

# BUENOS AIRES: POR LAS VEREDAS DEL AJUSTE(\*)

Fernando Díaz Orueta(\*\*)

A lo largo de los dos últimos decenios, el número de estudios que abordan la realidad sociourbanística de las metrópolis latinoamericanas ha crecido de forma sensible. Este esfuerzo analítico, que paradójicamente se produce en un contexto de restricciones económicas que dificulta enormemente la labor investigadora, trata de explicar la transformación acelerada de las estructuras urbanas. Al surgimiento de nuevas problemáticas, hay que añadir el mantenimiento de muchas de las antiguas presentadas ahora, eso sí, bajo formas diferentes. Por lo tanto, el intento de aprehensión del fenómeno urbano se vuelve más complejo, llegando incluso a ponerse en cuestión la validez de los paradigmas «clásicos» (Duhau, 1992). Además, todo este proceso tiene lugar en un momento en que América Latina alcanza los mayores niveles de urbanización de su historia. Hoy en día, por lo tanto, el análisis de las posibilidades de desarrollo futuro en la región debe incluir el estudio de las grandes ciudades como un elemento central.

El período de profunda transformación que está atravesando el capitalismo mundial desde los años setenta ha afectado a América Latina de forma muy dolorosa. Especialmente durante la década de los ochenta, la crisis económica sacudió la región con una fuerza brutal. Las recetas neoliberales, mayoritariamente adoptadas tanto por los gobiernos militares como por la mayoría de los elegidos en las urnas, no hicieron sino agudizar las desigualdades sociales (1). Las privatizaciones de servicios básicos, el deterioro del mercado laboral, el abandono prácticamente total por parte del Estado de cualquier acción de contenido equilibrador, las trabas y coacciones al desarrollo de actividades sindicales en muchas empresas, la reorientación de la producción agraria hacia cultivos destinados a la exportación que ayudan a obtener ingresos para pagar la deuda externa y el abandono de la producción destinada a satisfacer necesidades elementales de la mayoría de la población, son algunos de los exponentes de esta profunda reestructuración económica. El conjunto de toda esta serie de medidas ayuda a comprender la magnitud de los procesos de dualización que se detectan en la estructura social de los países latinoamericanos. Incluso en aquellos donde la clase media había alcanzado

en décadas anteriores una presencia significativa (2), la polarización social es, cada vez más, algo evidente.

La reciente aparición de algunas cifras macroeconómicas que parecerían indicar en determinados países un cierto despegue, no significa nada nuevo. Crecimiento económico y desigualdades sociales coexistirán sin ningún tipo de problemas. Dejando a un lado lo engañoso de medir el desarrollo de un país a partir del crecimiento del PIB, no cabe sino calificar como fracasos experiencias socioeconómicas que no ofrecen ningún tipo de respuesta, por ejemplo, a la situación de completa indefensión en la que queda una parte importante de la población que se ve impotente para satisfacer sus necesidades básicas (vivienda, sanidad, educación e incluso, en muchos casos, alimentación). A no ser que se pretenda afirmar que las limosnas otorgadas por algunos de los organismos internacionales corresponsables de este estado de cosas cambiara sensiblemente la situación. Ayudas que van orientadas, en la mayor parte de los casos, a hacer asumir a los grupos sociales más desfavorecidos, servicios abandonados por el Estado. Incluso, en ocasiones, desde el neoliberalismo se ha aprovechado para llamar la atención sobre lo positivo de este tipo de soluciones, puesto que «se devolverán a la sociedad civil responsabilidades usurpadas por el Estado». De alguna manera, se estaría convirtiendo la necesidad en virtud, resultando entonces difícil de explicar el porqué, si todo son ventajas, estas «prácticas enriquecedoras del espíritu» no son también reivindicadas por los sectores sociales más pudientes (3).

En este problemático contexto es en el que vienen moviéndose la mayor parte de las ciudades latinoamericanas durante los últimos años. Y precisamente es en ese escenario en el que hay que ubicar el texto que aquí se presenta sobre el Area Metropolitana de Buenos Aires (4).

## ESTRUCTURA SOCIAL Y TERRITORIO EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Area Metropolitana de Buenos Aires es, en estos momentos, el cuarto conglomerado urbano más poblado de

(\*) Este artículo recoge las primeras conclusiones de la investigación Ciudad Global y Economía Mundo. Impacto Social de la Reestructuración Económica en el Area Metropolitana de Buenos Aires, iniciada durante el verano de 1993 en el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL) de Buenos Aires.

(\*\*) Profesor Titular de la Facultad de Sociología de la Universidad de Alicante.

(1) Tal y como afirma Pedro Montes: «(...) si en el interior de los países las clases dominantes encontraron en el neoliberalismo la mejor ideología para la defensa de sus intereses y para combatir a los trabajadores en el plano internacional el liberalismo encontró en la doctrina neoliberal el mejor instrumento para seguir explotando a los países del Tercer Mundo» (Montes, 1993, p. 56).

(2) Por ejemplo, Argentina sin ir más lejos.

(3) Existe entre algunos sectores una cierta tendencia a identificar acriticamente los conceptos de descentralización local y participación popular. En realidad, muchos de los proyectos descentralizadores impulsados en los últimos años sólo han servido para eximir de responsabilidades al Estado en cuanto a sus obligaciones equilibradoras. En la mayoría de los casos, la participación se ha limitado a hacer asumir a los sectores populares nuevas cargas, excluyéndolos, sin embargo, de los procesos de toma de decisiones.

(4) Bajo esta denominación se incluye la Capital Federal y los 19 partidos del Gran Buenos Aires.

América Latina. Los alrededor de 11 millones de habitantes de Buenos Aires sólo eran superados en 1990 por Ciudad de México (cerca de 23 millones), Sao Paulo (casi 20) y Río de Janeiro (por encima de los 14). A pesar de sus importantes especificidades, este Área Metropolitana mantiene durante las dos últimas décadas una evolución equiparable en sus grandes rasgos a la de otras grandes concentraciones urbanas latinoamericanas. Las nefastas políticas urbanas impulsadas por la Dictadura Militar dejaron paso en la etapa democrática a una importante indefinición. La política urbanística de este último período puede ser caracterizada por omisión: emerge como rasgo más característico la falta de concreción de un proyecto de metrópoli. En buena medida, se ha dejado el campo libre a la actuación de los intereses privados más poderosos que no han encontrado el contrapeso debido en la Administración. Como en otros momentos de la historia urbana bonaerense, se produce una continua sucesión de propuestas de planes y proyectos, pero que quedan siempre en el aire al no ser ejecutados. En realidad, dicha problemática conduce directamente a la discusión sobre la organización y funcionamiento del Estado en Argentina, polémica apasionante pero que escapa de los objetivos de este artículo.

El momento actual resulta especialmente interesante para profundizar en el estudio de la realidad sociourbanística de Buenos Aires. El discurso dominante afirma que desde hace unos años Argentina vive un período de recuperación económica y social con escasos precedentes históricos. Para demostrarlo se hace referencia a la buena marcha de indicadores como la inflación, la estabilidad monetaria o el crecimiento del PIB. El plan del ministro de Economía, Cavallo, es puesto incluso como ejemplo de lo que deben hacer otros países latinoamericanos si quieren introducirse en la senda de «la recuperación». Sin embargo, y dejando a un lado las repercusiones que sobre la economía argentina tendrán a medio plazo las medidas tomadas (5), este optimismo gubernamental contrasta enormemente con otras informaciones recogidas más «a pie de obra». En las conversaciones con dirigentes vecinales, con trabajadores sociales, con técnicos municipales o simplemente aproximándose, de uno u otro modo, a ese otro mundo que no se ve a primera vista, emerge un gran descontento con la situación actual. Descontento que evidencia la continuidad de un proceso de polarización en la Estructura Social iniciado ya con anterioridad (6). Desde el campo de lo urbano los síntomas son evidentes: el agravamiento de la problemática habitacional (villas de emergencia, asentamientos, ocupaciones de viviendas, hoteles-pensión, etcétera), el malestar social provocado por el abandono que sufren distintos servicios públicos privatizados o en vías de serlo (ferrocarriles de cercanías, compañías eléctricas, etcétera) o el deterioro de la convivencia ante el creciente aumento de la criminalidad.

(5) Uno de los efectos más perniciosos es el de la desindustrialización. Un reciente informe de la CEPAL revelaba cómo la gran apertura de la economía argentina al exterior, unida a la elevada cotización del peso (paridad peso-dólar), estaba dando lugar a un desmedido crecimiento de las importaciones. Por ejemplo, en 1992 más del 40% de las ventas locales de radios y televisiones eran productos importados. Lo mismo ocurría con más del 30% de las motos, bicicletas, automóviles y productos textiles. A la vez, se está produciendo un crecimiento del desempleo en el sector industrial (Página 12, 17 de julio de 1993).

(6) Este fenómeno viene siendo objeto de estudio por diversos investigadores sociales (Torrado, 1991; Minujin, 1992, etcétera).

Toda esta serie de tendencias, expresadas en el ámbito de lo urbano, son fundamentales para comprender la evolución reciente de la Estructura Social. El territorio debe ser considerado como una variable trascendental cuando se trata de analizar en toda su complejidad la naturaleza de las desigualdades sociales. En las ciudades capitalistas, la ubicación espacial de unos y otros grupos sociales se produce siempre de forma desigual, implicando no sólo profundas diferencias en cuanto a las características de las viviendas, sino también enormes desequilibrios en los servicios y equipamientos disponibles (agua, alcantarillado, luz eléctrica, escuelas, centros de salud, etcétera), entorno medioambiental (espacios inundables, existencia de zonas verdes, niveles de contaminación, etcétera) y en las posibilidades de desplazamiento (existencia o no de transporte colectivo y características del mismo, vías de acceso rápidas al centro, etcétera).

## Los límites internos de la metrópoli

Buenos Aires presenta, en todos los sentidos, una nítida diferencia entre la Capital y los 19 partidos que rodean a ésta (véase mapa). Aunque, como se suele indicar, para numerosos habitantes de la ciudad pareciera que Buenos Aires no se extiende más allá de la Autopista General Paz (7), lo cierto es que, tanto por las relaciones de dependencia funcional, como por el continuo edificado existente, esta apreciación es inexacta. En realidad, y siempre hablando en cuanto a tendencias generales, el territorio que queda dentro de la General Paz (Capital Federal) da cobijo a la población de niveles medio y alto (8). Este proceso se vio reforzado durante la última Dictadura Militar que llevó a cabo una política de expulsión de los sectores populares residentes en la Capital hacia el Gran Buenos Aires. El caso más doloroso fue la conocida como política de erradicación de villas (9).

Hoy en día, muchos de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires tienen noticia de lo que ocurre en el Gran Buenos Aires únicamente a través de los medios de comunicación. Y, en general, éstos contribuyen a conformar una visión poco atractiva de la zona al destacar, fundamentalmente, los sucesos negativos que en ella tienen lugar, obviando casi siempre otro tipo de noticias.

De este modo, la disociación entre ambos lados de esa frontera imaginaria es cada vez mayor. Desde el punto de vista urbanístico el Gran Buenos Aires, salvo escasas excepciones, es un territorio que aparece enormemente desestructurado, con graves problemas de muy diverso cariz. Un espacio que ha continuado urbanizándose, en gran medida, de forma espontánea (10).

(7) Autopista que marca la frontera entre la capital y el primer cinturón metropolitano.

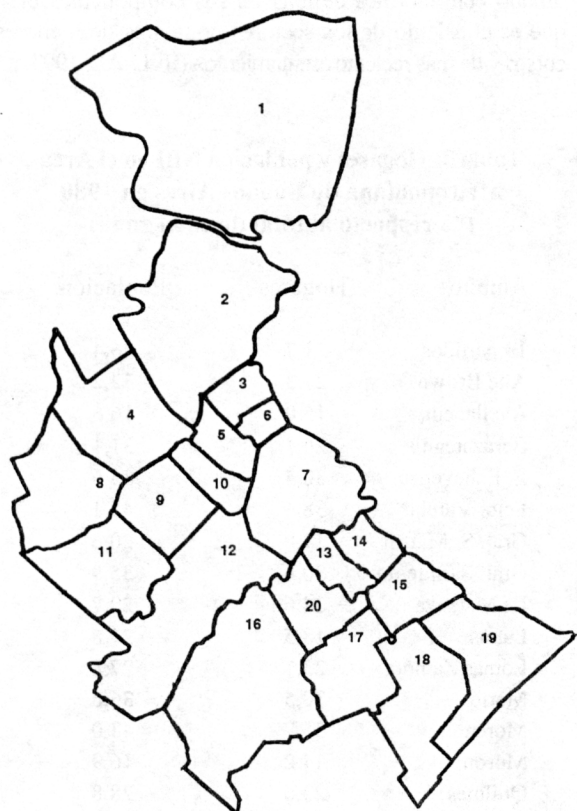
(8) Por supuesto que, tal y como evidenciábamos en un artículo de reciente publicación (Díaz y Lourés, 1993), también dentro de la ciudad existe una importante diferenciación socioespacial. Sin embargo, la polarización se vuelve mucho más extrema cuando se considera globalmente el conjunto del Área Metropolitana.

(9) Un análisis certero de los efectos sociales de diversas políticas urbanísticas emprendidas durante el Proceso se encuentra en Oszlak (1991). Este autor recoge, además de la política de erradicación de villas, los efectos del nuevo código de edificación, el descongelamiento de los alquileres, la relocalización industrial y de las expropiaciones para la construcción de autopistas y recuperación de zonas verdes.

(10) Al estilo de lo ocurrido en muchas otras metrópolis latinoamericanas. De entre la



La evolución poblacional de ambas zonas muestra una gran disparidad. Mientras que la capital mantiene estancada su población en torno a los 2.900.000 personas desde 1947, los 19 partidos no han dejado de crecer aunque durante los últimos decenios lo han hecho a un ritmo cada vez más pausado. En concreto, durante el último período intercensal los partidos que más crecen son precisamente los situados en la corona exterior, aquellos que, como veremos más adelante, presentan mayores carencias y déficits urbanísticos (Tablas 1 y 2).



1) San Fernando. 2) Tigre. 3) San Isidro. 4) General Sarmiento. 5) San Martín. 6) Vicente López. 7) Capital Federal. 8) Moreno. 9) Morón. 10) Tres de Febrero. 11) Merlo. 12) La Matanza. 13) Lanús. 14) Avellaneda. 15) Quilmes. 16) Esteban Echeverría. 17) Almirante Brown. 18) Florencio Varela. 19) Berazategui. 20) Lomas de Zamora.

**Tabla 1: Evolución de la población en el Area Metropolitana de Buenos Aires entre 1970 y 1991**

Ambito	1970	1980	Crecimiento	
			1970-80 %	1991 1980-91 %
19 partidos	5.380.447	6.843.201	27,2	7.969.324 16,5
Alte Brown	245.017	331.919	35,5	450.698 35,8
Avellaneda	326.531	344.145	5,4	344.991 0,2
Berazategui	127.740	201.862	58,0	244.929 21,3
E. Echeverría	111.150	188.923	70,0	275.793 46,0
Fcio. Varela	98.446	173.452	76,2	254.997 47,0
Gral. S. Martín	360.573	385.625	6,9	406.809 5,5
Gral. Sarmiento	315.457	502.926	59,4	652.969 29,8
La Matanza	659.193	949.566	44,0	1.121.928 18,2
Lanús	449.824	466.980	3,8	468.561 0,3
Lomas Zamora	410.806	510.130	24,2	574.330 12,6
Merlo	188.868	292.754	54,9	390.858 33,6
Moreno	114.041	194.440	70,5	287.715 48,0
Morón	485.983	598.420	23,1	643.553 7,5
Quilmes	355.365	446.587	25,7	511.234 14,5
S. Fernando	119.565	133.684	11,8	144.763 8,3
S. Isidro	250.008	289.170	15,7	299.023 3,4
Tigre	152.335	206.349	35,5	257.922 25,0
Tres Febrero	313.460	345.424	10,2	349.376 1,1
Vicente López	285.178	291.072	2,1	289.505 -0,5
Cap. Federal	2.972.453	2.902.828	-1,7	2.965.403 1,5
Area Metrop.	8.382.900	9.766.029	16,9	10.934.727 12,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censos Nacionales de Población de 1970, 1980 y 1991*. Buenos Aires. Elaboración propia.

**Tabla 2: Evolución de la población en el Area Metropolitana de Buenos Aires según porcentaje de residentes en cada zona (1970-1991)**

Ambito	Superficie (km2)		Población (%)		
	V.A.	%	1970	1980	1991
19 partidos	3.680	94,9	64,4	70,1	72,9
Alte Brown	122	3,1	2,9	3,4	4,1
Avellaneda	55	1,5	3,9	3,5	3,1
Berazategui	188	4,8	1,5	2,1	2,2
E. Echeverría	377	9,7	1,3	1,9	2,5
Fcio. Varela	206	5,4	1,2	1,8	2,3
Gral. S. Martín	56	1,4	4,4	3,9	3,7
Gral. Sarmiento	196	5,0	3,8	5,1	6,0
La Matanza	323	8,3	7,9	9,7	10,3
Lanús	45	1,2	5,4	4,8	4,3
Lomas Zamora	89	2,4	4,9	5,2	5,3
Merlo	170	4,4	2,3	3,0	3,6
Moreno	180	4,6	1,5	2,0	2,7
Morón	131	3,4	5,8	6,1	5,9
Quilmes	125	3,2	4,3	4,6	4,7
S. Fernando	924	23,8	1,4	1,4	1,3
S. Isidro	48	1,2	3,0	3,0	2,7
Tigre	360	9,3	1,8	2,1	2,4
Tres Febrero	46	1,2	3,7	3,5	3,2
Vicente López	39	1,0	3,4	3,0	2,6
Cap. Federal	199	5,1	35,6	29,9	27,1
Area Metrop.	3.879	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censos Nacionales de Población de 1970, 1980 y 1991*. Buenos Aires. Elaboración propia.

bibliografía que analiza estos procesos aparecida recientemente resulta de un interés especial el texto coordinado por Lungo (1993).

El crecimiento de los 19 partidos del Gran Buenos Aires se debió en su día, en gran medida, al importante proceso industrializador basado en la sustitución de importaciones que experimentó Argentina. El Area Metropolitana de Buenos Aires concentró buena parte de la industria, convirtiéndose en una zona receptora de inmigrantes. Anteriormente, las migraciones habían tomado como principal destino la Capital Federal, pero su progresiva colmatación, la disputa por el espacio con los sectores sociales más solventes, así como la tendencia a que las nuevas industrias adoptasen una localización más periférica, favoreció el crecimiento de los partidos exteriores (11).

Se produjeron entonces importantes movimientos poblacionales de carácter intrametropolitano, provocando en algunas zonas la sustitución de unos grupos sociales por otros. Tal como, por ejemplo, indica H. Torres para el período 1960-70:

«(...) los grupos de mayores ingresos tienden a ocupar las zonas más centrales y accesibles del espacio urbano, desplazando a los grupos de menor nivel de ingreso a las zonas menos accesibles y peor servidas» (Torres, 1975, página 301)

Por lo tanto, el crecimiento urbano en el Gran Buenos Aires se produjo de forma desordenada, acumulándose déficits urbanísticos de todo tipo. De este modo, indican Gutman y Hardoy, se fueron acentuando las diferencias entre la capital y los 19 partidos tanto en la cobertura de infraestructuras y servicios urbanos como en la calidad de las viviendas (Gutman y Hdoy, 1991). En la etapa más reciente, este proceso ha continuado en marcha.

### La evolución de la pobreza como indicador de las desigualdades socioespaciales

Un indicador muy útil para comprender la realidad de las profundas diferencias socioterritoriales en el Area Metropolitana de Buenos Aires es el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Hogares con NBI, según la definición habitualmente utilizada, serían aquellos que cumplan alguna de estas condiciones (CFI, 1989, p. 124):

- a) Tener más de tres habitaciones por cuarto,
  - b) o habitan en una vivienda no apropiada (inquilinato, vivienda precaria, etcétera),
  - c) o no tienen ningún tipo de retrete,
  - d) o tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela,
  - e) o tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, el jefe de familia tiene baja educación (nunca asistió a la escuela, o lo hizo, como máximo hasta 2.º año del nivel primario).
- Población con NBI sería aquella que reside en hogares NBI.

Los datos para 1980 han sido recogidos en la Tabla 3. A partir de ellos se perfila un mapa socioespacial condicionado por dos grandes ejes de desigualdades: uno centro-periferia y otro norte-sur. A grandes trazos, en 1980, y esta estructuración posiblemente no ha cambiado de forma radical desde esa fecha, sería posible distinguir tres zonas diferentes:

«(...) la de mayor oferta de infraestructura, vivienda y servicios (en cantidad y calidad), área de asentamiento de los grupos altos y medio-altos de la sociedad, ubicada en la parte central y norte del asentamiento inicial (la Capital Federal, prolongándose por el norte de la primera Corona); los sectores medios (empleados y obreros cualificados) ocupan una segunda zona hacia el sur de la Capital Federal y en la primera Corona, con una menor oferta de infraestructura, servicios y vivienda; y la segunda Corona del conurbano con enormes déficits en sus componentes urbanos que es el asiento de los sectores populares de menores recursos y de más reciente asentamiento» (IIED-AL, 1993, p. 3).

**Tabla 3: Hogares y población NBI en el Area Metropolitana de Buenos Aires en 1980**  
(% respecto al total de cada zona)

Ambito	Hogares	Población
19 partidos	21,7	26,4
Alte Brown	27,3	32,2
Avellaneda	15,0	16,6
Berazategui	26,1	31,1
E. Echeverría	30,4	35,6
Fcio. Varela	38,4	45,1
Gral. S. Martín	17,0	20,6
Gral. Sarmiento	30,4	35,9
La Matanza	24,6	29,7
Lanús	18,5	21,8
Lomas Zamora	23,1	27,8
Merlo	30,5	36,6
Moreno	35,7	43,0
Morón	14,2	16,9
Quilmes	23,6	28,8
S. Fernando	24,6	28,4
S. Isidro	11,9	15,2
Tigre	28,3	33,1
Tres Febrero	13,0	15,5
Vicente López	7,3	8,2
Cap. Federal	7,4	8,4
Area Metrop.	16,8	21,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980*. Buenos Aires. Elaboración propia.

Esta diferenciación sería válida como indicador de tendencias dominantes puesto que en muchas zonas del Area Metropolitana, especialmente en el Gran Buenos Aires, aparece una importante heterogeneidad sociourbanística, no

(11) En ese sentido, la temprana industrialización bonaerense respecto a lo sucedido en otras grandes metrópolis latinoamericanas introduce un importante factor diferenciador. De todas ellas, Buenos Aires es la primera donde la población del núcleo central quedó estancada.



siendo imposible que convivan muy cercanas villas de emergencia con barrios de una cierta calidad residencial (12).

Los estudios más recientes muestran cómo durante la década de los ochenta se ha producido un estancamiento en cuanto a los hogares NBI, alcanzándose para el conjunto del Área Metropolitana la punta más alta en 1989, con un 19,6% (momentos más duros de la crisis de la hiperinflación). El retroceso posterior, esperable tras la superación de una situación de auténtica emergencia, no ha conseguido hacer descender el porcentaje por debajo del 15,9% de 1991. Además, otro de los indicadores de medida de la pobreza más utilizados, la Línea de Pobreza (13), ha pasado del 8,4% de 1980 al 22,5% de 1991 (IIED-AL, 1993, p. 5).

Estas referencias llevan inexcusablemente a detenerse en la problemática de la heterogeneización de la Estructura Social, con la progresiva caída en situaciones de pobreza de sectores anteriormente ubicables claramente en la clase media. Son abundantes los textos aparecidos en los últimos años tratando de examinar este proceso. En uno de ellos (Minujin, 1992), se realizan una serie de aportaciones muy útiles para comprender la estructura socioespacial emergente. Minujin señala la aparición del grupo de los «nuevos pobres». Es decir, a los llamados «pobres estructurales», cuyo número no aumenta significativamente, sobre todo por el estancamiento en las migraciones campo-ciudad, habría que sumar desde mediados de los años setenta un importante contingente poblacional procedente de la antigua clase media. Esta diferenciación es muy importante puesto que, como indica Minujin, las características sociodemográficas de uno y otro tipo de pobreza son muy distintas (por ejemplo, en los aspectos reproductivos y educativos). Este grupo se ha visto obligado a ir cambiando sus pautas de consumo, realizando diversas restricciones en su vida cotidiana, reutilizando una y otra vez ropas y enseres del hogar (14). Y, lo que es más importante cara a los objetivos de este artículo, su ubicación espacial es también diferente a la de los «pobres estructurales».

El grupo de los «nuevos pobres» aparece enormemente disperso por la metrópoli manteniendo en general, y a pesar de los recortes y ajustes que se ha visto obligado a realizar, una mayor calidad residencial, el acceso a equipamientos y servicios de difícil utilización por los «pobres estructurales», etcétera. A cambio, sin embargo, carecen de las ventajas que puede suponer el ubicarse en un mismo espacio residencial (apoyo mutuo, por ejemplo). Los procesos de empobrecimiento están siendo muy selectivos, sacudiendo de forma muy distinta según sectores y ramas de actividad económica, empresas, ocupación desempeñada, etcétera. La heterogeneidad es, por lo tanto, la norma. Incluso es posible encontrar personas que desempeñaban actividades de natu-

raleza muy diversas, pero que con anterioridad compartían un nivel de ingresos similar, no siendo por ello extraño que residiesen en barrios de características similares, y que durante el último período hayan emprendido trayectorias de movilidad social contrarias (ascendente/descendente) (15).

Para los próximos años resulta básico el seguimiento de estas tendencias, puesto que de su desarrollo dependen, en buena medida, los cambios socioespaciales que experimentará la que podríamos calificar como «metrópoli del postajuste», versión latinoamericana del tenebroso mundo de ciudades globales que se nos viene encima. En ese sentido, algunos de los procesos que se mencionan en el siguiente apartado al analizar brevemente las principales características de la actual crisis de la vivienda pueden ir aportando alguna pista.

## LA CRISIS DE LA VIVIENDA

Al menos desde la aparición de los textos de Engels (1980) a propósito de la problemática de la vivienda en las ciudades inglesas del siglo XIX sometidas a los efectos de la primera Revolución Industrial, es conocida la indefensión en la que quedan los trabajadores en el capitalismo al buscar este bien básico. Las condiciones en que tiene lugar el acceso a la vivienda pasan a convertirse en un elemento fundamental para comprender los procesos de diferenciación social. A lo largo de estos dos siglos, las luchas por la vivienda de los propios trabajadores, así como la progresiva conformación de una concepción del Estado como institución que, de alguna manera, debía asegurar una serie de servicios a sus ciudadanos, provocaron la aparición de las llamadas políticas de vivienda social. Estas se desarrollaron especialmente en los países donde el llamado Estado de Bienestar llegó más lejos en sus prestaciones.

En el caso argentino, será en la primera etapa peronista cuando las medidas tomadas en relación a la vivienda repercutan de forma más positiva sobre la población trabajadora:

«(...) la política de vivienda es uno de los instrumentos de la política de redistribución del ingreso, fundamentalmente mediante la expansión del crédito barato del sector público, que permite el acceso a los servicios habitacionales a una gran parte de la población urbana. La base ideológica que fundamenta la política del Estado se asienta en el reconocimiento de la propiedad privada de la vivienda y el fomento de la acción del mercado, pero sujeto a la necesaria intervención redistributiva, teniendo en cuenta objetivos sociales» (Yujnovsky, 1974, p. 16).

Con el fin del gobierno peronista en 1955 se produce una marcha atrás en cuanto a las políticas de vivienda. Durante las dos décadas siguientes se tomarán una serie de medidas que harán disminuir progresivamente la intervención del

(12) En este sentido, el desarrollo más extremo sería el de los llamados «country clubs». Torres señala cómo, desde mediados de los ochenta, surgen en lugares distantes hasta 40 kilómetros de la ciudad central, espacios residenciales muy cuidados, de viviendas unifamiliares, con extrema vigilancia, rigurosos controles de entrada y ubicados cerca de las autopistas de acceso más fluido (Torres, 1993).

(13) Porcentaje de personas que reciben ingresos inferiores a la línea de pobreza.

(14) En un ejemplo claro de movilidad social descendente, Murmis y Feldman recogen una anécdota que resume muy gráficamente cómo la conciencia de que este proceso está teniendo lugar ha calado en la sociedad argentina. En un asentamiento precario del Gran Buenos Aires apareció un enorme cartel que decía textualmente: «Bienvenida la clase media» (Murmis y Feldman).

(15) No debe olvidarse que durante estos años también ha habido un sector de la clase media menos numeroso, pero a pesar de todo significativo, que se ha enriquecido enormemente. De ahí que en el caso argentino la utilización del término proceso de dualización social resulte adecuada al referirse a la evolución reciente de la Estructura Social. Sin olvidar, por supuesto, que el examen detenido de los dos grandes polos que se conforman deja a la luz una fuerte heterogeneidad interna.

Estado en el mercado de la vivienda o tenderán a liberalizar los alquileres. Ahora bien, será precisamente desde mediados de los años setenta cuando se perciba un deterioro más acusado. Durante esta etapa, la puesta en práctica de ciertas medidas especialmente regresivas (liberalización de alquileres, por ejemplo), unido a la caída del poder adquisitivo de una parte importante de la población, llevarán a convertir el alojamiento en un problema central (16).

La información de la Tabla 4 puede ayudar a comprender el dramatismo de la situación habitacional en el Area Metropolitana de Buenos Aires. El porcentaje de viviendas particulares sin agua corriente de red, ni cloacas, alcanza en el Gran Buenos Aires el 39,6%, disparándose especialmente en aquellos partidos que más han crecido durante los últimos años. En éstos, la «villa» como forma tradicional de ocupación ilegal de terrenos por parte de los sectores populares ha ido dejando paso durante los años ochenta a los «asentamientos», tomas casi siempre organizadas de tierras, caracterizándose por una mayor regularidad en el trazado (17). Sin embargo, normalmente esa regularidad de formas no implica mejoras infraestructurales, significando tan sólo incrementar las posibilidades de que el día de mañana, si alguna vez se acomete un plan en ese sentido, sea más factible una mayor integración con el resto del tejido urbano, de trama cuadrículada.

**Tabla 4. Porcentaje de viviendas particulares sin agua corriente de red ni cloacas en 1991**

Ambito	1991 %
19 partidos	39,6
Alte Brown	68,3
Avellaneda	0,6
Berazategui	8,0
E. Echeverría	86,5
Fcio. Varela	78,4
Gral. S. Martín	21,3
Gral. Sarmiento	85,1
La Matanza	42,6
Lanús	2,6
Lomas Zamora	26,4
Merlo	79,2
Moreno	75,2
Morón	58,8
Quilmes	4,9
S. Fernando	30,6
S. Isidro	10,3
Tigre	64,3
Tres Febrero	16,8
Vicente López	0,3
Cap. Federal	1,8
Area Metrop.	27,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991*. Buenos Aires. Elaboración propia.

La gravedad de esta situación se hace más evidente si se tiene en cuenta que, como se señalaba con anterioridad, las

grandes corrientes migratorias hacia este Area Metropolitana se han detenido hace años (18). Por lo tanto, buena parte de los nuevos asentamientos deben tener su origen en movimientos intrametropolitanos debidos seguramente a la lógica formación de nuevos hogares.

Cada vez un mayor número de familias ha tenido que utilizar fórmulas ilegales para poder hacer frente a sus necesidades de vivienda (ocupaciones, tomas de tierra, etcétera). Políticas como la ya citada de erradicación de villas en Capital Federal (Ordenanza Municipal del 13 de julio de 1977), a través de la cual se calcula que fueron expulsadas de la capital unas 200.000 personas (Abba y otros, 1984), son una expresión brutal de hasta dónde puede llegar la segregación socioespacial en la ciudad de nuestros días. Desde el fin de la dictadura (1983) hasta estos momentos, si bien dejaron de tener lugar medidas tan espectacularmente agresivas, lo cierto es que el panorama no ha cambiado sustancialmente. Diversos planes encaminados a ir solucionando la problemática villera (Plan de Radicación de Villas), mejorar las condiciones de vida en los conventillos (Programa RECUP para el barrio de La Boca), etcétera, no han tenido un impacto sustancial puesto que, además de ser ya de partida poco ambiciosos, están siendo incumplidos (19).

Desgraciadamente, la información ofrecida por el Censo de 1991 para estudiar la problemática de la vivienda es de una calidad muy deficiente. Así se concluyó, por ejemplo, en unas recientes jornadas celebradas en Buenos Aires (septiembre 1993, Frente Grande). De entre los importantes problemas metodológicos detectados destacan: a) la aparición de la categoría de «hoteles y pensiones» de forma no discriminada, siendo incluida dentro de la de «hogares colectivos» (20); b) la consideración de vivienda ocupada ilegalmente únicamente a partir de las declaraciones de los propios residentes, lo que ha llevado a una importante infraestimación; o c) el defectuoso recuento, por debajo de los valores reales, de las personas que habitan en villas. Si, a pesar de todo, se consideran las estimaciones presentadas en estas jornadas, y únicamente nos centramos en Capital Federal (el espacio menos deteriorado del Area Metropolitana) hasta un 10% de la población (aproximadamente 300.000 personas) habitaría en inquilinatos, hoteles-pensión y casas tomadas y otras 60.000 en villas (21). Estas cifras coinciden, en gran medida, con las de la Comisión Municipal de la Vivienda que incluso elevan hasta 400.000 el número de personas sin una vivienda digna (*La Maga*, 4 de agosto de 1993).

(18) Por ejemplo, según el Censo de Población y Vivienda de 1991, en el Gran Buenos Aires los nacidos en la misma provincia pasaron de ser un 45,6% en 1980, a un 58,1% en 1991, mientras que los nacidos en el resto del país quedaban en el 34%, cuando anteriormente habían llegado a ser el 43,7%. La evolución en el porcentaje de extranjeros refuerza esa misma tendencia, desplazándose del 10,7 al 7,9%.

(19) Por no hablar de los interrogantes que plantea la viabilidad de algunos de estos planes. Como plantea Flores respecto a la política de radicación de villas: «La propuesta es transformar al villero en propietario por medio de un contrato de compra-venta sobre la tierra que ocupa. La pregunta es: ¿es posible para el villero ser propietario, retener y reproducir esa condición, más aún cuando su precio se vea valorizado por su estatus jurídico y la infraestructura de la cual será provisto?» (Flores, 1993, p. 48).

(20) Cuando durante la última década una parte significativa de la demanda de vivienda por parte de la población menos solvente se ha dirigido en esa dirección. En estos establecimientos, aun cuando la situación real sea la de inquilino, la formal es la de viajero. Con ello, disminuyen los derechos de las personas que habitan de esta forma, viéndose sometidos a unas condiciones de vida duramente reglamentadas (Gazzoli, 1991).

(21) Tras la caída de la dictadura, muchas de las villas de la capital volvieron a repoblarse.

(16) Véase Díaz y Lourés (1991).

(17) A propósito de estos procesos: Izaguirre y Aristizábal (1988), Torres (1993).



En cualquiera de los casos (conventillos, hoteles-pensión, casas tomadas), se trata de situaciones habitacionales precarias con hacinamiento, deficientes servicios, condiciones higiénicas lamentables, etcétera. Las familias que optan por este tipo de soluciones valoran especialmente el valor de la centralidad, dadas las mayores posibilidades de empleo que les ofrece, el ahorro en los costes y el tiempo de transporte y las mejoras de acceso, al menos en principio, a ciertos equipamientos (fundamentalmente escolar). En el caso concreto de las ocupaciones de viviendas destaca el hecho de que muchos de sus protagonistas fueron en su día inquilinos que, a partir de un determinado momento, no pudieron hacer frente al pago del alquiler.

## CONCLUSIONES: NO ACEPTAR ESTE PRESENTE COMO INEVITABLE

El análisis realizado, así como otros estudios llevados a cabo con objetivos similares, obligan a reflexionar a propósito del modelo de ciudad que se está construyendo. ¿Es realmente esta forma de organización de la ciudad la única posible hoy en día? ¿Es riguroso definir como exitoso un crecimiento económico que conlleva costos sociales como los descritos? Y, sin embargo, así se dice. Por lo visto, las políticas del ajuste y del postajuste estarían dando ya frutos positivos. ¿Para quién? No para la mayoría de los habitantes de las ciudades que ven cómo el paso de sus economías por las veredas del ajuste duro ha llevado las condiciones de vida a un deterioro acusado.

Achacar esta situación a problemas momentáneos que se resolverán más adelante o a la «natural» condición de subdesarrolladas de estas sociedades denota grandes dosis de ingenuidad o una mala fe manifiesta. De una u otra forma, se oculta la inquietante realidad de que la reorganización del capitalismo a escala mundial deja a América Latina en una posición secundaria, dificultando todavía más que en momentos anteriores sus posibilidades de desarrollo.

Por lo tanto, hoy más que nunca, es precisa la reconstrucción del pensamiento crítico en crisis durante los últimos años, la puesta en marcha de una acción política de confrontación al desastre presente, que quiebre los mecanismos reguladores de este «mal estado» de cosas. En todo el mundo asistimos a una etapa caracterizada por la aceleración de los procesos de cambio social, por lo imprevisto de muchos de los fenómenos sociopolíticos que están acaeciendo. Por ello puede que no sea tan ilusorio trabajar para que lo inesperado pueda tener lugar más temprano que tarde en unas sociedades que son, ya hace tiempo, predominantemente urbanas.

## BIBLIOGRAFIA

ABBA y otros. *Diagnóstico de la situación habitacional de la población carenciada en Capital Federal*. CEMDI-PALA, documento núm. 85, Buenos Aires, 1984.

DIAZ, F., y LOURES, M. L. *Proceso de urbanización y estructura social en Buenos Aires*. Inédito. Madrid, 1991.

—. «Segregación socioespacial en las ciudades latinoamericanas. Los casos de Salvador de Bahía y Buenos Aires». *Cuadernos de Africa y América Latina*, núm. 10, Madrid, 1993 (pp. 99-118).

DUHAU, E. «Ciencias Sociales y estudios urbanos. ¿Adiós a los paradigmas?». *Sociológica*, núm. 18. México, 1992 (pp. 29-43).

ENGELS, F. *Contribución al problema de la vivienda*. Ed. Progreso, Moscú, 1980.

FLORES, S. M. *Construcción del espacio urbano. Socialización-Privatización*. CEAL, Buenos Aires, 1993.

FRENTE GRANDE. *Jornadas Programáticas para la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, septiembre, 1993.

GAZZOLLI, R. (Comp.) *Inquilinatos y hoteles*. CEAL, Buenos Aires, 1991.

GUTMAN, M., y HARDOY, J. E. *Buenos Aires. Historia urbana del Area Metropolitana*. Mapfre, Madrid, 1992.

IIED-AL. *Síntesis de resultados preliminares del proyecto de investigación sobre pobreza urbana en el Area Metropolitana de Buenos Aires*. Inédito. Buenos Aires, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (INDEC). *Censos Nacionales de Población de 1970, 1980 y 1991*. Buenos Aires.

IZAGUIRRE, I., y ARISTIZABAL, Z. *Las tomas de tierra en la zona sur del Gran Buenos Aires*. CEAL, Buenos Aires, 1988.

LUNGO, M. (Comp.) *La planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas*. FLACSO. Cuaderno núm. 1, San Salvador, 1993.

MINUJIN, A. (Comp.) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF/LOSADA. Buenos Aires, 1992.

MONTES, P. «El internacionalismo neoliberal», en VV. AA. *La larga noche neoliberal*. ISE/ICARIA, Barcelona, 1993 (pp. 55-81).

MURMIS, M., y FELDMAN, S. «La heterogeneidad social de las pobrezas», en Minujin, A. (Comp.) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. UNICEF/LOSADA. Buenos Aires, 1992 (pp. 45-92).

NUN, J. *La situación de los sectores populares urbanos en el proceso argentino de transición a la democracia*. CLADE. Documento de Trabajo núm. 83, Buenos Aires, 1988.

TORRADO, S. *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Eds. de la Flor, Buenos Aires, 1992.

TORRES, H. «Evolución en los procesos de estructuración espacial urbana. El caso de Buenos Aires». *Desarrollo Económico*, núm. 58, Buenos Aires, 1975 (pp. 281-306).

—. «Cambios en la estructura socioespacial en Buenos Aires a partir de la década de 1940», en Jorrot, J. R., y Sautu, R. (Comps.), *Después de Germani*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1992 (pp. 158-175).

—. *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, 1993.

YUJNOVSKY, O. «Revisión histórica de la política de vivienda en Argentina desde 1880». *Summa*, núm. 72, Buenos Aires, 1974.