el golpe de Estado a Joao Goulart, se inicia una dictadura militar en Brasil que perdura hasta 1985.



guiente a toda la ciudad. Nuestro estudio se cierra en el 2006, cuando un cambio del rumbo de las políticas del gobierno local transforma profundamente el escenario.

A los efectos de dar cuenta de esa experiencia, el capítulo se organiza en tres secciones. En primer lugar, retomando los alcances de los conceptos de territorialidad y acción pública que se tratan en este libro, intentamos precisar las nociones de gobernanza urbana y territorial que guían nuestra interpretación, refiriéndose a una reorientación del papel del Estado en favor de una mayor intervención de la sociedad civil en la definición de políticas públicas. Luego, presentamos las características de un tipo de gobernanza urbana y territorial que se experimenta en la puesta en marcha del presupuesto participativo llevada a cabo, a fines de la década de 1980, en la ciudad brasileña de Porto Alegre.

Con base en esos referentes, y en tercer lugar, analizamos la implementación del PP en Buenos Aires, reflexionando sobre los alcances y límites de esta experiencia en relación con las nuevas formas de gestión y política urbana y territorial.

### **Algunas precisiones conceptuales**

En las últimas décadas del siglo XX y a partir de los cambios impuestos por la globalización, varios autores señalan el creciente interés por los territorios locales en tanto actores de los procesos de desarrollo, si bien existen controversias en el modo de interpretar el papel que juegan. Dematteis y Governa (2005:33) destacan que para ciertas perspectivas de análisis, el territorio se reduce a una mera “pantalla sobre la cual ciertamente se proyectan procesos y dinámicas que tienen su origen en otro lugar (en los circuitos económicos, en las estrategias de las empresas, en las dinámicas sociales, etc.)”. Sin embargo, para otras interpretaciones, el territorio y la territorialidad se presentan como componentes esenciales del proceso más complejos, en la medida que los agentes portadores de práctica y de conocimiento son a la vez “productores” del territorio y de una nueva lógica de referencia identitaria de los lugares. Desde ahí, en la construcción de las nuevas lógicas se entrelazan en una relación dinámica las diversas concepciones del territorio, entendido como espacio de las competencias, patrimonio o herencia del pasado y construcción social colectiva de los agentes locales.

El proceso de la globalización también incide en la capacidad de gobierno del Estado-nación. De hecho, con la complejización del espacio de la interacción social, se multiplican los lugares, niveles y participantes de la acción política, quedando involucrados en el debate social tanto los instrumentos como las formas de intervención del agente público. En ese marco se profundiza el reclamo por una descentralización de las competencias en la toma de decisiones del poder estatal en favor de la sociedad civil.

Algunos autores señalan que en los países europeos la simultaneidad de procesos de globalización y localismo ha planteado la necesidad de generar nuevos conceptos tales como “gobierno multinivel” y “gobierno en red” (Brugué, Gomà y Subirats, 2002) para dar cuenta de formas de articulación de la participación de actores públicos y privados que operan en los diversos niveles de gobierno (local, nacional y supranacional). Precisamente, el término “gobernanza” designa estas nuevas formas de gestión política y administrativa de la sociedad que enfatizan el papel de la acción colectiva en las decisiones públicas impulsando la mayor interacción entre las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones profesionales).

a) Acción pública, participación ciudadana y gobernanza territorial

En este trabajo utilizaremos el concepto de gobernanza para referirnos a una modalidad de intervención caracterizada por la coordinación horizontal entre múltiples actores sociales públicos y privados en un escenario de articulación multiescalar y coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno. Consideramos que la participación ciudadana, es una de las claves en esa modalidad de acción pública, que responde a la búsqueda de nuevas formas de legitimación y democratización del poder político y social, en contextos de sociedades no sólo complejas sino altamente fragmentadas como las nuestras. Esa acepción que organiza nuestro trabajo, es tributaria de una serie de autores y experiencias de las que damos cuenta a continuación.

Cabe recordar que las raíces teóricas de la gobernanza –o *governance*– pueden ser identificadas en campos disciplinarios muy diversos como la economía institucional, las relaciones internacionales, la Ciencia Política o la Gestión Pública. Si bien en los estudios sociopolíticos se establecieron amplios consensos acerca de la vinculación de esta no-

ción a las interrelaciones entre sociedad civil y Estado en la construcción e implementación de políticas públicas, su utilización está aún atravesada por incertidumbres y ambigüedades, que es necesario mencionar.

Hacia finales de los años ochenta el término se utilizaba en los análisis del Banco Mundial refiriéndolo al poder de los gobiernos para definir y resolver las políticas relacionadas con el desarrollo. Desde ese alcance, el término gobernanza fue incorporado al Diccionario como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”<sup>69</sup>.

Sin embargo, en los últimos años, se fue resemantizando el término desplazándolo de la idea tradicional de gobierno –en el que la competencia decisoria en materia de políticas es monopolizada por el Estado– hacia un sentido asociado al de nuevas modalidades de la acción pública para promover el desarrollo.<sup>70</sup>

Un importante aporte al respecto, resultó del análisis de Pierre Muller e Yves Surell sobre el Estado francés y su administración. En ese estudio, los autores articularon la ciencia política, la sociología y la filosofía de las ciencias con teorías de la administración, de la organización y de las políticas públicas, destacando que en la actualidad el proceso de argumentación, selección y producción de políticas públicas se presenta como una actividad de construcción y reconstrucción social de la acción pública que supone el intercambio de visiones y referenciales valorativos de los distintos actores políticos que intervienen en ellas.<sup>71</sup>

En esa orientación, Sergio Boissier –en un documento de 2002 sobre el lenguaje emergente en las investigaciones sobre desarrollo territorial– puso de manifiesto las distinciones entre el antiguo término de “governabilidad” y el más reciente de “governanza”. Entre ambos, afirmaba, se manifiesta “el conflicto entre libertad y control, entre complejidad y coordinación, una coordinación que no puede ser re-

<sup>69</sup> Roderick Rhodes en “Understanding Governance” (citado en Governa, F) destaca que el término *governance* es usualmente usado en las ciencias sociales contemporáneas con al menos seis significados diferentes: como Estado mínimo, gobierno corporativo, nueva gestión pública, buen gobierno, sistemas socio-cibernéticos, y redes auto-organizadas.

<sup>71</sup> Véase la reseña de Mauricio I. Dussauge Laguna al libro de estos autores en la Revista del Colegio de México. Sección Reseñas. [revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_904\\_6189.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_904_6189.pdf)

suelta por el mercado (eficiente en la micro-coordinación de agentes económicos) ni por el Estado (centralizado y verticalista en la coordinación macro-económica), pero que abre un espacio para la coordinación horizontal, en red, propia de la sociedad civil.” Según el autor, en la gobernanza se incluyen “las estructuras institucionales, las estructuras políticas, los procesos decisorios y las reglas formales e informales relacionadas con temas de interés público, que determinan cómo es ejercido el poder, cómo se toman las decisiones y cómo los ciudadanos participan del proceso decisorio.

La preocupación por la dimensión territorial, fue precisada en el concepto de “governance urbana” introducido en los años noventa por Patrick Le Galès (1996) para dar cuenta del proceso generado en algunas ciudades de Europa a partir de la mundialización de la economía y del debilitamiento y recomposición de los Estados-nación. Este autor planteaba que en el nuevo contexto se producen transformaciones significativas en la organización social y política, pero también en la acción pública. Señalando así que el concepto de gobernanza urbana se enmarca en la problemática social y política de sociedades complejas dado que pone el acento en formas de coordinación vertical y horizontal de la acción pública respondiendo a la interdependencia creciente entre niveles de gobierno, diversidad de procesos y desplazamiento de las barreras entre el actor público y el privado.

En ese sentido, Francesca Governa (2002), examinó los diversos significados que diacrónica y sincrónicamente fue asumiendo el término de *governance*, destacando una primera diferencia significativa cuando la misma se la aplica a la economía y cuando se la utiliza como *governance* urbana y territorial. La autora destaca que la primera suele estar orientada casi exclusivamente a la eficiencia económica de las empresas, no incluyendo la dimensión propiamente social y política de la acción colectiva. Por el contrario, la *governance* urbana y territorial, aplicada en los últimos años a las cuestiones vinculadas a la construcción de políticas urbanas y la cooperación interinstitucional, configura modalidades organizativas multisectoriales de la acción colectiva. En ese escenario las instituciones constituidas por actores, públicos o privados se conectan “a fin de desarrollar el capital social, intelectual y político, y promover la coordinación, el intercambio de conexiones y competencias en el conjunto de las relaciones sociales que coexisten en los diversos lugares.” (Governa, 2002)

En los modelos de gobernanza –en los que lo relevante es lograr la construcción de asociaciones y coaliciones de actores públicos y privados para dirimir conflictos y resolver objetivos definidos en forma conjunta– el papel del agente estatal sufre un progresivo desplazamiento de su rol tradicional. Sin perder su importancia como facilitador y articulador de relaciones en el escenario multiactoral, transita del papel más propiamente decisorial y normativo hacia uno de acompañamiento de las interacciones entre los sujetos y niveles.

Brugué, Gomà y Subirats (2002) al referirse a la coordinación multinivel y las nuevas modalidades que asume la acción pública en el actual escenario de unificación europea, distinguen una gobernanza vinculada al ámbito supranacional y otra cuyo eje es la acción local (subnacional). Destacan que a nivel de los territorios, ciudades y comunidades la cuestión del modo de gobierno ya no puede ser considerado sólo como un problema de las autoridades representativas locales (intendencias o ayuntamientos) dado que frente a la creciente interacción entre redes complejas y multidireccionales es necesario establecer mecanismos de coordinación y de corresponsabilidad con los agentes y los actores sociales presentes en ese territorio para lo cual las reglas de la jerarquía ya no sirven. Es decir que va ganando fuerza la idea de que la calidad de vida de un territorio, su cohesión social y convivencia cívica no dependen tanto de contar con una autoridad fuerte y soberana como de que todos esos actores, instituciones, entes y personas se sientan responsables del futuro de ese territorio, sin que ello implique la difuminación de las responsabilidades anteriores.

En el marco de las transformaciones estatales, producidas en las últimas décadas, Antonio Natera (2004) también nos presenta una revisión de la trayectoria de la gobernanza en términos de nuevas formas de entender las relaciones Estado-sociedad, asociándola con la categoría de lo “público no estatal”. Esa categoría pasó de ser una bandera del neoliberalismo (defensor de la visión de un Estado subsidiario) a entenderse como el ejercicio colectivo de la acción pública por parte de múltiples actores públicos y privados. Coincidiendo con la mayor parte de la literatura europea referida a la gobernanza afirma que, en el ámbito local, esta intervención conjunta de las diversas expresiones de la sociedad civil y el Estado en la construcción de políticas se viene planteando en forma creciente como gestión de redes de participación ciudadana.

A partir de la revisión realizada queremos aclarar que en este trabajo utilizaremos el concepto de gobernanza para referirnos a una modalidad de intervención caracterizada por la coordinación horizontal entre múltiples actores sociales públicos y privados en un escenario de articulación multiescalar y coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno. Consideramos que el énfasis en la participación ciudadana, como clave de interpretación de esa modalidad de acción pública, no es ajeno a la búsqueda de nuevas formas de legitimación y democratización del poder político y social, en contextos de sociedades no sólo complejas, sino altamente fragmentadas como las nuestras.

En América Latina una experiencia de gobernanza con eje en la acción local, tal como la caracterizamos en esta investigación, es la que se viene desarrollando con el Presupuesto Participativo, desde comienzos de la década de 1990, en la ciudad de Porto Alegre ( Río Grande do Sul, Brasil ). El análisis de esta experiencia, en el marco de lo que denominamos territorialidad y acción pública se refiere específicamente a la acción territorializada de los actores de la ciudad en torno a la distribución del presupuesto, tema que desarrollamos a continuación.

### **El Presupuesto Participativo como gobernanza urbana**

El Presupuesto Participativo (PP) en Porto Alegre fue la respuesta a una interpretación particular de la crisis y reforma del Estado promovida en esos años en América Latina. Al respecto, Sonia Fleury (2000) distingue dos grandes ejes interpretativos de alternativas para la salida de esa crisis, que involucraban estrategias diferentes. Por un lado, una lógica neoliberal defendía la reducción del Estado al mínimo y su sustitución por el mercado, aún a costa de perder derechos sociales, por otro lado, una de orientación social-liberal que planteaba un Estado fuerte y ágil pero trabajando en forma conjunta con organizaciones competitivas no-estatales en la tarea de asegurar los derechos sociales.

Si bien durante la década de 1990, el avance de la propuesta neoliberal en América Latina fue hegemónica, en algunas ciudades brasileñas, en las que había crecido la influencia de la orientación socialista encarnada en el Partido de los Trabajadores (PT), la situación de crisis fue interpretada como una oportunidad para el despliegue de una esfera pública no-estatal, auto-organizada y capaz de crear formas administrativas más democráticas de cogestión social. Tal fue el objetivo

del PP puesto en marcha por el gobierno electo del PT en la ciudad de Porto Alegre. (Fleury, S., 2000) Lo que resultó particularmente interesante de dicha propuesta fue su inscripción en una concepción democratizadora del Estado y el poder político que impulsaba la activa participación de la ciudadanía en la deliberación, decisión y/o implementación de políticas públicas, en aras de explorar nuevas formas de profundizar la democracia complementando las estructuras del sistema representativo en crisis.

De acuerdo a los promotores<sup>72</sup> de esta propuesta, lo que se buscaba desde el gobierno municipal era incentivar la participación ciudadana combinando los mecanismos de la democracia representativa con los de una democracia directa a partir de la co-responsabilidad política de la ciudadanía en las decisiones sobre los destinos del gasto público municipal.<sup>73</sup> Indudablemente, el nivel de organización y movilización alcanzado por la sociedad civil brasileña en esos años, que ya venía profundizándose desde fines de los setenta en su lucha contra la dictadura militar contribuyó al éxito del proceso. En efecto, los éxitos obtenidos en la implementación del PP en Porto Alegre no sólo siguieron profundizándose en los años siguientes<sup>74</sup> sino que fueron retomados en otras ciudades de Brasil, como lo atestigua el hecho de que a fines del año 2000 más de 100 municipalidades estaban intentando poner en marcha programas de presupuesto participativo (Sánchez, F, 2002). Asimismo, las resonancias de la experiencia se registraron en un amplio reconocimiento internacional.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Véase, Abascal, G. (2004), Genro, Tarso y Ubiratán de Souza (1998).

<sup>73</sup> Gabriel Abascal (2004) afirma que en esa búsqueda por subsanar los déficit de la democracia representativa a través del ejercicio de formas de democracia directa, el PP reconoce cierta paternidad ideológica en la tradición de la Comuna de París de finales del ochocientos.

<sup>74</sup> En el año 2005 en un marco de profundización de esta nueva modalidad de relación entre el gobierno y la sociedad se elabora en Porto Alegre el programa de “gobernanza solidaria local” consistente en la organización a nivel territorial de una red intersectorial y multidisciplinar cuyo propósito era impulsar la cooperación entre el gobierno y la sociedad local. El propósito explícito era “estimular asociaciones basadas en los principios de participación, autonomía, transversalidad y en la co-responsabilidad en favor de la inclusión social, profundizando el compromiso de las estructuras de gobierno con las comunidades locales en un ambiente de diálogo y pluralidad, y estableciendo relaciones con la sociedad cada vez más horizontalizadas.” Véase: Ayuntamiento de Porto Alegre, 2005. Gobernanza local solidaria. Porto Alegre ciudad-red. Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local.

<sup>75</sup> En la Conferencia mundial de la ONU sobre problemas urbanos –HABITAT II–, celebrada en Estambul en junio de 1996, la experiencia del PP de Porto Alegre fue escogida



### **a) El Presupuesto Participativo en Porto Alegre, una experiencia innovadora**

A diferencia de lo que ocurría en la tradicional gestión del presupuesto, en el PP la determinación de cuáles son las prioridades en las que gastar los recursos, dónde y cuándo realizar las inversiones y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el Gobierno, son objeto de un proceso de consultas y de toma de decisiones a lo largo del cual la población asume un rol activo.

El PP de Porto Alegre se desarrolló sobre tres bases: i) la territorial, para lo cual los 80 barrios de la ciudad se distribuyen en 16 zonas “a partir del debate con la gente sobre la mejor forma de realizar esta división.” (Raul Pont, 2003: 98); ii) la temática, es decir que las reuniones y plenarios se organizan no por zonas sino por temas de intervención pública; iii) la institucional, cuya base es la propia Intendencia que desarrolla propuestas a partir del Plan Director y que da a conocer a la ciudadanía. En las plenarias regionales<sup>76</sup> y temáticas, los ciudadanos eligen de manera directa, los consejeros que los representarán en el Consejo del PP.

Hacia finales del primer trimestre de cada año, se iniciaba la primera ronda de plenarias. En esa instancia, los funcionarios de gobierno debían efectuar una rendición de cuentas de lo realizado el año anterior y presentaban propuestas para el ejercicio siguiente, en tanto se elegían los delegados de la Asamblea que pasan a integrar el llamado Foro de Delegados de la región o temática. Se iniciaba así el proceso de debate y de toma de decisiones en el seno de esos plenarios.

En una segunda ronda, se realizaban los plenarios territoriales y temáticos sin la participación de los representantes del gobierno, a los efectos de construir el presupuesto. Una vez que los participantes regionales elegían las obras a llevar a cabo y discutían las prioridades, el gobierno presentaba un valor estimado de recaudación y de gastos. Dicha información les permitía evaluar a los participantes la factibili-

---

como una de las 42 mejores prácticas de gestión urbana del mundo, y en esas mismas fechas fue incluida como una de las recomendaciones de la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales para HABITAT II.

<sup>76</sup> En cada una de las 16 regiones en que se distribuyen los barrios se eligen diputados y consejeros además de los dirigentes de asociaciones vecinales, cooperadoras escolares, clubes barriales, etc.

dad de que el gobierno realizara la propuesta de inversión que ellos estaban planteando.

Gabriel Abascal (2004) destacó que el Consejo del PP elabora su propio reglamento “en función de las propuestas y los debates ciudadanos y sin intervención del gobierno de la ciudad, establece que el mandato de éstos consejeros es limitado en el tiempo ya que son elegidos por un año, pudiendo ser reelegidos una sola vez consecutivamente. A partir de ése momento, la ciudadanía, que realiza el proceso de democracia directa y que ya ha elegido sus prioridades en las rondas de asambleas, delega su representación<sup>77</sup> en estos consejeros para que elaboren, en cogestión con el gobierno el presupuesto público, las actuaciones plurianuales y el plan de obras y servicios del año siguiente.” En este proceso, podemos ver cómo se estructura la complementación entre democracia representativa y democracia directa y, en segundo lugar, cómo se coordina en un escenario de gobernanza la cogestión del presupuesto reformulando la tradicional relación entre la sociedad y el Estado.

Concluido el proceso de rondas de asambleas territoriales y temáticas, el Consejo del PP (COP), con la presencia de representantes del gobierno delibera sobre la estructura presupuestaria teniendo en cuenta las prioridades fijadas tanto en la base territorial como en la temática y la institucional (del propio gobierno). Sobre la propuesta final decidida en el COP, el GAPLAN (Gabinete de Planeamiento), redacta la propuesta concreta que será enviada a la Cámara Legislativa municipal para que se proceda a su deliberación y aprobación en la sede parlamentaria.

El supuesto que sustenta este mecanismo participativo, reside en una idea central, no basta con administrar los servicios, es necesario además tener una intervención activa para promover el desarrollo local teniendo claro, como lo sugieren Tarso Genro y Ubiratán de Souza (1998), la necesidad de definir qué tipo de sociedad se pretende impulsar y qué nuevas prácticas permitirían comenzar a diseñar un nuevo tipo de Estado.

Evidentemente, la experiencia del PP en Porto Alegre, más allá de los problemas que tuvo que enfrentar, significó un importante avance

---

<sup>77</sup> Esta representación delegada, como emanación de la democracia directa, puede ser revocada en cualquier momento, por el Foro de Delegados Regional o Temático, convocado especialmente para este fin con un plazo de quince días de anticipación.

en materia de democratización social en la medida que logra ampliar el espacio público de la deliberación, ofreciendo a la sociedad la oportunidad y los mecanismos para desarrollar una activa intervención en las decisiones sobre los asuntos públicos. Como señala Gabriel Abascal (2004) el PP no sólo mejora la práctica de la gestión pública sino que a nivel político promueve “la construcción de una nueva dimensión de ciudadanía” e “incide en la calidad democrática”.

Dicho de otro modo, el proceso del PP fue el inicio de una política que apuntaba a consolidar una “democracia participativa”, de “alta intensidad” (Boaventura de Sousa Santos, 2005). En ese sentido, podría ser considerado como una innovativa respuesta a la creciente fragmentación resultante de las condiciones profundamente excluyentes del capitalismo contemporáneo, que ponen al descubierto el gran déficit de los mecanismos de la democracia representativa.

En Argentina este proceso de fragmentación de las relaciones sociales se instaló a finales de los noventa en un punto inédito de la historia argentina (Argumedo, Quintar, 2003). La crisis del 2001 dio lugar a diversos análisis en relación con las alternativas de salida en el marco de nuestra democracia. Al respecto, en un interesante análisis acerca de la crisis de la representación política y la necesidad de explorar nuevas formas de reconstruir la legitimidad Abal Medina (h) (2004:122) propone implementar mecanismos de participación “que por su lógica ‘deliberativa’ no reproduzcan simplemente el funcionamiento de los procedimientos electorales, sino que abran espacios horizontales para la identificación de los problemas, la discusión de políticas y la construcción de consensos”, mencionando al PP como un buen ejemplo de implementación de tales mecanismos. Una propuesta de este tipo es la que se plantea en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a mediados de los años noventa, propuesta a la que nos abocaremos durante el resto del capítulo, explorando los alcances y dificultades que se presentaron en su implementación hasta el presente.

## Explorando el Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires

### i) Contexto en el que surge: una lectura entrelíneas

La propuesta del PP se establece en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996 junto con otras instancias de participación como la consulta popular, el referéndum y la revocatoria de mandato.<sup>78</sup> Su novedad, sin embargo, radica principalmente en el carácter territorial que enmarca esa modalidad de participación de la ciudadanía, dado que la vincula directamente con la creación de Comunas<sup>79</sup> –unidades territoriales descentralizadas– conducidas por una junta colegiada de miembros elegidos por voto directo de los vecinos.

Sin embargo, el tema del PP no era totalmente novedoso, pues ya era objeto de debate y difusión por parte de diversas organizaciones sociales y sindicales. En el curso de los años noventa, y principalmente a partir de la aplicación de las políticas de ajuste, la apertura de la economía y reforma del Estado, a la vez que comienzan a sentirse en forma creciente sus efectos en términos de aumento del desempleo, caída de los ingresos y crecimiento de la pobreza, también se expresan en la búsqueda de un mayor protagonismo ciudadano en las decisiones. En ese contexto, junto con el crecimiento de los indicadores de pobreza e indigencia como efecto de la política extrema desarrollada por el menemismo y continuada por el gobierno de la Alianza que lo sustituye, el descrédito de los representantes políticos comienza a tornarse cada vez más visible<sup>80</sup> hasta desembocar en la crisis político ins-

<sup>78</sup> El tema de la participación ciudadana en la organización y gobierno de la ciudad ha sido planteada formalmente en diversos instrumentos del GCBA. Al respecto puede verse que el Plan Urbano Ambiental, que se crea por Ley 71, aprobada y promulgada por la Legislatura de la CABA en 1998, se plantea como objetivo “servir de instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires” fundamentándose en el “concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales...”

<sup>79</sup> Según la Ley 1777 aprobada por la legislatura porteña el 30 de noviembre de 2004 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será dividida en Comunas que serán las que tendrán entre sus competencias exclusivas la implementación del Presupuesto Participativo.

<sup>80</sup> A lo largo del 2001 las expresiones de descontento con el gobierno de la Alianza fueron creciendo, primero con el llamado “voto bronca” en las elecciones legislativas de octubre, luego con el voto positivo (aunque informal) de más de 3.000.000 de personas a la

titucional de diciembre de 2001, que obliga a De la Rúa (presidente 1999-2001) a dejar el gobierno.

En ese conflictivo marco social, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires encara durante el 2002 la implementación del PP. Cabe destacar que si bien el objetivo declarado era retomar el proyecto de 1996 ofreciendo canales para que los vecinos y las organizaciones comunitarias de cada barrio pudiesen debatir, elaborar y realizar un seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones<sup>81</sup>, el contexto de lanzamiento no facilitó su implementación.

A partir de las jornadas de diciembre del 2001 y durante todo el año siguiente se fueron organizando en la Ciudad de Buenos Aires las Asambleas de Vecinos Autoconvocados (AVA) en diversos espacios públicos, planteándose a sí mismas como estructuras paralelas y autónomas, sin puentes que las conectaran con el gobierno local. Esas Asambleas tuvieron un papel muy importante en ese período, como referencia tanto para los políticos que actuaban en el campo electoral como para los funcionarios gubernamentales que intentaban retomar la gobernabilidad jaqueada. En ese contexto, la convocatoria del GCBA para iniciar la implementación del PP, inserta en la estructura de descentralización de los Centros de Gestión y Participación (CGP)<sup>82</sup>, fue interpretada por muchos sectores de la ciudadanía organizados en las AVA como un intento por retomar la gobernabilidad más que como

---

propuesta del FRENAPO (Seguro de Empleo y Formación y una Asignación Universal por cada menor a cargo, para todos los jefes de hogar desocupados y para cada persona mayor de 65 años sin jubilación), y finalmente la movilización del 19 y 20 de diciembre al Congreso y Plaza de Mayo al grito de "Que se Vayan Todos" (Argumedo, Quintar, 2003).

<sup>81</sup> Esta propuesta ya estaba contemplado en el Art. 52 de la Constitución de la Ciudad y los Art. 9 y 29 de la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público.

<sup>82</sup> Los Centros de Gestión y Participación (CGP) se crean en 1997, es decir un año después de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tomando como base las 14 zonas de los Consejos Vecinales creados en 1972. Dado que se subdividen el 2° y el 14° quedan finalmente 16 CGP en los que se comienzan a atender diversos servicios como el de Registro Civil, Rentas, Infracciones, Servicios Sociales Zonales, Defensa del Consumidor, Reclamos e información al vecino entre otros. Al año siguiente se crean los Consejos Consultivos Honorarios integrado por organizaciones con asiento en la zona de cada CGP, incluido el nivel barrial de los partidos representados en la legislatura y se implementa una experiencia piloto de desconcentración de funciones en tres CGP de la ciudad. Las actividades desconcentradas se agrupan en tres grandes áreas de trabajo: Desarrollo y Mantenimiento Barrial, Información y Atención al Público, y Coordinación Socio-Cultural.

una propuesta de participación de la ciudadanía en la gestión y política pública de la ciudad, como veremos más adelante. Sin embargo, es interesante destacar, que esa relación de desconfianza entre los vecinos y las unidades de gobierno desconcentradas<sup>83</sup> no fue similar en todos los barrios. De hecho, en julio de 2001, seis meses antes de la crisis, en el CGP 13 (Barrios de Belgrano y Nuñez), los vecinos y autoridades del Centro promovieron una práctica participativa en la que se debatieron propuestas y se estableció un orden de prioridades en relación al mejoramiento del barrio que podrían ser incluidas en el Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires. Se trató de una modalidad de intervención participativa en la que se pudo “incorporar a los vecinos en la discusión y la toma de decisiones acerca de cómo gastar los recursos públicos” (Clarín, diciembre, 2001). Esa experiencia fue tomada al año siguiente como modelo cuando la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) decidió implementar el proyecto del PP en toda la ciudad.

Si bien para la consecución de la operatoria asamblearia del PP los CGP dividieron los territorios en segmentos menores a lo que identificaron como “áreas barriales”, el significado que le dieron los vecinos a esas áreas fue muy diferente al sentido que tuvo la categoría “barrio” para las Asamblea de Vecinos Autoconvocados que se desplegaron por la ciudad en el 2002. En ellas el barrio quedaba definido en la propia práctica de vecinos que se autoconvocaban, definiendo y redefiniendo sus territorios en función de límites subjetivos, geográficos e ideológicos, más allá de las fronteras previstas por la estructura administrativa municipal.<sup>84</sup> En ese sentido resultan claras las tensiones entre lo que desde la denominación oficial se entiende como barrio y “los usos de la cualidad barrial en la vida cotidiana de los vecinos”, como destaca Cristina Cravino.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Si bien en algunas ocasiones la desconcentración y la descentralización suelen utilizarse como sinónimos, a nivel teórico la descentralización se relaciona con la transferencia o devolución de poder político (descentralización política) mientras que la desconcentración administrativa remite a un traspaso de responsabilidades y funciones a nivel administrativo, pero sin autonomía en lo que refiere a la toma de decisiones.

<sup>84</sup> En realidad las fronteras no estaban previstas porque las “áreas barriales” se definieron después de la experiencia de los vecinos autocovocados. Lo que aparece en el análisis es que la delimitación no es objeto de participación ni deliberación, a diferencia de Porto Alegre como parece insinuarse cuando se presenta el PP. Este tema aparece con más importancia en el 2004, a propósito de la delimitación de las comunas.

<sup>85</sup> Véase en esta investigación el capítulo de María Cristina Cravino.

Las relaciones que entablaron los CGP con las AVA fueron generalmente conflictivas. Los argumentos sobre los que basaron estas últimas su confrontación expresaban el temor y la desconfianza hacia posibles intentos del GCBA por cooptarlas o neutralizarlas a través de esos organismos de desconcentración de la gestión municipal, como lo destaca el siguiente testimonio:

*Al comienzo de la asamblea vino gente del CGP que venían con propuestas de petitorios pero no les fue bien. Querían que la asamblea sesione en el CGP. Se fueron y no vinieron nunca más. . . . Otro encontronazo se dio porque la Asamblea de Saavedra tomó un predio y el CGP se lo adjudicó a la Cooperativa El Ceibo, lo que era una maniobra del gobierno para enfrentar a pobres contra pobres. . . . (F. 28 años, de la Asamblea Nuñez-Saavedra que funcionaba en Cabil-do y García del Río, agosto/2002)<sup>86</sup>*

También había significativas diferencias con respecto a lo que se entendía como funciones y atribuciones de ambas instancias participativas. De hecho, en las previsiones jurídicas existentes a nivel municipal sólo se contemplaba la participación de los vecinos en los CGP a modo consultivo y no ejecutivo. Además se planteaban limitaciones respecto a lo que se consideraba pertinente discutir en el barrio y aquello que no correspondía por estar referido a cuestiones extrabarriales, es decir cuestiones que pertenecían a una escala territorial mayor. Por el contrario en el Movimiento Asambleario no existían esas limitaciones y las temáticas en debate iban siendo definidas por los propios asambleístas en sus diversas reuniones<sup>87</sup>. Así lo expresa un participante entrevistado:

*A partir del 11 de enero nos reuníamos en el monumento al Cid. La gente confluía allí espontáneamente desde San Martín, Gaona, Angel Gallardo, etc., a cacerolear. Desde el 27 de julio la asamblea funciona en la sede tomada del*

<sup>86</sup> Citado en Quintar, A., Calello, T., Fritzsche, F. y Vío, M. (2003) "De las Asociaciones locales a las Asambleas vecinales: ensayando nuevas modalidades de práctica política" (Mimeo).

<sup>87</sup> En las AVA, donde en los primeros meses del 2002 llegaban a juntarse en una esquina o plaza entre 150 y 300 vecinos, se comenzó deliberando acerca de los grandes problemas económicos, políticos y sociales que enfrentaba la sociedad argentina: corrupción de las instituciones públicas, deuda externa, privatizaciones, etc. En ellas convergían distintas expresiones sociales y formas organizativas, en un proceso de articulación conflictivo y creativo, en particular entre las diversas organizaciones de izquierda, los vecinos apartidarios y expartidarios, militantes de organizaciones sociales, de la iglesia, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y profesionales de distintas especialidades (Quintar, A. et al., 2003).

*Banco Mayo. Es el lugar que tenemos los vecinos para poder cambiar las cosas, desde lo macro hasta lo micro. Se ha formado otra comunión con los vecinos, que antes ni nos saludábamos. A cinco cuadras está la Asamblea de Paternal, la de G. Bruno y a diez cuadras la de Plaza Irlanda... hay comisiones de desocupados con olla popular los sábados en la plaza 24 de Septiembre, Comisión de Salud con profesionales del Durand, compras comunitarias en el Mercado Central, Comisiones de cultura, juventud, eventos y educación. Se trabaja más en el barrio... Hay jornadas de reflexión los sábados por la tarde, charlas sobre Deuda Externa ... (F, trabajador gráfico, Asamblea Popular Cid Campeador, barrio de Caballito; agosto/2002)*

En el PP de Porto Alegre se combinaba una dimensión territorial con otra institucional. Esto de ir de lo macro a lo micro (como dice la cita) no excluye la propuesta del gobierno sobre la definición de cuáles son los temas de la escala barrial sino que está prevista su articulación con otras instancias como se detalla en el punto siguiente.

En ese contexto, el GCBA impulsó la implementación del PP, iniciándose el proceso, a mediados del 2002, con un programa piloto en algunos CGP para extenderlo en el 2003 a toda la ciudad.

## **ii) Mecanismos operativos del PP implementados entre el 2003 y el 2005**

Entre junio y julio del 2002 se ejecuta el Plan de Prioridades Barriales 2002, consistente en “un ejercicio breve e intenso de participación para que los vecinos se apropiaran del instrumento, estableciendo prioridades barriales en la ejecución del Presupuesto de la segunda mitad del 2002” (GCBA).<sup>88</sup> A partir de esa experiencia, al mes siguiente se inicia el proceso del PP para el año 2003, desarrollándose el debate en 43 Foros Barriales, que se constituyeron con seis Comisiones Temáticas cada uno. “Finalmente, unos 9.450 vecinos fueron definiendo sus prioridades, las que votaron en los foros de cierre de cada área barrial.” (GCBA)<sup>89</sup> La mecánica de trabajo a través de la cual el CGP<sup>90</sup> canalizó la

<sup>88</sup> [www.dim.buenosaires.gov.ar/.../index.php?ap=pre\\_prioridades&orden=prioridad&rb\\_cgp=&rb\\_nucleo=-27k-](http://www.dim.buenosaires.gov.ar/.../index.php?ap=pre_prioridades&orden=prioridad&rb_cgp=&rb_nucleo=-27k-)

<sup>89</sup> Op.cit.

<sup>90</sup> La coordinación y responsabilidad, durante ese período de trabajo, recaía en la figura de un empleado llamado “Enlace”, cuya función era acompañar y regular el debate y las discusiones, en torno a las propuestas que surgían de las distintas Comisiones Temáticas. Tenía a su cargo además: a) Administrar y organizar el sistema de participación de su jurisdicción; b) Convocar e informar a las organizaciones sociales y vecinos particulares



participación de organizaciones no gubernamentales, sociales y vecinales se definió a partir de un conjunto de instancias formalizadas como Asambleas Barriales, Foros Regionales, Consejo del Presupuesto Participativo y Paritarias Regionales. En el curso del mes siguiente se realizaron los Plenarios de Delegados por Comisiones Temáticas a escala de toda la Ciudad con los secretarios de las áreas centrales del Gobierno y en conjunto definieron “cómo cada prioridad establecida por los vecinos iba a ser incorporada al Proyecto de Presupuesto.” (GCBA)<sup>91</sup>

Si bien el PP estuvo en principio pensado para discutir y plantear propuestas referidas a diferentes áreas temáticas, ese objetivo sufrió algunos cambios cuando a partir del 2004 la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento Urbano<sup>92</sup> incorporó para cada CGP una partida presupuestaria adicional. Esa suma, que constituyó el denominado Fondo de Mantenimiento Barrial era independiente del Plan de Obras Públicas de esa Secretaría y estaba destinado a financiar proyectos definidos y seleccionados como prioritarios a través del proceso del PP<sup>93</sup>. Aún cuando esos fondos permitían que los proyectos presentados tuvieran mayor asidero por contar con los recursos para su financiamiento, algunos funcionarios entrevistados consideraron que el mismo fue restringiéndole potencialidad al PP como instrumento participativo en aquellas cuestiones que excedían a los problemas estrictamente barriales.

Las evaluaciones acerca de lo actuado, realizadas a nivel de la Subsecretaría de Descentralización, durante el año 2004, mostraron que en una perspectiva de conjunto el proceso del PP había sido muy heterogéneo, tanto en lo referido al volumen de participación de los vecinos en cada área barrial como en términos de la calidad y extensión del debate en las Comisiones Temáticas. Por ese motivo el Consejo del

---

de su jurisdicción a través de todos los medios de comunicación existentes; c) Determinar el lugar de funcionamiento de las Asambleas Barriales de cada Área Barrial, así como también de las Comisiones Temáticas; d) Garantizar los recursos necesarios para el funcionamiento de las Asambleas Barriales de cada Área Barrial, así como también de las Comisiones Temáticas; .e) Recibir, clasificar y constar en acta los proyectos barriales.

<sup>91</sup> Op.cit.

<sup>92</sup> Esa partida fue de un millón de pesos en 2004 y para el 2006 pasó a 2 millones de pesos.

<sup>93</sup> El fondo de mantenimiento barrial es una partida autónoma del Plan de Obras Públicas de la Secretaría. Cabe aclarar, sin embargo, que ese fondo no se aplica cuando los proyectos que surgen como prioritarios afectan a más de un barrio, o la ejecución de la obra dura más de un año o su costo supera el millón de pesos.

Presupuesto Participativo (CPP) decidió incorporar en el PP del 2005 una serie de modificaciones, con el propósito de mejorar la metodología del proceso participativo y la articulación entre los actores territoriales y el gobierno de la ciudad. De ese modo, los cambios planteados apuntaron a una mayor implicación y compromiso por parte de los funcionarios y del equipo técnico, y a la necesidad de agilizar la evaluación de las propuestas en términos de su viabilidad técnica y financiera. El tiempo máximo para expedirse en relación a las propuestas presentadas por los vecinos en la primera ronda, no podía exceder el mes. De no considerarse factible la concreción de algunos de los proyectos evaluados, se debería elaborar una propuesta alternativa que sería presentada a la Asamblea de Vecinos para su aprobación, modificación o reformulación.<sup>94</sup> Por otra parte, los cambios también apuntaron a fortalecer la difusión del proceso a nivel barrial, desarrollando una publicidad más activa dirigida a los vecinos con el objeto de incitarlos a incrementar su participación en el proceso. Finalmente, las modificaciones también apuntaron a la democratización del proceso de elección de prioridades por parte de los barrios, siguiendo la idea de que no sólo se vote en el CGP sino también en otros espacios barriales. Así lo expresó un funcionario del GCBA:

*Lo que se quería lograr era una mayor legitimidad en las prioridades elegidas para lo cual era necesario que las votaran muchos vecinos. Así, al multiplicar los lugares donde se podía votar y también el número de días en que los vecinos pudieran hacerlo, si votaban 1000 vecinos por día y la elección duraba una semana se podía aspirar a que las prioridades surgieran de al menos unas 70 u 80 mil personas, lo que le daría un peso político diferente a las decisiones. (Funcionario de la Secretaría de Descentralización. Septiembre/2005)*

Durante la primera mitad del 2005 se realizaron las tres rondas de negociaciones para discutir el PP del 2006. En la primera, los delegados temáticos presentaron y fundamentaron los proyectos elaborados por vecinos en las comisiones; en la segunda, las dependencias del GCBA involucradas presentaron contrapropuestas para aquellos casos considerados técnicamente inviables y en la tercera, se formalizaron los consensos alcanzados para que fueran seleccionadas las priorida-

---

<sup>94</sup> También se plantearon cambios en relación a la participación y representación de los vecinos. Por ej. para acreditar a un consejero vecinal se estableció como requisito indispensable que cumpla con el 75% de asistencia.

des por parte de los barrios. Finalmente, la selección de prioridades, tal como se propuso en la revisión hecha en el 2005, fue abierta a totalidad de vecinos domiciliados en cada CGP, independientemente de que hubiesen participado en el proceso deliberativo anterior. Así lo destaca el funcionario de un CGP:

*Lo que se buscó con estos cambios fue que haya mayor difusión del proceso para convocar a más vecinos a participar, no como en los ciclos anteriores donde sólo votaban los que habían participado. Se trabajó en forma conjunta con la dirección electoral en la implementación de un software para que se pudiese abrir la convocatoria sin dejar de asegurar la transparencia en el proceso. En cada CGP estuvieron disponibles urnas por el término de 15 días. (Entrevista a Enlace de un CGP del sur de la ciudad. Septiembre/2006)*

Tomando en consideración los testimonios anteriores, cabe preguntarse, sin embargo, si la mayor participación puede reducirse a una mera evaluación cuantitativa sobre el número de votantes que moviliza el CGP o si no sería necesario también una evaluación que tome en cuenta cambios más cualitativos. ¿En qué medida el PP ha permitido desarrollar un proceso de construcción colectiva de las decisiones que implique formas más activas de participación de la ciudadanía?, ¿Qué instrumentos brindó para que los vecinos pudiesen acceder a mayores niveles de información, imprescindibles para captar las complejidades inherentes no sólo a los asuntos públicos sino también al funcionamiento de los órganos de gobierno del propio Estado?

La mayor novedad que propuso el PP como instancia de participación fue su carácter territorial. En efecto, el diseño de esta modalidad participativa pretende vincular ese proceso con prácticas asociadas a unidades territoriales desconcentradas del gobierno o unidades descentralizadas conducidas por miembros elegidos por voto el directo, cuando se concreten las Comunas. Involucra, a su vez, una dialéctica de escalas, niveles e identidades, dada la pertenencia del ciudadano a múltiples ámbitos territoriales donde desarrolla su cotidiano. A su vez, la pertenencia al barrio también involucra una multiplicidad de intereses, perspectivas e identificaciones, que hacen del PP implementado en cada CGP un caso singular. Esta aclaración vale para entender la perspectiva desde la cual se plantea el punto siguiente, donde más que buscar generalizaciones lo que se intenta es ilustrar en parte ese carácter singular.

### **Discutiendo el Presupuesto Participativo en el norte y el sur de la ciudad**

Buenos Aires tuvo a lo largo del siglo XX un desarrollo territorial marcado por la desigualdad social. Esto se vio claramente expresado por cambios urbanísticos que llevaron a un creciente desplazamiento de la población de mayores recursos económicos del casco histórico hacia la zona norte de la ciudad mientras que los sectores de menores recursos quedaron ubicados en el centro y el sur<sup>95</sup>, concentrándose en esta última los mayores niveles de población con NBI, analfabetismo y problemas de salud de la ciudad. (Scirica, 1999).

Tomando en consideración el proceso de polarización social mencionado y el desigual desarrollo de la infraestructura urbana existente, así como la idea de que el PP puede ser no sólo una práctica de democratización de las relaciones entre la sociedad y el gobierno sino también un instrumento de redistribución social de la renta, nos interesó analizar el proceso del PP desarrollado en un CGP del sur de la ciudad y en otro del norte, destacando los contrastes y las semejanzas entre ambos. Cabe aclarar que, si bien ninguna de esas áreas son homogéneas en términos de infraestructura urbana, de acuerdo a la información presentada anteriormente parecería que las diferencias entre ambas son mayores que las que presenta cada una en su interior.

Nuestro interés es explorar la acción territorializada de los actores en torno al debate e implementación del PP, analizando el involucramiento de la ciudadanía en ese proceso así como el tipo de demandas planteadas y la tensión entre aquellas referidas a una escala barrial y los reclamos que se refieren a problemas de una escala mayor como es la ciudad.<sup>96</sup>

El CGP del sur presenta una alta heterogeneidad a nivel social y una amplia variedad de tipos de vivienda, desde edificios de propiedad horizontal hasta inquilinatos y casas tomadas. Incluso hay una zona en la que se asientan aglomeraciones de viviendas muy precarias (villas). Asimismo, encontramos numerosas fábricas y

<sup>95</sup> Según el Censo Nacional de 1991, la Ciudad de Buenos Aires cuenta en su superficie con 15 asentamientos de carácter precario, 14 de ellos se hallan instalados en la zona sur.

<sup>96</sup> Durante el año 2005 asistimos –en calidad de observadores– a Asambleas Barriales en las que se discutía el PP realizando entrevistas a funcionarios de diversos Centros de Gestión y Participación (Directores y Enlaces) y a participantes de las Asambleas Barriales del PP (vecinos, miembros de asociaciones civiles vinculadas al barrio, consejeros vecinales).

depósitos desocupados y abandonados, que dan cuenta de otras épocas en las que esa localización era importante por sus lugares de almacenamiento de productos primarios, exportables por el Puerto de Buenos Aires.

El CGP del norte se ubica en el otro extremo de la ciudad, separado por la Av. Gral. Paz de los partidos del Gran Buenos Aires. Si bien existen significativas desigualdades en el interior de ese territorio las diferencias habitacionales –casas de tipo residencial y edificios de propiedad horizontal– no marcan una frontera de precariedad como sucede en el sur sino que expresan la variedad de situaciones incluidas en los llamados “sectores medios”.<sup>97</sup>

Si bien existe una cierta valoración de la identidad territorial en los diferentes barrios, particularmente rescatada por algunas de las organizaciones vecinales que operan en la ciudad, resulta difícil asociar esa identidad al conjunto de un CGP, dado que en este último se agrupan áreas definidas y delimitadas por criterios puramente administrativos de carácter burocrático. En efecto, como lo señaláramos anteriormente, esas áreas no coinciden con vivencias cotidianas que identifican espacios barriales comunes como sucede con algunas subáreas vecinales.

En el CGP del norte, donde de hecho ya habían realizado una prueba piloto en el 2001 con el plan de mejoramiento barrial, la experiencia les indicó la conveniencia de dividir el territorio en seis subzonas. El criterio utilizado para realizar esa división fue tomar en consideración el uso del suelo, los espacios reconocidos por las instituciones del barrio y las zonas de valor histórico, así como problemas comunes que se habían detectado a través de la información proveniente de las instancias de gestión vinculadas a la atención al público y al mantenimiento barrial.

En el CGP del sur las Áreas barriales, que se determinaron para desarrollar la operatoria del PP, mantuvieron la alta heterogeneidad de la zona. Esta situación se debe, en parte, al hecho de que la división del territorio se realizó desde las oficinas centrales del gobierno, con un conocimiento menor de la zona respecto al caso anterior, pero también por sostener que esa heterogeneidad evitaba la consolidación de espa-

---

<sup>97</sup> Hacia mediados del siglo XX, en una subárea estaba localizado un asentamiento precario (villa) que fue erradicada durante la última dictadura militar.

cios de marginación. Sin embargo, este último criterio no logró el objetivo de integrar ese territorio, y aún en el caso de las subáreas que compartieron parcialmente cierta historia, la posible identidad cultural se vio afectada por la creciente polarización que generaron los cambios de las últimas décadas.

Cabe destacar que en la zona sur los procesos de empobrecimiento y marginación afectaron la calidad de vida de los vecinos e introdujeron nuevas pautas socioculturales provenientes de las corrientes de inmigrantes que se fueron estableciendo de manera precaria en ese territorio. La tensa coexistencia de sectores medios y marginados influyó en la interacción desarrollada por los vecinos entre sí tanto en el interior de cada Área Barrial como entre un barrio y otro, incidiendo en los niveles de participación que requería un proceso como el PP. De hecho, en la zona más cercana al Riachuelo los habitantes de las villas no compartieron un espacio común de deliberación sobre el PP con el resto del CGP, a pesar de mantener entre sí una fuerte interacción, como barrio. También en el Área Barrial más céntrica de ese CGP se percibió una fuerte fragmentación social, que se expresaba en una tensa coexistencia entre los habitantes de los edificios de propiedad horizontal y los de casas tomadas e inquilinatos habitados en su mayor parte por inmigrantes pobres.<sup>98</sup>

El CGP del norte, como ya lo señalamos anteriormente, fue donde se realizó la prueba piloto del PP y esa experiencia respondió al interés que desde ese territorio planteaban tanto las organizaciones de vecinos como las autoridades locales, identificadas con las prácticas de democracia participativa que se venían desarrollando en algunos municipios latinoamericanos. En el proceso preparatorio de esa experiencia las autoridades del CGP desplegaron diversas modalidades de sensibilización, a través de reuniones con diversos actores del barrio. Con el mismo objetivo, organizaron un seminario en el que participaron invitados especiales<sup>99</sup>, teniendo como expositor prin-

<sup>98</sup> En general, los inmigrantes no participan de las reuniones del PP, resultado en parte de una marginación autoimpuesta y también generada por discriminación de los vecinos que, al igual que en el caso de las villas, son responsabilizados por los problemas de inseguridad del barrio, tratándolos como “vecinos problema” más que como “vecinos con problemas”. (Blanco y Subirats, 2007)

<sup>99</sup> El conferencista Raúl Pont, fundador del Partido de los Trabajadores, ex Prefeito (Intendente) de Porto Alegre e impulsor del presupuesto participativo en esa ciudad, presentó la experiencia en julio de 2001.

cipal al ex prefeito de Porto Alegre que habló sobre esa experiencia fundacional.<sup>100</sup> Se discutieron objetivos, alcances y límites de ese tipo de acción pública en la ciudad de Buenos Aires y se destacó el aporte del PP a la democratización de la relación entre ciudadanía y gobierno, en el marco de la crisis de representación política que se estaba viviendo.

La experiencia piloto del PP, que implementaron en julio del 2001, anticipaba algunas de las demandas sociales que pocos meses después expresó la ciudadanía en las jornadas del 19 y 20 de diciembre. Como lo señala quien fuera entonces su Director General

*“esta experiencia local nos marca que se implementó con mucha anticipación a la crisis que marcó una bisagra histórica en nuestro país (...) queríamos demostrarle al Ejecutivo que el presupuesto participativo era no solo posible sino el camino para superar los límites que se trazaban en el diagnóstico político.”*  
(Querido, 2005)

No obstante, a pesar del mayor desarrollo de organizaciones vecinales (tanto asociaciones civiles como asambleas de vecinos autoconvocados), que hubo en ese territorio en los últimos años, una vez formalizado el PP como una acción pública desde el gobierno de la ciudad, la participación vecinal fue menor a la esperada por las autoridades locales, como lo expresó un funcionario de ese ámbito:

*El PP no es lamentablemente una reunión que convoca multitudes. Para esta reunión se llamaron a 600 vecinos, que son los que dejan sus números cuando van al CGP, se enviaron 2000 mails y se repartieron volantes. Este es un proceso de participación que debe ser apropiado por los vecinos individuales, las organizaciones vecinales... (Coordinador del PP en un CGP del norte de la Ciudad. Junio/ 2005.)*

Si bien la política de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento Urbano en 2004 –consistente en destinar un monto determinado de su presupuesto para atender demandas del PP<sup>101</sup>– alentó a los participantes a concentrar sus demandas en cuestiones vinculadas al mantenimiento barrial<sup>102</sup>, también hubo organizaciones vecinales muy con-

<sup>100</sup> El expositor Raúl Pont fue prefeito de Porto Alegre desde 1997 a 2001.

<sup>101</sup> Esa Secretaría comenzó destinando un millón de pesos por CGP a tal propósito y al año siguiente elevó la cifra a dos millones.

<sup>102</sup> Ejemplos de ese tenor son: la colocación de “lomos de burro” para restringir la velocidad de los automotores en las calles, la instalación de semáforos, colocación de rampas para personas con necesidades especiales, la limpieza y mantenimientos de plazas, etc.).

cernidas en incidir en la agenda de proyectos y acciones a “escala ciudad”. Por ejemplo, en el CGP del sur un tema que suscitó fuerte interés de los participantes en el debate desarrollado en las comisiones temáticas –especialmente en la de infraestructura– fue el destino de los predios abandonados de la zona<sup>103</sup>. Sin embargo, nada pudieron resolver al respecto a través del proceso del PP a pesar de haber sido una demanda con mucha resonancia entre los vecinos. Algunas asociaciones de la zona atribuyeron la dificultad para resolver esos problemas a la falta de planes comunes y de coordinación entre las distintas dependencias oficiales del gobierno. Es decir que a pesar del esfuerzo descentralizador implicado en la práctica del PP, el mismo tropieza con los límites que le impone una falta de adecuación de las instituciones de gobierno para atender a las demandas que se plantean desde los barrios.

La experiencia en el CGP del norte, parecería haber sido relativamente más exitosa no sólo en lo referido al mantenimiento del barrio (bacheo, pavimentación, alumbrado, etc.) sino también en la resolución de problemas que trascienden la escala barrial. La falta de infraestructura urbana para prevenir las periódicas inundaciones fue una de las cuestiones sobre las que se trabajó en el PP de esa zona, logrando el entubamiento de arroyos, que en años anteriores habían causado serios trastornos a los barrios de la zona.

Según la matriz de seguimiento del estado de situación de los proyectos, realizado por el CGP del norte, fueron significativos los niveles de resolución de aquellos problemas que aparecieron como prioritarios en los diversos ciclos del proceso. En el CGP del sur los grados de resolución fueron menores, probablemente porque las demandas planteadas iban en contra del “orden urbano”, al querer destinar a usos sociales los predios abandonados para obtener mejores condiciones de acceso a la ciudad, en particular para aquellos que tenían condiciones de habitación más precarias (villas, casas ocupadas, etc.).

---

<sup>103</sup> En esos barrios del sur ya desde el siglo XIX se establecieron depósitos de almacenamiento y posteriormente grandes y pequeñas fábricas alrededor de las cuales se instalaron las viviendas obreras. Como consecuencia de diversas políticas públicas en las últimas décadas del XX la mayoría de los predios fabriles y de los depósitos dejaron de funcionar como tales y quedaron abandonados.



### El fin de un ciclo del PP

A partir de lo analizado, podríamos concluir diciendo a) que las demandas resueltas tendieron a mejorar las zonas “*buenas*” de la ciudad, reforzándose en ese sentido las desigualdades que caracterizaron el desarrollo urbano de Buenos Aires ; b) que a pesar de la baja coordinación existente a nivel de las dependencias oficiales, a mayor articulación entre los actores territoriales (públicos y privados) del CGP, mayores fueron las posibilidades de alcanzar cierto grado de resolución de los proyectos y de aumentar la capacidad política y de gestión de los vecinos en el planteo de sus demandas.

Si bien las experiencias de PP en la Ciudad de Buenos Aires fueron muy heterogéneas afectando de diversas formas a los barrios, en todas ellas se registró un decrecimiento en las expectativas, que inicialmente se generaron alrededor de este instrumento, en términos de producir cambios importantes para la ciudad. Esto es lo que podría explicar que, a pesar del incremento que muestran las cifras oficiales en relación a la participación de los vecinos entre el 2005 y el 2006, en la elección de las prioridades –de 4700 votantes se pasó a más de 8000– el proceso del PP fue siendo paulatinamente abandonado.

En el 2006, o sea en el período de debate para elegir las prioridades del 2007, sólo se realizó una revisión de lo que quedó pendiente de las versiones anteriores recogiendo en un listado que fue sometido a votación de los vecinos (incluyendo también el voto electrónico) para seleccionar los 5 proyectos más votados que deberían ser realizados al año siguiente. Fue prácticamente lo último que se hizo en ese sentido, ya que en el 2007 las Asambleas Barriales éstas fueron suspendidas por la falta de participación vecinal, según señalaron algunos entrevistados de los recientemente devenidos CGP comunales.<sup>104</sup>

Haciendo un balance de los logros alcanzados y las limitaciones presentadas por la experiencia del PP en la Ciudad de Buenos Aires se podría concluir que, por una parte, significó un aporte en términos de impulsar a una mayor vinculación de sectores ciudadanos

---

<sup>104</sup> Diversas cuestiones como la crisis por el incendio del local de espectáculo Cromagnon con casi dos centenares de muertos, el juicio político al intendente que se desarrolló en la Legislatura porteña y su reemplazo transitorio, así como el inicio de la campaña electoral para elegir al nuevo gobierno de la ciudad fueron los temas que impregnaron los debates en el espacio público.

con algunos ámbitos del gobierno de la ciudad, particularmente en algunos barrios en los que el logro se cristalizó en resultados concretos (centros de salud, plazas). Por otra parte, este proceso evidenció también muchas debilidades que explicarían su estancamiento y disolución.

Entre los argumentos esgrimidos por algunos funcionarios de gobierno, vinculados en forma directa a ese proceso, las debilidades obedecieron al hecho de que se careció de un encuadre político claro que enmarcara esta experiencia territorial, como lo evidencia la falta de reglamentación de la ley de PP. Por otro lado, de acuerdo a las mismas fuentes, también la operatoria tuvo que enfrentar problemas tales como la falta de articulación entre las diversas dependencias oficiales para dar respuesta a las demandas surgidas desde las unidades territoriales. Ese déficit obedeció, en parte, a cierta ineficiencia del aparato burocrático de gobierno y en parte a la falta de acuerdo entre los funcionarios respecto al sentido de esta innovadora modalidad de acción pública.

Por otra parte, muchas de las tensiones y desconfianzas que se generaron entre los vecinos y las autoridades de los CGP tuvieron su origen en la falta de concreción de los proyectos que habían sido seleccionados como prioritarios. Tampoco fueron menores otro tipo de tensiones, en particular las que se generaron entre la participación directa de los vecinos que acudían a nivel individual a plantear sus demandas y la participación de las Organizaciones Sociales que actuaban como órganos representativos buscando hegemonizar ese espacio.

Quizás una dificultad ardua de resolver en operatorias como las que se organizaron en torno al PP, fue la de lograr identificar problemáticas comunes y construir consensos a través de la deliberación en el marco de una fragmentación social como la que hoy caracteriza a la Ciudad de Buenos Aires. Porque si bien hemos diferenciado en términos generales zonas con mayores o menores dotaciones en términos de infraestructura urbana, la fragmentación no sólo involucra desigualdades en las condiciones de vida sino que en muchos casos la coexistencia de situaciones tan diferenciadas da lugar a procesos de estigmatización y exclusión social que impiden construir una visión compartida en torno a los territorios para poder articular y agregar las demandas.

### **Comentarios finales**

El PP es una interesante innovación en términos de una nueva modalidad de acción pública introducida en la gestión municipal de Porto Alegre a fines de los ochenta, cuando asume el gobierno un partido político que desde su origen había planteado la cuestión de la participación como un factor fundante en su desarrollo.<sup>105</sup> La modalidad del PP se vincula directamente con prácticas asociadas a unidades territoriales desconcentradas de gobierno y lo que propone es ampliar el espacio público de la deliberación y estimular la participación ciudadana en la decisión y gestión de prioridades a ser ejecutadas con el presupuesto municipal. Una política de estas características involucra complejos procesos de construcción de consensos en los que la disputa territorial se plantea no sólo entre las unidades menores (barrios) y la mayor que es la de la ciudad que las abarca sino también al interior de las primeras, es decir entre los barrios y dentro de cada uno de ellos. La continuidad de este tipo de acción pública en el caso de la ciudad de Porto Alegre responde en parte a que en ella confluyeron y se articularon diversas lógicas como la político-partidaria, la de las instituciones del estado y las de las organizaciones sociales. De ahí la dificultad que enfrentaron los diversos intentos por replicar esta experiencia en los diversos municipios y ciudades latinoamericanas. En nuestro trabajo nos interesó analizar, particularmente, los logros y dificultades que se presentaron en la implementación del PP en la Ciudad de Buenos Aires.

En Porto Alegre los mecanismos puestos en juego por el PP se orientaron a lograr una redistribución social del poder a favor de una ciudadanía activa. ¿Fue posible replicar esos mecanismos en el caso del proceso en la Ciudad de Buenos Aires? Si bien vimos que resulta difícil comparar las experiencias pudimos ver que una primera cuestión que diferenció a ambas fue la del contexto de lanzamiento. La experiencia pionera brasilera, con una definición ideológica de carácter socializante, expresaba una clara orientación del gobierno local hacia el fortalecimiento de la estructura asociativa existente a nivel territorial. La confluencia virtuosa entre las lógicas de acción a nivel político par-

<sup>105</sup> El Partido de los Trabajadores (PT), es expresión de un movimiento social que surge del Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema en la región del ABC paulista, formando a lo largo de los setenta en clara confrontación con el régimen militar.

tidario y administrativo-burocrático, por una parte así como el acompañamiento activo de la sociedad civil local en el caso brasilero, contrasta con el clima de confrontación ciudadana con los representantes y funcionarios estatales, que impregna el año 2002 en Argentina. Ese clima de confrontación también se vivía en la Ciudad de Buenos Aires, donde los funcionarios del gobierno seguían siendo los mismos que pocos meses atrás habían sido parte del espectro político institucional cuestionado.<sup>106</sup>

En el PP implementado en la Ciudad de Buenos Aires, a diferencia del de Porto Alegre, hubo una suerte de inoperancia desde su origen que en gran medida fue producto de racionalidades diferentes que no lograron acoplarse o confluir. En efecto por un lado vimos el despliegue de una lógica sustentada en la búsqueda de prácticas sociales y políticas no institucionalizadas como las experiencias autonomistas de las AVA con sus momentos de confluencia y también de confrontación con las lógicas de algunos de los partidos políticos de izquierda. Cabe destacar que en general, la ciudadanía mantuvo una desconfianza básica con las instancias de representación político partidarias más tradicionales así como con las político-administrativas del gobierno de la ciudad. Por otro lado, hubo cierta interacción entre estas dos últimas lógicas y vecinos o asociaciones locales de los barrios pero tendientes a reproducir lógicas de acción tradicionales, donde el factor central promotor de la participación siempre estuvo sostenido por la capacidad de convocatoria del CGP.

Concluyendo podemos señalar que el lanzamiento del PP en la Ciudad de Buenos Aires fue principalmente un movimiento reactivo del gobierno, orientado a contener el descontento social que amenazaba la gobernabilidad de la ciudad que no logró instalar una práctica de gobernanza con eje en la acción local entendida como una ampliación democratizadora de la participación ciudadana. No obstante, a pesar de las limitaciones mencionadas consideramos que el desarrollo de prácticas de deliberación y los esfuerzos por construir consensos en torno a cuestiones comunes así como el desarrollo de algunas acciones conjuntas entre actores territoriales (vecinos y funcionarios de los CGP) no dejó de ser una interesante

---



<sup>106</sup> La expresión “Que se vayan todos” coreada por los porteños en las jornadas de los “cacerolazos” en diciembre del 2001 aludían justamente al cuestionamiento que hacía la ciudadanía de sus representantes políticos.

experiencia –a modo de laboratorio social– para profundizar la participación ciudadana en la gestión de la ciudad.

### Bibliografía citada

- Abal Medina (h), Juan (2004) *La muerte y la resurrección de la representación política*. Fondo de Cultura Económica. Argentina
- Abascal, Gabriel (2004). El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia participativa o mejora de la calidad democrática? Ponencia presentada en III Jornadas de Pensamiento Crítico. Universidad de Alicante, 1 y 2 de abril.
- Argumedo, A. y A. Quintar (2003) “Argentina ante una encrucijada histórica” en *Revista de Estudios Sociológicos. Colegio de México*. Vol. XXI, núm. 63, septiembre-diciembre. México
- Ayto. de Porto Alegre, 2005. *Gobernanza local solidaria. Porto Alegre ciudad-red*. Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local.
- Boissier, Sergio (2002) “El lenguaje emergente en desarrollo territorial” en Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Liderazgo- [www.gobernabilidad.cl](http://www.gobernabilidad.cl)
- Brugué, Quim, Gomà, Ricard y Joan Subirats (2002) “Gobierno y Territorio: Del Estado a las redes.” en Subirats, Joan (coord) *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)
- Dematteis y Governa (2005) “Territorio y territorialidad en el desarrollo local. la contribución del modelo SLOT “ en *e-Revistas [www.erevistas.csic.es/portal/ficha\\_articulo.jsp?id=oai:www.ieg.csic.es/age/boletin.htm](http://www.erevistas.csic.es/portal/ficha_articulo.jsp?id=oai:www.ieg.csic.es/age/boletin.htm)*
- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. [en línea] [Consulta: 2004-06-28]. <http://www.rae.es>
- Dussauge Laguna, Mauricio I. en *Revista del colegio de México*. Sección Reseñas. [revistas.colmex.mx/revistas/7/art\\_7\\_904\\_6189.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/7/art_7_904_6189.pdf)
- Fleury, Sonia (2000) Reforma del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
- Genro, Tarso y Ubiratán de Souza (1998). *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. IDEP-ATE
- Governa, Francesca (2002) “Del gouvernement a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció col·lectiva en el camp urbà i territorial” en *Documents d'Anàlisi geogràfica* No. 41. Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona. Barcelona.
- Jolly, Jean-François (2003) “Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas”, publicado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad de Cataluña en Barcelona-IIG en la serie Documentos. [www.iigov.org](http://www.iigov.org) 4 de marzo.
- Le Galès, Patrick (1996) citado por Governa, Francesca (2002) “Del gouvernement a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció col-

- lectiva en el camp urbà i territorial” en *Documents d'Anàlisi geogràfica* No. 41. Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat de Girona. Barcelona.
- Muller, Pierre e Yves Surell (1998) *L'analyse des politiques publiques*, París, Montchrestien.
- Natera, A (2004) *La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular*. Documentos de Trabajo POLÍTICA Y GESTIÓN. Ed. Universidad Carlos III de Madrid
- Departamento de Ciencia Política y Sociología. Área de Ciencia Política y de la Administración. Documentos de Trabajo Política y Gestión en internet: [http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS\\_public.html](http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html)
- Pont, Raúl (2001) “Construyendo el presupuesto participativo en el CGP n° 13”. Ponencia presentado el 12 de julio en el Centro de Gestión y Participación Vecinal N° 13. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Querido, Leandro y Ricardo Romero (2003) *Presupuesto Participativo. De la democracia representativa a la democracia participativa*. Ed. gobBsAs. CGP 13. Buenos Aires.
- Quintar, Aída (2004) “La governance en el desarrollo regional y local: algunos ejes del debate en Europa”, en *Competitiveness and development in Europe and Latin America: learning from experience*. Published in the framework of the ALFA Project, cofinanced by the European Commission, Europe Aida Office. Venecia, 2004.
- Quintar, A., Arévalo, R., Carmona, R. (2005) “Hacia una democratización de la gestión urbana: discutiendo el Presupuesto Participativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el XXV Congreso Latinoamericano de Sociología organizado por la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Grupo de Trabajo N° 2: Ciudades latinoamericanas.
- Quintar, A. (2003) “Prácticas asociativas en la región metropolitana de Buenos Aires”, en *Veredas, Revista de pensamiento sociológico*. Universidad Autónoma Metropolitana. Xochimilco. México.
- Romero, Ricardo (2006) *Presupuesto Participativo Porteño. Perspectivas, análisis y perfil de sus participantes (2002-2005)*. Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa. Red Argentina de Ciencia Política. Asociación Civil Mariano Moreno. Buenos Aires.
- Sánchez, Félix (2002) *Orçamento Participativo. Teoria e prática*. Cortez Editora. São Paulo.
- Santos, Boaventura de Sousa y Leonardo Avritzer (2002) “Para ampliar o cânone democrático” en Santos, Boaventura de Sousa (org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira. Brasil.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006) “Para uma democracia de alta intensidade” en *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Ed. Clacso.





## Territorialidad y acción pública en Buenos Aires en la década de 1920

**Alicia Novick**

En 1925 se publicaba en Buenos Aires el *Proyecto Orgánico para la urbanización del Municipio*, un plan urbanístico que incluía estudios diagnósticos sobre la ciudad, propuestas legislativas para la regulación y la expropiación junto con proyectos de intervención (Intendencia, 1925). El resultado, algo tosco, intentaba constituirse en un instrumento técnico político para la gestión urbana. La bibliografía interpretó alternativamente ese Plan como un “plan libro” (denominación despectiva que alude a un objeto de biblioteca, que carece de valor como instrumento operativo), como el primer intento sistemático e integral de un control público sobre las iniciativas privadas o como una más de las manifestaciones mediante las cuales los poderes públicos acompañaban la especulación inmobiliaria.

Una lectura más fina del contexto de gestación del documento muestra que fue el resultado de una negociación para conciliar estrategias múltiples. En las vísperas de los años veinte, tras la nueva idea del “plan”, de cuño social y positivista, y en relación a políticas públicas de intervención y control destinadas a guiar el desarrollo de la ciudad y la sociedad, se dirimían puntos de vista muy diferentes. En ese ámbito, ganaban protagonismo las ópticas de los profesionales –arquitectos, ingenieros sanitarios, médicos y “cientistas” sociales– y sus asociaciones, que procuraban posicionarse en una administración estatal que se organizaba y ganaba autonomía. En correlato, las demandas de nuevos actores sociales se expresaban en un contexto de reformas políticas, primero a nivel nacional y luego municipal. Los supuestos del



municipalismo y del urbanismo, que construyeron la ciudad como un objeto de estudio y acción, dan cuenta de algunas de las representaciones sobre la transformación social y espacial de la ciudad moderna.

Este texto se propone presentar de ese panorama de perspectivas disciplinarias, actores e instituciones a los efectos de iluminar los cambios en los modos de pensar y de actuar en el marco de la geografía social y política ampliada, que estuvo por detrás de la elaboración del Plan.

¿Cómo se pensaban los temas urbanos? ¿quiénes se ocupaban de la ciudad y desde qué perspectivas?, ¿cómo se articulaban los requerimientos de los vecinos con las ofertas de los técnicos, los funcionarios y los políticos? Muchos de esos interrogantes pueden ser analizados desde la problemática acción pública-territorialidad.

Como se señala en la introducción de este libro, dichas nociones se gestaron a fines del siglo XX, para dar cuenta de nuevas formas de relaciones público-privado caracterizadas por la pérdida del rol protagónico del estado en la formulación de las políticas públicas y en relación a las transformaciones del territorio en sí y a las sociedades que los ocupan y le dan sentido. Ambas dan cuenta del entramado de estrategias que se dirime en la formulación y en la implementación de políticas territoriales. Ahora bien, ¿es posible utilizar estos conceptos en un análisis histórico sin caer en anacronismos?

Por un lado, la “territorialidad” como noción, se inscribe dentro de figuras interpretativas tales como la “hiperconexión-fragmentación”, “territorialización-reterritorialización” propias de procesos globalizados. No obstante, y tal como lo proponen autores como Dematteis, la territorialidad es causa y resultado de la interacción entre agentes y lugares –entre actores y espacios territoriales– que se constituyen mutuamente (Dematteis y Governa, 2001). Esa acepción, remite a las articulaciones y conflictos entre las diferentes concepciones de territorio –conocimiento de tipo administrativo, de tipo técnico, de tipo social– pues cambian las significaciones que le otorgan los actores. Desde esa perspectiva, la territorialidad puede ser considerada una construcción social –en los términos “constructivistas” que propone Bourdin (1994)– en la medida que el territorio es construido y, al mismo tiempo, construye actores e identidades sociales. Precisamente, es esa doble dimensión de objeto socio geográfico y de herramienta conceptual que permite indagar acerca



de lo que está en juego, la que le otorga potencialidades como instrumento para el análisis histórico.

De modo similar, y por otro lado, se puede razonar en torno de la “acción pública”, pues al igual que “territorialidad” se gestó al calor de transformaciones de nueva generación. La noción designa un tipo particular de entramado de actores que se presenta además como un modo de actuación deseable, en la medida que es ponderado como una modalidad de articulación propia de procesos democráticos pues contempla una multiplicidad de intereses en juego. No obstante, si se rescata la argumentación de Marc Hufty para quién esos entramados de actores se presentan como “categorías de hechos sociales que refieren a procesos colectivos, formales o informales que determinan en una sociedad dada las modalidades según las cuales se toman las decisiones y se elaboran las normas en la esfera de los asuntos públicos”, podría tratarse de un concepto generalizable en toda sociedad –sea local, nacional o internacional– y a toda época (Hufty, 2007). Precisamente en ese sentido, es posible pensar la “acción pública” como “anализador” y como “hecho social” si se acepta que cada sociedad en cada tiempo elabora sus propios modelos de acción pública según un modo particular de interacción entre agentes en vistas a resolver sus conflictos.

Si bien en términos estrictos, no es posible proyectar sobre el pasado nociones recientes, en la medida que “territorialidad” y “acción pública” son construcciones sociales, la ecuación puede ser utilizada como instrumento para el análisis histórico desde su capacidad de iluminar sistemas de valores, modos de actuación y marcos institucionales en relación a lo que estuvo en juego en cada tiempo y cada lugar. En ese marco problemático, el contexto de elaboración del Proyecto Orgánico de 1925 se presenta como una experiencia histórica particularmente interesante a los efectos de iluminar las modalidades según las cuales actores heterogéneos, estatales y no estatales, interactuaron en la formulación e implementación de políticas urbanas. El análisis de ese ciclo reformista pone de manifiesto que no basta con oponer el Estado y la sociedad, lo público y lo privado, o con enfatizar alternativamente el territorio como escenario o como dimensión en juego, pues la clave reside en aprehender las múltiples articulaciones que se dirimen en el establecimiento de los consensos y los disensos.

El objetivo de este texto es, en síntesis, examinar la ecuación acción pública-territorialidad en el escenario institucional de los años veinte

en Buenos Aires, para dar cuenta de la interacción entre los actores del proceso urbano y sus estrategias, en un momento clave en que la sociedad y el Estado se construyeron mutuamente.

A los efectos de plantear estas cuestiones, el texto se organiza en tres partes. En un primer punto, se presenta el contexto de elaboración del plan de 1925 bajo el prisma de la bibliografía. Luego, en un segundo ítem, se examina el clima de esos años, cuando los nuevos sectores urbanos y sociales ocupaban sus lugares dentro de un tablero político reformado. En un tercer apartado, se analizan algunos de los hilos de la trama íntima de la administración en cuanto a las modalidades según las cuales los profesionales de las diversas disciplinas se fueron instalando en las agencias estatales desde donde intentaron racionalizar la política, formulando acciones sobre el conjunto de la ciudad y la sociedad.

### **El clima de los años veinte y el Plan de 1925**

Al asumir como intendente de Buenos Aires, en 1922, Carlos Noel convocaba a funcionarios y representantes institucionales –del Ministerio de Obras Públicas de la Nación, de la Universidad, de la Sociedad Central de Arquitectos, de la Comisión Nacional de Bellas Artes, etc.– para conformar una Comisión de Estética Edilicia, cuya misión era la de elaborar estudios y proyectos capaces de “fijar rumbos meditados y definitivos” para la transformación de Buenos Aires. El documento se organizó en veintidós capítulos, que remiten a cuatro partes -introducción, estudios diagnósticos, proyectos y conclusiones con sus anexos. Entre otros objetivos, se presentaba como un programa sistemático para facilitar la aprobación legislativa de proyectos y obras, y al mismo tiempo difundir el programa edilicio a los efectos de lograr un ambiente favorable para su realización” (Intendencia, 1925:8). Un proyecto de ley y una carta destinada al ministro del interior, firmada por el Intendente Municipal y sus secretarios, ocupaban las primeras páginas del informe, presentando los fundamentos de un estudio que apuntaba a “fijar un programa moderno y razonado” a los efectos de llevar a cabo un sistema de reformas que requerían de la aprobación de una legislación específica. Sin embargo, la iniciativa no era totalmente novedosa pues socialistas y demócrata progresistas también discutían iniciativas similares en la plaza pública, en los tempranos años de la

década del veinte, cuando las nuevas ideas del urbanismo entraban en conjunción con un nuevo escenario sociopolítico que le daba las condiciones de posibilidad.

El contexto de los años veinte en Argentina, difiere contextual y conceptualmente del “clima del centenario” que Halperín Donghi calificara como “ilusión del futuro”. Pues, aunque esa ilusión propia del centenario tuvo algunos puntos en común con esa *golden age* de los años veinte –caracterizada por el aumento de las exportaciones, de la inmigración y de las inversiones extranjeras– que se abrió luego de las penurias posteriores a la primera gran guerra, el ámbito era muy diferente, tal como lo señalara Richard Walter (1994). A la sombra de la primera guerra mundial –en el plano internacional– y del nacimiento de la “República verdadera” –si adoptamos nuevamente la denominación de Halperín para referirse al ciclo de los gobiernos que resultan del sufragio universal, el país y su capital – que pasaba de 1.576.814 habitantes a 2.287.000 en 1930–, sufrían grandes transformaciones. En Buenos Aires se recomponían los temas problema de una ciudad con espacios físicos, políticos y sociales ampliados.

La historiografía trató el período que va desde 1916 a 1930, desde perspectivas divergentes. En realidad, muchos investigadores comenzaron a interrogarse sobre la naturaleza de los años veinte y treinta hacia 1983, cuando la democracia se restauraba en Argentina, clausurando un sangriento ciclo de gobiernos militares, buscando –y encontrando allí– los nidos de la democracia pero también de un asociacionismo capaz de explicar la emergencia del peronismo. Las historias “desde abajo” ponderaron el rol de la sociedad civil y sus modos de acción. Desde la historia política, algunos estudios vieron la continuidad de un régimen oligárquico, encontrando en el gobierno de Alvear (1922-1926) intereses y estrategias similares a las del *Ancien Régime* en tanto para otros autores se trató de rupturas reformistas que se manifiestan en una nueva generación de políticas públicas en el marco de un ciclo de participación ampliada. (Ansaldi y otros, 1993; Ansaldi, 2000, Falcón, 2000) En las diferentes interpretaciones, las continuidades y rupturas históricas configuran tramas que cambian según se coloque el foco en los movimientos sociales, en los grupos dominantes o en el seno de un estado que fue sumando capacidades y competencias.

En forma simétrica se dirimen las visiones de las investigaciones sobre la ciudad. En primer lugar, la bibliografía reciente logró diferenciar los años veinte, dentro del gran ciclo de la metropolización (1880-1930) que hasta hace poco diluía las particularidades de la década. La “modernidad periférica” de Beatriz Sarlo (1988) iluminó los mecanismos según los cuales las representaciones de lo nuevo se fueron anclando aún en imágenes anteriores, al mismo tiempo que se instalaba el impulso de ruptura de las vanguardias. Desde la arquitectura, Lier-nur (2001) adoptó un itinerario similar para dar cuenta de la “ciudad de los nuevos vecinos”, de esas ciudades que se expandían sobre las periferias, cuando los espacios públicos, las casas baratas y el arte nuevo fueron piezas de los programas públicos. En esa orientación, Rigotti también caracterizó ese ciclo en que “la ciudad y la vivienda fueron gradualmente incorporadas como una esfera de intervención pública en procura de una regulación rudimentaria de los mercados, las actividades económicas y las relaciones sociales” (Rigotti, 2000: 285) Buscando un denominador común, tal vez la caracterización más fértil sea la de “ciclo reformista”, pues en el marco de una reforma política que fue también reforma urbana, se fue construyeron nuevas ideas sobre los alcances de la ciudad, la administración y la sociedad urbana. A propósito de la emergencia de las nuevas representaciones urbanas de esos años, no sólo hubo condiciones contextuales sino que estuvieron por primera vez disponibles los instrumentos técnicos y conceptuales que permiten la formulación de nuevas preguntas y generan la necesidad de nuevas respuestas, como ya fuera señalado por Gorelik (1998).

En ese ámbito, se inscribe la elaboración del Plan de la Comisión de Estética Edilicia, que incluye dentro de su programa propuestas para los nuevos barrios y una amplia gama de estudios y propuestas sobre vialidad, tránsito, higiene, y servicios municipales. En términos generales, el planteo trataba de articular la “ciudad vieja” con la “nueva” —donde se construían los nuevos barrios— en un intento homogeneizador para un conjunto urbano que se expandía más allá de las fronteras jurídico administrativas de la Capital.

### **Nuevos barrios, municipalismo y urbanismo**

Los intentos por controlar el crecimiento urbano no eran nuevos. Hacia 1890, los “nuevos barrios” incluidos dentro de las amplias fronteras jurídico administrativas se iban construyendo como un proble-

ma de gestión para los organismos públicos y sus funcionarios. En esos barrios suburbanos, sinónimo de clases laboriosas –y peligrosas– los vecinos motorizaban reclamos frente a las autoridades. Pero en los albores del siglo, esos barrios estaban aún en formación y las voces vecinales más escuchadas eran en realidad las de los propietarios de tierras que impulsaban la intervención pública con el objetivo de valorizar sus propiedades. En contraste, en la década del veinte los habitantes de esas precarias –y no tan precarias– casas en terrenos alejados, sin infraestructuras ni servicios, intervenían como agentes activos mientras sus reivindicaciones resonaban en las esferas políticas y decisionales.

Como mostraron Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero (1995) –sobre las huellas de los estudios seminales de José Luis Romero y de James Scobie– hacia la segunda década del siglo XX los vecinos de los barrios mediante nuevas prácticas asociativas, formulaban sus demandas y se fueron organizando. A lo largo de ese proceso, se fueron constituyendo como actores de la ciudad. En ese pasaje de “vecinos a ciudadanos” –retomando los términos propuestos por Luciano de Prvitello (2003)– se dieron modalidades de organización y acción de naturaleza sumamente heterogénea. En algunos casos, las asociaciones que se iban organizando en los barrios, asumieron un verdadero rol de mediación entre el estado y la sociedad, sustituyendo a los partidos políticos y organizando “desde abajo” las demandas y las estrategias de legitimación de esos nuevos grupos sociales. Sin embargo, en otros casos fueron cooptadas o directamente impulsadas por los partidos políticos, que las incorporaron como un instrumento para construir las bases territoriales de su poder.

En particular, los grandes partidos nacionales encontraron en esos sitios un radio de operaciones, superando el influjo de los partidos vecinalistas y /o representativos de intereses sectoriales que en Buenos Aires no lograron obtener un verdadero protagonismo. En efecto, los autores que examinaron las asociaciones de fomento vecinal, otorgaron alternativamente la primacía a la “sociedad” o al “estado”, viéndolas como tributarias de movilizaciones “desde abajo” o “desde arriba”. Sea cual fuera su tenor y sus características, esas sociedades de fomento –legitimadas como tales en el Registro Municipal desde 1919– se fueron incorporando como piezas de la política local en los años posteriores a la reforma electoral de Buenos Aires de 1918 (Bravo, 1917; Walter, 1977) que, aunque incompleta, aseguró una representatividad

social más amplia. En efecto, la reforma del régimen municipal, a la vez política y espacial no logró instaurar la elección directa para el Intendente de la Capital Federal –que continuó siendo elegido por el Ejecutivo Nacional– pero logró sumar nuevos actores sociales y políticos. Como corolario, nuevos temas tomaban presencia en el recinto del concejo deliberante municipal reformado.

Por detrás de las múltiples iniciativas para el acondicionamiento de los “barrios suburbanos”, se pueden identificar las premisas del municipalismo –y de un “urbanismo” que se definía como tal en esos años– que en sus diversas versiones coincidía en la necesidad de implementar una distribución equitativa de servicios e infraestructuras. Los debates sobre las tarifas de transporte, las concesiones y las licitaciones de obras públicas; las iniciativas de creación de nuevos espacios públicos, viviendas, los equipamientos de salud, educación y recreación, abastecimiento y mercados públicos, tenían en filigrana los contenidos de los programas municipalistas, que en sus vertientes socialistas, moderadas y cooperativistas según definiera la bibliografía (Dogliani, 1987; Orduña Rebollo, 1995) adjudicaban, aún con sus diferencias, un rol relevante al gobierno local.

El “municipalismo” socialista de fines del siglo XIX impulsaba programas de servicios públicos de gestión local, oponiéndose a las concesiones privadas de servicios básicos como los transportes públicos y las redes de agua. Paulatinamente, después de la primera guerra –y a instancia de la corriente gesdista– se fueron sumando tópicos como la higiene social, la vivienda, el control del abastecimiento. Estas reivindicaciones estuvieron presentes en las plataformas de un socialismo porteño que reclamaba higiene, vivienda, empresas públicas de servicios y gestión local. Entre sus ítems se registraba el reconocimiento de los derechos de los trabajadores municipales, la eliminación de impuestos para la construcción de viviendas, la municipalización –y el control de precios de productos de primera necesidad– de los mercados y el abastecimiento. Asimismo, se reclamaban servicios de salud, la eliminación de subsidios municipales a entidades religiosas, el impulso a actividades deportivas y de recreación al aire libre, la construcción de baños públicos en los barrios, pero también la restricción a la venta de bebidas alcohólicas. En esa orientación se insistía sobre la necesidad de un control público de las empresas de infraestructuras y servicios, y la creación de nuevas compañías de propiedad municipal cuyos beneficios pudieran reinvertirse dentro de la administración.

Aunque difería en las consideraciones en torno del rol del Estado, el “municipalismo moderado” era impulsado por conservadores extremos y sobre todo por los conservadores programáticos –caso paradigmático del reformismo demócrata progresista– que también bregaba por asegurar servicios colectivos urbanos, a los efectos de evitar el abuso de las tarifas y los desequilibrios que dejaban sectores urbanos y sociales sin infraestructura. Desde esas cuestiones, y aunque en las coaliciones priman objetivos políticos más que programáticos, se comprenden las alianzas de oposición que unían al socialismo y la democracia progresista contra los gobiernos radicales. En esos años, la municipalización de los servicios en Italia, en Alemania pero también en Estados Unidos de Norte América, se veían como medio de asegurar la calidad y amplitud de la intervención pública, pero también como un recurso para aumentar los presupuestos municipales. Esas cuestiones fueron objeto de estudio de tesis y artículos especializados del grupo más activo de los reformadores.

Finalmente, el “municipalismo cooperativo”, muy ligado a las corrientes de la Economía social, enunciado como tal en el Congreso de la Cooperación y de la Mutualidad, fue incorporado sobre todo en la esfera de los debates en torno de la habitación. Fue un ítem clave en los programas de los socialistas pero también un argumento de los grupos conservadores que se oponían al avance del estado interventor. (Posada, 1912; Ogando, 1915) En Buenos Aires, las propuestas de gestión comunitaria tuvieron menos éxito en la esfera del desarrollo de los servicios o más globalmente la promoción del desarrollo urbano, que en esos años estaba a cargo del Estado.

El temario de la Comisión de “Municipalismo y Estadística” dentro del Congreso de la Habitación ponía de manifiesto que en torno del término se jugaba una constelación de temas muy poco precisos. Se presentan ideas referidas al control público sobre una ciudad ampliada desfigurada por la extensión, sobre la pérdida de “equilibrio” que suscita el crecimiento desordenado, sobre la presencia de lo local en la gestión de la ciudad, aunque en el caso de la Capital Federal este fue siempre un tema conflictivo por su articulación con las esferas de poder nacional. En última instancia, por detrás de esas difusas ideas municipalistas, se planteaba la necesidad y la urgencia de integrar social y espacialmente la ciudad. En ese marco, los nuevos barrios de la expansión urbana fueron vistos como un

lugar prioritario para la acción pública en los términos del campo del “urbanismo” que se intentaba instalar.

Esos temas, a nivel internacional, fueron debatidos por un heterogéneo grupo de profesionales, hombres públicos y reformadores o, como en Estados Unidos de América, por los clubes de empresarios que impulsaban los planes de urbanismo. Las historias del urbanismo de nueva generación, analizaron el marco en el cual, en los años diez, los Congresos de Londres y Nueva York condensaban los debates entre la *garden city* y la *city beautiful* en el marco de los inicios de la construcción del campo del urbanismo que otorgaba derecho de ciudadanía a un conjunto de ideas y prácticas sobre la ciudad. En esa progresiva consideración del conjunto de la ciudad, se fue desplazando el foco hacia una idea integral de la ciudad como territorio de control e intervención, fundado en lógicas de transformación social. Las experiencias decimonónicas sistematizadas en manuales y doctrinas daban cuenta aún de una imagen de dos dimensiones y de cuño ingenieril. En los años 20 y en un nuevo punto de inflexión significativo, se iba construyendo una representación que incorpora el multimensional ideario reformista, donde los aportes de la ciencia positiva mediante el diagnóstico y la figura del técnico especialista marcaban la diferencia. La ilusión de la neutralidad de la técnica para racionalizar la política se presentaba como un camino promisorio.

En efecto, muchos de esos puntos de inflexión, han sido precisados por la bibliografía especializada. Uno de los tantos eventos registrados fue la sanción de la Ley Cornudet en 1919 en Francia, que obligaba al trazado de planes reguladores para las ciudades de más de 10.000 habitantes. Esa legislación, cuyo cumplimiento fue más que accidentado, consagraba la puesta en marcha de políticas públicas modernas, en lo que hace a la “previsión” y a la “extensión”, pero también en la legitimación del rol de los procedimientos técnicos como instrumento para la toma de decisiones (Gaudin, 1985). Otros autores encuentran pistas de esa inflexión en el Congreso Internacional de Londres de 1920, cuando la ciudad jardín que hasta ese momento se presentaba como un modelo urbano alternativo, abandonaba su carácter de pieza de una red urbana más amplia para instituirse como un dispositivo morfológico capaz de resolver los trazados de los suburbios de la expansión metropolitana. Ese pasaje que se opera desde una idea comunitaria centrada en unidades de escala reducida hasta la con-



sideración del espacio metropolitano en su conjunto, fue ponderado como un momento de quiebre del pensamiento decimonónico. (Magri y Topalov, 1987) Ambas interpretaciones, aunque una pone el énfasis en lo político y la otra en los alcances del ideario reformista, coinciden en ubicar los fenómenos en el marco del profundo cambio de representaciones propias del clima de la primera posguerra. Para la “fijación” de estas representaciones, la reconstrucción fue un momento productivo frente a las urgencias por reconstruir las ciudades devastadas en los años de 1914-1918. Esos temas tratados por los manuales que fundamentaban y sistematizaban los procesos de elaboración de los planes de embellecimiento y extensión. La producción urbanísticas de esos años es enorme y fue un dilatado terreno de acción para arquitectos y técnicos que trazaban planes o resolvían barrios de viviendas en los nuevos suburbios.

En ese marco, fue central la imagen del “plan”, cuyo rol fue el de resolver la triple expansión metropolitana. En primer lugar, hacia afuera, en ese impulso que trasciende la figura de las fronteras clásicas, cuando el suburbio se gesta como problema. En segundo lugar, hacia adentro, en ese impulso por integrar una heterogénea sociedad urbana. En tercer lugar hacia el futuro, donde se imponen los alcances de un proyecto que incorpora el largo plazo como insumo. Esa triple figura, condensa esta nueva representación de los problemas de la ciudad y de las soluciones que para ellos se iban gestando.

En Argentina, como lo mostró inicialmente Oscar Bragos, también se fueron trazando consensos entre grupos de distinta naturaleza – políticos, técnicos, ediles, asociaciones de vecinos y propietarios– que coincidían en visualizar el plan como una solución para resolver los problemas sociales, físicos y morales de la ciudad. Precisamente las propuestas del Plan de la Comisión de Estética Edilicia de 1925 intentan responder a estas premisas, con los instrumentos disponibles en esos años. Cabe señalar que por primera vez se alude a la necesidad de considerar un área metropolitana extendida que trascienda las fronteras capitalinas. Más allá de sus resultados, del éxito o el fracaso de estas políticas el espíritu de la reforma estuvo impreso en sus líneas. Pero esas ideas no solo fueron tributarias de la experiencia internacional, de las demandas de los nuevos grupos o de los programas políticos sino, y sobre todo, fueron configuradas por especialistas.

### **Profesiones, asociaciones y organismos**

Desde mediados del siglo XIX los profesionales se iban instalando en una administración estatal que se organizaba. Entrado el siglo XX, a ese primer elenco de figuras como los higienistas, los ingenieros, luego los arquitectos, se fueron sumando las voces de los “cientistas” y “médicos sociales”, de los “ingenieros sanitarios”, que fueron construyendo representaciones de la ciudad desde sus propios espacios. El juego de la “oferta” –de las distintas disciplinas y de sus nuevos saberes– y la “demanda” estatal se dirimía en un clima diferente al del ciclo anterior de formación del Estado.

En el marco de una organización estatal ya estructurada, se fueron sumando nuevos organismos públicos que en conjunto fueron ganando una cierta autonomía en relación con el crecimiento cualitativo y cuantitativo de una universidad que después de la reforma de 1918 se fue abriendo a los nuevos sectores. No se trató del aumento de empleados públicos que se registra durante los primeros gobiernos radicales, sino de un proceso más complejo, el de la constitución de una burocracia estatal y de una serie de asociaciones civiles –de mediación entre estado y sociedad– pero que se desempeñaban también como grupos de presión y de opinión. Los problemas urbanos estaban en el centro de sus ópticas en tanto las ideas de la reforma social se iban abriendo camino de un lado y otro del Atlántico.

En trabajos anteriores, razonando desde “la demanda”, tratamos de mostrar los desplazamientos que se fueron dando, en función de los tópicos urbanos hegemónicos. Las epidemias –en particular la virulenta fiebre amarilla de 1871– y las condiciones higiénico-sanitarias de una ciudad que crecía, fueron “oportunidades” para el despliegue de los higienistas. A partir de 1870, las grandes obras sobre el territorio sumadas a las intervenciones sobre el espacio urbano, otorgaron un rol protagónico a los ingenieros, quienes compartieron áreas de actuación con los agrimensores, que durante el siglo XIX estuvieron a cargo del acondicionamiento del territorio. Con posterioridad a 1890, la ingeniería sanitaria y la medicina social fueron ramas de confluencia de la higiene y la ingeniería, impulsadas por la magnitud que fueron tomando las obras de infraestructura en un desarrollo vinculado con la nueva óptica sobre la “cuestión social”. También data de esos años la relevancia de los arquitectos –sumados a los artistas y publicistas en

general—, quienes fueron incorporando los temas de la ciudad a su agenda incitados, en un clima “modernista”, por la magnitud que tomaron los proyectos de los edificios del Estado nacional, la construcción privada y las ideas del arte urbano. Estos terrenos disciplinarios — aunque tuvieron protagonismos alternativos no sin controversias— solaparon sus competencias en el tratamiento de los problemas urbanos. Complementariamente, se puede visualizar la existencia de una “oferta” progresiva por parte de los especialistas dentro de los procesos de reorganización de la Universidad y en la creación de espacios de reflexión y debate, donde, al tiempo que construían los problemas sobre los cuales operar, los nuevos grupos profesionales presionaron para institucionalizar sus saberes e incumbencias. Esta “oferta” se refiere, en otros términos, a las etapas de los procesos tradicionales de “institucionalización” de una disciplina: presencia en el orden de la enseñanza oficial, aparición de un tipo de publicaciones con difusión y autoridad, espacio en el seno de instituciones intelectuales reconocidas, recepción de un apoyo oficial de los poderes públicos (Montigny, 1992) o más ampliamente a la construcción de campos de saber como lo proponen las reflexiones más recientes (Claude, 2005). La organización de las oficinas de la administración pública tanto a nivel nacional como municipal, que ellos contribuyeron a constituir, les otorgaba, a su vez, una nueva legitimidad.

Es ilustrativo volver sobre las características del movimiento higienista, para comprender las lógicas que presiden las acciones de los reformadores. Los objetivos de esos higienistas decimonónicos apuntaban a consolidarse como “guardianes de la salud del pueblo”. “Nosotros tenemos que entender por salud del pueblo todo lo que se refiere a su bienestar y esto comprende todo lo que contribuye a su salud física y moral (...) instrucción, moralidad, buena alimentación, buen aire, precauciones sanitarias, asistencia pública, beneficencia pública, trabajo y hasta diversiones gratuitas; en fin, atención a todo lo que pueda constituir una exigencia de parte de cada uno y de todos los moradores de una comarca o de una ciudad” (Wilde, 1878:9). Desde esa amplísima función social que se adjudicaban en consonancia con un programa de modernización del Estado apoyado en un desarrollo científico que ellos mismos contribuyeron a promover, desplazaban a los filántropos y comisiones de beneficencia. Las epidemias mostraban que, ya no se trataba de trataba de operar en los focos de enfermedad de los pobres, la epidemia afectaba a todos, por lo tanto la ciudad

en su conjunto se visualizaba como una caja de resonancias de conflictos a solucionar por especialistas. Esta interdependencia de ricos y pobres contribuyó a construir una nueva mirada sobre las relaciones sociales y entre lo público y privado. A partir de 1890, se transita de las “causas directas” y los debates sobre los orígenes al análisis de las “causas indirectas” de la enfermedad. Verónica Paiva (1992) interpretó ese deslizamiento, centrándose en la inflexión que las teorías pasteurianas y el impacto del evolucionismo suscitaron en el ideario científico-higienista. Así, del peligro de las miasmas –cuya cura se resolvía mediante la purificación del aire, del agua y del suelo– se pasaba al conocimiento de las teorías microbianas que obligaban a implementar otras medidas de saneamiento. Este fue el momento en que la necesidad de formar instituciones de supervisión y educativas se sumó a los proyectos científicos de las ciencias sociales y, en lo que hace a la esfera de las intervenciones, al tendido de redes de infraestructura y la creación de barrios obreros.

En ese terreno, Suzanna Magri puntualizó la inflexión en la consideraciones del ambiente físico y social a partir de las transformaciones de las miradas sobre el otro, dentro del cambio en los paradigmas científicos. En la secuencia de Magri, la “economía social” de Le Play inició el largo camino que signó las modalidades “científicas” en el tratamiento de la cuestión social. “De lo individual a lo colectivo” es la hipótesis que sustenta su interpretación, centrada en la emergencia de nuevas “representaciones” que llevaran hacia el fin del siglo a la emergencia de los modelos de ciudad desde el horizonte de sentido de la *cit * en tanto “comunidad” reencontrada (Magri, 1989). La transformación del ambiente urbano en su conjunto sería la culminación de dos momentos anteriores: la secuencia “cuerpo a cuerpo” –propia sobre todo de los métodos de fines del siglo XVII– y el “aislamiento”. Esa causalidad ha sido interpretada en clave *foucaultiana* en términos de una estrategia de disciplinamiento cuyo objetivo era contrarrestar el peligro de los “movimientos sociales” y reglar los hábitos de los grupos populares, pero la cuestión adquiere una dimensión menos restrictiva cuando se contemplan también los cambios de óptica en un contexto de transformaciones de la ciudad y la sociedad. Si el peligro de las epidemias y el hábitat insalubre fue considerado el origen de los males sociales ¿cuál, se preguntó, era la causa de esas formas de habitar? Este interrogante presidió los discursos de fin del siglo. El “am-

biente urbano” –y con él las alternativas del espacio material– pasaron a ser en sí mismos el problema. La “racionalidad de la ciencia”, por la mediación de los profesionales, impulsaba una función activa del estado a los efectos de lograr re-equilibrios sociales, imponiéndose a la sociedad por medio de leyes y reglamentaciones genéricas y homogeneizadoras. La respuesta a la pregunta se traducían en una operatoria de transformaciones del “ambiente”, bajo la égida de los principios científicos, cuyo fin último sería mejorar las condiciones de vida, y su efecto contrarrestar el embate de los movimientos sociales que se organizaban en Buenos Aires a partir de la última década del siglo.

Las imágenes estructuradoras del higienismo, que estuvieron en los cimientos del urbanismo moderno fueron: la asociación “ciudad enferma-pobres-problemas sociales”, el “método científico”, la habitación higiénica y el suburbio industrial, a las que se sumaron la figura del funcionario experto retomada más tarde en la metáfora del “médico de la aglomeración”. Como lo desarrolla Rosanvallon (1992), desde el higienismo se planteaba “un formidable vector de transformación de las relaciones entre el estado y la Sociedad” a partir de una nueva figura donde funcionario y experto se superponen. Idénticos interrogantes estuvieron presentes en el ideario de la constelación de reformadores sociales –liberales según Zimmerman (1995) o conservadores según Suriano (2000)– cuyo grupo fue constituyéndose en Buenos Aires con posterioridad a la crisis del noventa. A diferencia de países como Estados Unidos, Francia o Inglaterra, las instituciones reformadoras locales –protagonizadas por juristas y médicos sociales– se centraron hasta bien entrado el siglo en los tópicos de condiciones de vida y trabajo, higiene, seguridad social y vivienda obrera, soslayaron algunos temas, como la consideración de la ciudad en su conjunto, que recién se incorporó a la agenda local en la década del veinte (Novick, 1998).

Casi la única institución que tuvo un rol en ese rubro, fue el Museo Social Argentino, fundado a imagen y semejanza del organismo homónimo francés. Pero si la sección de Higiene urbana y rural fue uno de los motores del urbanismo francés –un espacio compartido por arquitectos, juristas y reformadores sociales que veían los problemas urbanos como un objeto insoslayable para la reflexión y la acción social– en la sede local su consideración estuvo presidida por temporalidades diferentes. En los documentos fundacionales del Museo Social

Argentino, la ciudad es considerada como un escenario de conflictos y de problemas a resolver: “los servicios municipales, la organización del trabajo y su reglamentación, la vivienda obrera, la higiene social, los espacios libres, la enseñanza en general, la instrucción industrial, la práctica del sindicalismo y de la cooperación en sus formas más variadas, los trusts e infinidad de otros problemas, constituyen problemas urbanos más o menos esenciales que requieren de estudios serios y de aproximaciones reflexivas y prácticas” (Amadeo., 1910:15). No obstante, en su acción institucional, las cuestiones urbanas estuvieron lejos de ser el centro de las acciones. Recién con posterioridad a 1920, en ocasión del Congreso de la Habitación, la ciudad se incorpora a su agenda. De todos modos, lo que se vislumbra es la construcción paulatina de una confianza ilimitada en la figura del científico por sobre la del político. Ese ideario apoyado en “el estudio reflexivo y científico de los problemas sociales” fue clave en ese rumbo.

Desde mediados del siglo XIX, las estadísticas y los censos se presentaban como una suerte de paradigma de la aplicación de métodos científicos, visualizados además como medio para conocer la sociedad en que se actuaba. Esta confianza en los procedimientos cuantitativos, instrumentales para otras disciplinas como la Higiene Pública, eran una pieza clave para un clima en que la “ciencia” y sus métodos se presentaban como un reaseguro para la racionalidad de la política. Con anterioridad a los primeros gobiernos de libre sufragio, se crearon otros dos entes clave: el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) – fundado en 1907 y reglamentado en 1912– y la Comisión de Casas Baratas (1915). La estructura organizativa de todos ellos fue tributaria de experiencias internacionales, pero fueron adquiriendo rasgos propios. En la medida que su organización y sus alcances fueron tratados *in-extenso* en otros estudios, interesa solamente indicar su carácter de sede de las acciones reformadoras y su consideración de los temas de la ciudad. El DNT se centraba en el estudio y la regulación de las condiciones de trabajo industrial, pero paulatinamente, mediante encuestas y estadísticas sobre alquileres y costos de la vida urbana, fue avanzando en temas urbanos de la mano de la “cuestión de la vivienda”. Ese “instituto de investigaciones y estadísticas que debía reunir, coordinar y publicar todas las informaciones relativas a las condiciones de trabajo”, instalado en el seno del Estado, tenía un objetivo similar a otras asociaciones civiles promovidas por los *reformers* (Auza, 1988). En

efecto, al igual que el Social Argentino que se veía a sí mismo como un ente autónomo del poder político, el DNT dentro del estado se proponía también centralizar las informaciones y documentos. El denominador común de estos proyectos suponía que los diagnósticos científicos de los problemas sociales eran un reaseguro para la racionalidad de las decisiones políticas, evitando los peligros del conflicto social.) Como se leía en 1914 en el Boletín del Museo Social Argentino, “quizás fuera más eficaz la labor legislativa si se la confiara a sociólogos en lugar de políticos, si fueran hechas las leyes por cuerpos científicos en vez de cuerpos electivos”. Aunque en el clima del sufragio universal, el articulista agregaba que era necesario recordar que los hombres de ciencia podrían decretar mejores leyes pero carecían de autoridad para imponerlas al pueblo. Los estudios de estas instituciones reformadoras, aunque la vivienda suscitaba la mayor parte de las preocupaciones hasta los años 20, fueron incorporando las alternativas de un medio urbano enfermo y que enferma a los individuos, donde la diversidad cultural de la inmigración, los vicios y las afecciones eran factores de desorden social. En ese contexto argumental, además de cuestiones de habitación, fueron tomando sitio las políticas para asegurar espacios libres para el ocio, los equipamientos para el deporte y la recreación controlada; los medios de transporte e infraestructuras que aseguren la habitabilidad suburbana.

Tras los incipientes proyectos y realizaciones en los primeros años del siglo, la formación de una Comisión de Casas Baratas (1915), los debates del Congreso de la Mutualidad (1918), la Cooperación (1919) y de la Habitación (1920), organizados por el Museo Social Argentino, fueron espacios que auspiciaron debates y acciones. De algún modo, las conclusiones del *Congreso de la Habitación de 1920*, celebrado en una etapa afectada profundamente por el malestar de la semana trágica, cuando los problemas de abastecimiento y la carestía de alquileres impactaban sobre el Buenos Aires de la primera posguerra, fueron más que ilustrativas. Los debates de cada una de las comisiones de trabajo (Acción Social, Legislación, Economía, Municipalismo y Estadística, Construcción) muestran estas nuevas miradas urbanas. En realidad, se trata de temas que ya estaban instalados, pero se fueron sistematizando en términos y propuestas establecidos sobre amplios consensos. Por ejemplo, se atribuye a los estados y municipalidades el rol de tutela en lo que se refiere a la creación de cooperativas, de modificación de re-

glamentaciones urbanísticas, de formulación de políticas impositivas, llegando a recomendar la expropiación de terrenos si eso fuera necesario para la construcción de espacios públicos y barrios obreros. Junto con soluciones habitacionales, se sugieren proyectos para los espacios verdes, los problemas de vialidad y circulación. En síntesis, la urgente necesidad de “trazar científicamente las ciudades, sobre la base de criterios provisionales modernos” adquiere derecho de ciudadanía.

Las acciones puestas en marcha desde diversos organismos públicos no fueron ajenas a ese clima de “urbanismo” y “municipalismo”. Desde otra perspectiva, la ciudad –como pieza de un territorio más amplio– fue ámbito de intervención de los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas (MOP, creado en 1898) y de los sanitaristas de la empresa de Obras Sanitarias de la Nación (OSN, creada 1912), que iban conformando una burocracia a nivel nacional, que asumía una cierta autonomía. Pues, si bien cambiaban ministros y directores generales siguiendo la dinámica de los elencos políticos, las políticas de promoción interna aseguran una importante estabilidad de los cuadros técnicos. En ese punto los funcionarios pasan a incorporarse como actores destacados del debate urbanístico.

Es ilustrativo examinar la “Reseña Histórica sobre las reparticiones nacionales de arquitectura”, que Carlos Geneau escribía en 1919. Pues, además de ser un importante insumo para la elaboración del Capítulo de la “evolución histórica” del PCEE, esa suerte de anodina transcripción de las competencias de cada uno de los entes estatales que, desde el ciclo rivadaviano, actuaron sobre la edilicia, se inscribía en el doble debate de esos años. Indirectamente, y por un lado, bregaba por la legitimidad de las incumbencias de los arquitectos, pero por el otro, y en el marco que ofrecía una historia de sesgo institucional, marcaba la importancia de su “desempeño público” como funcionarios. Es decir valoraba la función pública y sus posibilidades de acción en emprendimientos de gran escala. De este modo es posible observar que los intentos por consagrar campos disciplinares vino de la mano de la consolidación de sus roles como funcionarios del estado, aun en el caso de una profesión liberal como la de los arquitectos.

El Ministerio de Obras Públicas de la Nación, fue sitio de ingenieros y desde sus incumbencias en edilicia pública fue sumando un importante cuerpo de arquitectos. Aunque los edificios y equipamientos nacionales fueron una importante esfera de su acción, las comunica-



ciones, la articulación de la ciudad con el territorio y toda la red caminera entraron como temas prioritarios dentro de su esfera de competencias. Desde allí se diseñaba la red de los caminos carreteros nacionales, se gestaban los proyectos para eliminar los pasos a nivel dentro del territorio capitalino, mientras se dirimían cuestiones técnicas y proyectuales vinculadas a la obra pública. Muchos de estos temas, se incorporaban a los planteos del Plan de la Comisión de Estética Edilicia convocada en 1923 para trazar el “proyecto orgánico”.

Por su parte, Obras Sanitarias de la Nación, creada en 1912, fue el sitio de referencia para los ingenieros sanitarios, allí se organizó el campo de la especialidad en redes de infraestructura (Silvestri, 2004). Como afirmara en los años treinta Besio Moreno, Obras Sanitarias de la Nación fue “la primera escuela de Ingeniería sanitaria del país”. La Sociedad de Higiene Pública e Ingeniería Sanitaria se creó en 1908 agrupando un amplio espectro de ingenieros e higienistas que actuaban en comisiones de saneamiento –en particular ingenieros y médicos– y cuyo objetivo era el tratamiento de cuestiones específicas, pero la creación de OSN en 1912 fue clave. Un año después, en 1913 se creó la “Oficina de Ingeniería Sanitaria del Departamento Nacional de Higiene”, y en 1914 se oficializó por primera vez la carrera, como título de postgrado en la Universidad de la Plata. Recién en 1937 la especialidad encontró su sitio dentro de la Universidad de Buenos Aires. De todos modos, es importante señalar que, a diferencia del sesgo social que tuvo en otros países, en Argentina prevaleció un perfil estrictamente técnico en una división de tareas con los médicos sociales. Desde la asunción del gobierno radical en 1916, el organismo trabajó en planes de control de inundaciones, de provisión de agua y desagües pluviales. Más ampliamente la empresa se adjudicó un sustantivo rol en la planificación nacional, al punto que a mediados de los años treinta se imaginaba a sí misma como la cabeza de un amplio programa de planificación nacional centralizado.

En esos años posteriores a la primera guerra, cada repartición nacional diseñaba sus propios planes y programas y también a nivel del municipio se trataba de instituir una organización racional de las intervenciones en consonancia con una profunda reforma administrativa. Dos años después del inicio de la gestión radical, en 1918, el Director de Obras Públicas Ingeniero Ortúzar, proponía un amplio plan de obras y un cambio de organigrama, creando la oficina de “Estudios y proyec-

tos”, cuyo objetivo era la coordinación de un vasto plan de reformas. “El interés particular, las ambiciones personales del legislador o del funcionario que encuentran fácil cabida en las más brillantes iniciativas sobre obras públicas llegan con frecuencia a esterilizar la labor administrativa en acciones dispersas”. A los efectos de paliar ese “desorden” se planteaba “la necesidad de la unidad de un plan lógico y racional de obras bien desarrollado, que permita conocer las verdaderas necesidades a que la obra pública debe satisfacer, juzgar la urgencia de su ejecución y estimar de antemano su costo y los recursos que se deben emplear”. Para llevarla a cabo y a “fin de no recargar el erario” se procuró reagrupar el personal existente, aprovechando “todos aquellos empleados que reúnan aptitudes suficientes, reduciendo así un mínimo de puestos nuevos que sería necesario proveer”. Esta selección de funcionarios tendría a su cargo un programa de intervenciones que se trataba de financiar mediante medidas impositivas. Pese a ese intenso clima de proyectos —que no soslayó la esfera de las inversiones estructurales como ferrocarriles, puerto, infraestructura, vivienda, etc. que caracterizó el ciclo 1916-1922, las obras fueron más que limitadas hasta comenzada la década del veinte.

¿Cómo se operó el pasaje entre las agendas de especialistas y las políticas públicas?, ¿cómo se articularon los objetivos y estrategias de los especialistas, los funcionarios y los habitantes? En esos años, más allá del disenso entre acepciones, entre las diferentes concepciones del territorio y de la sociedad, se tejieron coincidencias en relación a la necesidad de contar con un instrumento técnico político, que debía “dar forma” a los ítems del presupuesto y que debía constituirse en una herramienta de control y en una guía para la formulación de políticas. Entre consensos y disensos, es ilustrativo revisar los alcances que los diferentes actores le atribuyen al plan. Podría hablarse en términos de “plan de los vecinos”, “plan de los ediles”, de “plan del ejecutivo”.

En primer lugar, los habitantes elevaban sus demandas, que como vimos resonaban en el legislativo municipal y en los espacios políticos que intentaban construir sus bases territoriales. Esas demandas sociales eran “traducidas” luego en un formato de plan técnico por los especialistas, que era a su vez reformulado dentro de la esfera política. En efecto, para los ediles el plan se presentaba como un instrumento capaz de poner en coherencia un programa de obras, perdiéndose así

los atributos del “plan moderno” ponderados por los especialistas tales como la necesidad de llevar a cabo estudios diagnósticos, de diseñar proyectos y las metodologías de gestión. Para la oposición el plan era visualizado como un instrumento de control, mediante el cual el legislativo podía controlar la acción del ejecutivo. En contraste, para el intendente el plan era un resorte al servicio del ejecutivo que le permitía jerarquizar y publicitar los programas y proyectos. En ese marco, más allá de sus errores y aciertos, por detrás del Plan de 1925, estuvo presente esa multiplicidad de actores y de ópticas que se instalaban en el nuevo –y efímero– mapa del ciclo reformista, cuando los partidos políticos intentaban conformarse como espacios de mediación entre el Estado y la sociedad, y trataban de lograr que la adjudicación de recursos y el diseño de las políticas públicas sea el resultado de un debate en el espacio público. Finalmente, por detrás de las diferencias, en esos años se tejían coincidencias en torno de una idea de futuro donde la integración podría alcanzar sus condiciones de posibilidad.

### **Notas de cierre**

En la introducción se plantearon dos cuestiones: una referida al contexto institucional, los actores y sus estrategias, que influyeron en la formulación del plan de 1925, otra referida a la validez teórico-metodológica de recurrir a la ecuación territorialidad-acción pública para examinar tales cuestiones históricas.

Respecto de la primera, examinamos el escenario de los años veinte, cuando desde distintas esferas de actuación, aún en las disidencias en cuanto a los medios más apropiados para lograrlo, se trazaron coincidencias en cuanto a la conveniencia de recurrir al plan y a la intervención pública, habilitadas por las nuevas formas de pensar la sociedad y el espacio urbano. En esos años, los nuevos grupos sociales que se constituían conjuntamente con los barrios periféricos, hacían escuchar sus demandas “territoriales” en el escenario político de la reforma. Las acciones para conseguir equipamientos, servicios municipales y mejores condiciones de habitar posibilitaron la paulatina constitución de los vecinos como nuevos actores urbanos. Esos registros eran reformulados en los debates entre representantes de los partidos políticos que actuaban dentro de los espacios legislativos donde las demandas tomaban estado público y se inscribían en las agendas políticas.

En ese ámbito, las cuestiones referidas al territorio de la ciudad, a la localización del equipamientos, a la extensión de las redes de servicios y a la vivienda, eran ítems destacados. Las transformaciones de las políticas públicas y de la administración urbana fueron sumando progresivamente, en la búsqueda de soluciones integrales, los aportes de un elenco ampliado de especialistas y funcionarios que, en el marco de nuevos campos de saberes y prácticas, construía la ciudad como un objeto privilegiado de estudio y acción. En ese proceso, la respuesta a las nuevas demandas, o al menos su problematización, se efectuaba mediante nuevas nociones, conceptos y metodologías, que intentaban poder influir sobre la toma de decisiones, racionalizándola mediante los aportes de la “ciencia”. Como recurso, se apelaba a una densa malla de doctrinas y experiencias internacionales que iba transformando las miradas sobre la ciudad a partir de figuras como el plan global, instrumento que intentaba redefinir los problemas de la urbanización. Ese “nuevo mapa”, a la vez territorial y social, mostraba los alcances del proyecto reformista y de la puesta en marcha de políticas públicas modernas, caracterizadas por el control y la intervención pública. Dicho de otro modo, los años veinte fueron un período en el que se constituyeron nuevos actores urbanos, técnicos, sociales y políticos en relación a las alternativas de la construcción material de la ciudad, en el marco de una idea de futuro capaz de integrar la ciudad y la sociedad.

Esas cuestiones nos remiten a la segunda pregunta, de carácter conceptual, que pone en evidencia la posibilidad de iluminar un momento histórico pasado mediante las nociones de acción pública y territorialidad. Como se planteó, la ecuación signa la necesidad de considerar la multiplicidad de actores, estrategias e interacciones en relación con la especificidad de un territorio que los construye y que es a su vez construido por ellos. Las modalidades de pensar y operar en el territorio, así como el rol de ese territorio en la construcción de identidades sociales y urbanas estuvieron en el centro de los debates y conflictos del período. En efecto, la elaboración del Plan de la Comisión de Estética Edilicia no fue una “oferta técnica aislada”, no fue una iniciativa “desde arriba” ni la respuesta directa a las demandas sociales sino el resultado de un entramado complejo de relaciones actores en proceso de co-constitución.

Finalmente, cabe tomar nota de algunos de los tópicos que se abren al proyectar” nociones nuevas sobre escenarios pasados.

Por un lado, desde una dimensión teórico metodológica, recurrir a la noción “acción pública-territorialidad”, muestra la necesidad de establecer mediaciones entre las interpretaciones polares –que oponen la “planificación tradicional” y la de “nueva generación” o el ciclo del “estado de bienestar” al del “neoliberalismo”– así como de aquellas miradas “normativas” o “prescriptivas”, que ven la acción pública como una solución y no como un problema. De algún modo, pone de manifiesto la necesidad de analizar los caminos zigzagueantes a lo largo de los cuales intervienen múltiples actores y culturas a diferentes niveles, en los procesos de toma de decisiones.

En esa orientación, y por otro lado, cabe señalar la sustantiva diferencia contextual que se dirime entre los dilemas y los artefactos cognitivos que se empleaban en los años veinte y en el período reciente, cuando se gestaron las nociones que se trabajaron. En las primeras décadas del siglo pasado, el horizonte de sentido de los planes y los programas de intervención pública fue la integración. Aunque los diferentes actores no coincidían sobre los medios la posibilidad de un futuro promisorio era compartida. A fines del siglo XX, cuando se proponen las nociones de “acción pública” y “territorialidad”, el significado que se les atribuye es muy distinto. Aunque no se dejan de desplegar esfuerzos en esa orientación, las certezas se perdieron...

### **Bibliografía citada**

- Amadeo, Tomás (1910), *Economía Social*. El Museo Social de Buenos Aires. Fundamentos y Anteproyecto, Imprenta Coni, Buenos Aires.
- Ansaldi, Waldo, Pucciarelli, Alfredo y Villarruel, José, editores, (1993), *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Biblos, Buenos Aires.
- Ansaldi, Waldo, (2000), “La trunca transición del Régimen oligarquico al régimen democrático”, en Falcón, Ricardo, *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Auza, Néstor (1988), “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo, 1907-1912”, en *El trabajo en Buenos Aires, Actas de las Terceras Jornadas de Historia de la Ciudad de Buenos Aires*, Municipalidad de Buenos Aires.
- Bravo, Mario (1917), *La Ciudad Libre*, Ferro y Gonato, Buenos Aires.
- Bourdin, A. (1994), “¿Porquoi la perspectiva invente-t-elle des territoires?, Espaces et sociétés, N<sup>o</sup> 74-75.
- Falcón, Ricardo (2000), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Sudamericana, Buenos Aires.

- Gaudin, Jean Pierre (1985), *L'Avenir en Plan. Technique et politique dans la prévision urbaine. 1900-1930*, Champ Vallon, París.
- Gutiérrez, Leandro y Luis Alberto Romero (1995), *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerra*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Gorelik, Adrián (1998), *La Grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Dematteis, Giuseppe y Governa, Francesca, (2001), "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La construcción del modelo SLOT", *Boletín AGE* N° 3
- De Privitellio, Luciano (2003), *Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Dogliani, Patricia (1987), "Il dibattito sulla municipalizzazione in Europa dall'inizio del Novecento alla Prima guerra mondiale", in Berselli, Aldo, Franco Della Peruta, Angelo Varna (dir.), *La Municipalizzazione in area padana. Storia ed esperienze a confronto*, Ed. Franco Angeli
- Hufty, Marc (2007), *Le cadre méthodologique de la gouvernance*, [www.ived.unige.ch](http://www.ived.unige.ch)
- Intendencia Municipal, Comisión de Estética Edilicia (1925), *Proyecto Orgánico para la urbanización del Municipio*, Peuser, Buenos Aires.
- Liernur, Jorge Francisco (2001), *Arquitectura en la Argentina del siglo XX*, Fondo Nacional de las Artes, Buenos Aires.
- Magri, Susanna y Topalov, Christian (1987), "De la ville jardin á la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905-1925". *Étude comparative France, Grande Bretagne, Italie, États Unis*", *Revue Francaise de sociologie*, N° XXVIII, 3 juillet-septembre.
- Magri, Susanna (1989), "Reconstituer la Cité. Dalla concezione organicistica della città alla riforma del quartiere popolare in Francia nel primo quarto del secolo". *Storia Urbana* N° 48-49.
- Montigny, Gilles (1992), *De la ville à l'urbanisation*, L'Harmattan, París.
- Novick, Alicia (1998), "Le Musée Social et l'urbanisme en Argentine", en Chambelland, Collette( dir), *Le Musée Social en son temps*, Presses de l'Ecole Normal Supérieure, París.
- Ogando, Manuel (1915) , "Cooperación et Mutualismo", en *Boletín del Museo Social Argentino (BMSA)*, T.IV, Buenos Aires.
- Orduña Rebollo, Enrique (1995), "Historia del municipalismo iberoamericano", *Revista venezolana de estudios territoriales*, Número 1, 1ª etapa, enero-diciembre.
- Paiva, Verónica (1992), "Higienismo, ciencia, instituciones y normativa", *Colección Crítica* N° 82, FADU-UBA.
- Posada, Adolfo (1912), *La República Argentina*, Impresiones y comentarios, Madrid.
- Rigotti, Ana (2000), "La ciudad y la vivienda como ámbitos de la política y de la práctica profesional", en Falcón, Ricardo, *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Sudamericana, Buenos Aires.

- Rosanvallon, Pierre (1992), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, París.
- Sarlo, Beatriz (1988), *Una modernidad periférica. Buenos Aires, 1920 y 1930*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Silvestri, Graciela (2004), "Obras Sanitarias de la Nación (OSN)", en Liernur, Jorge y Aliata, Fernando, *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos, obras, biografías, instituciones, ciudades*, AGEA, 2004. tomo o-r.
- Suriano, Juan (2000), "Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina", Suriano, Juan (comp.), *La cuestión social en la Argentina. 1870-1943*, Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Walter, Richard (1977), *The socialist party of Argentina 1890-1930*, University of Texas.
- Walter, Richard (1993), *Politics and urban growth in Buenos Aires 1910-1942*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Wilde, Eduardo (1878), *Curso de Higiene Pública*, Buenos Aires.
- Zimmerman, Eduardo (1995), *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

