

ESTUDIOS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS



IDEHESI



CONICET
NODO MENDOZA

Nº 11

Mendoza - Diciembre 2014

IMESC-IDEHESI

ESTUDIOS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS

IDEHESI

CONICET
NODO MENDOZA



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO


FACULTAD DE
FILOSOFÍA Y LETRAS

Editada por el
**Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales
Contemporáneos**
Nodo de la Unidad Ejecutora en Red IDEHESI-CONICET
Facultad de Filosofía y Letras - Universidad Nacional de Cuyo

Nº 11
Mendoza - Diciembre 2014
IMESC-IDEHESI



ISSN 1850-6747

Impreso en Argentina

Hecho el depósito que

marca la ley 11.723

ESTUDIOS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS

Revista fundada por el Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC), Facultad de Filosofía y Letras (FFyL), Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Tiene una periodicidad semestral. Disponible en versión digital.

La revista Estudios Sociales Contemporáneos publica artículos científicos teóricos, metodológicos y de investigación aplicada de carácter inédito, referidos a problemáticas sociales. Se encuentra editada por el Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos, perteneciente a IDEHESI CONICET y a la Universidad Nacional de Cuyo. El contenido de los artículos y reseñas bibliográficas es responsabilidad exclusiva de los autores.

Esta publicación está incorporada al Sistema Regional Iberoamericano de Información en Línea de Revistas Científicas LATINDEX.

CONTEMPORARY SOCIAL STUDIES The journal publishes scientific papers of theoretical, methodological and applied research of unpublished nature, relating to social issues. Edited by the Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos, which belongs to IDEHESI-CONICET and Universidad Nacional de Cuyo, it is an bi annual publication. The journal does not take any responsibility of the articles's contents.

This review is included in the Sistema Regional Iberoamericano de Información en Línea de Revistas Científicas LATINDEX .



Cómo citar artículos de este número:

Apellido e iniciales del autor o autores (año de publicación). Título del artículo.

Revista Estudios Sociales Contemporáneos (número de la revista), páginas primera y última del artículo.

Correspondencia y suscripciones a e-contemporaneos@uncu.edu.ar

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC), 5to piso, Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Centro Universitario, Parque General San Martín S/N, (M5500JMA), Ciudad de Mendoza, Argentina. Tel. 54 261 4135000 (int. 2241).

Mail: e-contemporaneos@uncu.edu.ar

DIRECTORA

Dra. María Rosa Cozzani

(Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

EDITORES RESPONSABLES N°11

Dra. Julieta Dalla Torre (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Geóg. Matías Ghilardi (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

EQUIPO EDITORIAL

Lic. Prof. Cristina Quintá de Kaul (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina)

Dra. Beatriz Figallo (Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica Argentina, sede Rosario - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Dra. Eugenia Molina (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Dra. Julieta Dalla Torre (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina)

Dr. Martín Alejandro Ferreyra (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Lic. Cinthia Insa (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Dra. Graciela Inda (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Cuyo, Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Lic. Gabriela García Garino (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo, Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Geóg. Matías Ghilardi (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

ADMINISTRADOR VERSIÓN DIGITAL

Geóg. Matías Ghilardi (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Lic. Gabriela García Garino (Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos - Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales, Universidad Nacional de Cuyo, Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

CONSEJO ASESOR

Prof. Gérard François Dumont (Université Paris IV – Sorbonne, Francia)

Prof. Peris Persi (Università degli Studi di Urbino, Italia)

Prof. Perla Petrich (Université Paris VIII, Francia)

Dr. Juan Luis Klein (Université du Québec á Montréal, Canadá)

Dr. Cesar Tcach (Universidad Nacional de Córdoba - CONICET, Argentina)

Prof. Jorge Saborido (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Dr. Mario Rapoport (Universidad de Buenos Aires - CONICET, Argentina)

Lic. Ernesto Villanueva (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Dra. María Elina Gudiño (Universidad Nacional de Cuyo - CONICET, Argentina)

Dra. Susana Sassone (CONICET, Argentina)

Mgter. Francisco Enriquez (Universidad de Costa Rica, Costa Rica)



AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

Decano: Dr. Adolfo Omar Cueto

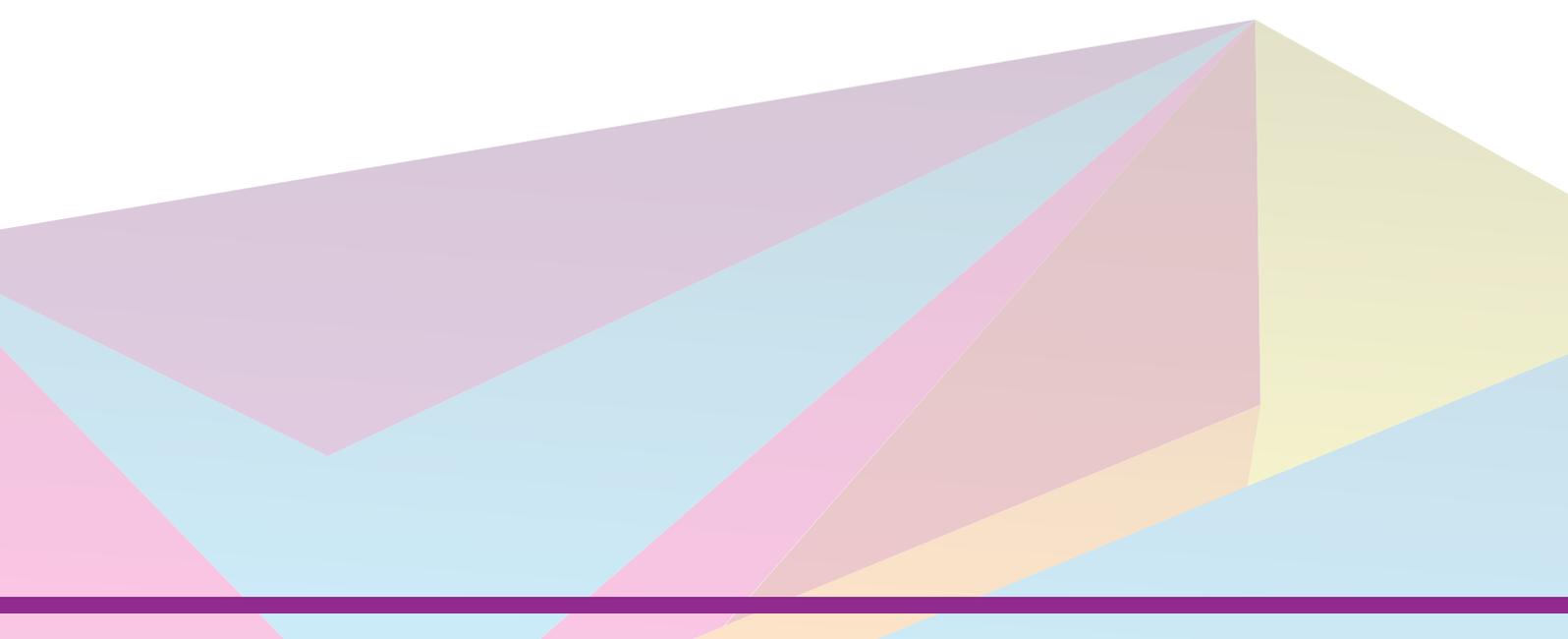
Vicedecano: Dr. Víctor Gustavo Zonana

Secretario Académico: Prof. Mgter. Alejandro Darío Sanfilippo

Secretario de Ciencia, Técnica y Posgrado: Dr. Raúl Alejandro Mikkan

Diseño gráfico y editorial: SVETLIZA-MARTINEZ - Comunicación y Diseño

www.svetliza.martinez.com.ar





Alberto Canseco. Centro de Investigaciones María Saleme Burnichon (CIFYH), Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba/CONICET.

Alejandro Benedetti. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires/CONICET.

Alejandro Schneider. Universidad Nacional de La Plata/Universidad de Buenos Aires/CONICET.

Álvaro del Águila. Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín/CONICET.

Andrea Catenazzi. Instituto del Conurbano (ICO), Universidad Nacional de General Sarmiento.

Berta Fernández. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Brígida Baeza. Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia "San Juan Bosco"/CONICET.

Cecilia Vázquez. Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Universidad de Buenos Aires.

Cinthia Insa. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC)-IDEHESI/CONICET.

Dalmiro Alonso. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC)-IDEHESI/CONICET.

Daniel Cravacuore. Universidad Nacional de Quilmes.

Daniel Kozak. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)/CONICET.

Enrique Peláez. Centro de Investigaciones y Estudio sobre Cultura y Sociedad (CIECS), Universidad Nacional de Córdoba/CONICET.

Estela Valdés. Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Eugenia Molina. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC)-IDEHESI/CONICET.

Fernando Hernández. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Gabriela García Garino. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC)-IDEHESI/CONICET.

Gloria Zamorano. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

Inés Pérez. Centro de Estudios Históricos, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata/CONICET.

Inés Ramírez Cobo. Instituto de Urbanismo de Grenoble, UPMF, Francia.

Jorge Blanco. Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.

Jorge Martínez Pizarro. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, CEPAL.

Mara Burkart. Instituto de Investigaciones de América Latina y El Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires/CONICET.

Marcos Schiavi. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

María Cristina Cravino. Instituto del Conurbano (ICO), Universidad Nacional de General Sarmiento/CONICET.

María Eugenia Cépparo. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo/CONICET.

María Eugenia Marengo. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Universidad Nacional de La Plata.

María Gil Poisa. Universidad de Santiago de Compostela, España.

María Virginia Mellado. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA)/CONICET.

Mariana Busso. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL)/CONICET.



Martín A. Ferreyra. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos (IMESC)-IDEHESI/CONICET.

Matías Dalla Torre. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), FFyL, Universidad Nacional de Cuyo/CONICET.

Mauro Escobar Basavilbaso. Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU)/CONICET.

Myriam González. Departamento. de Geografía, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.

Nadia Rapali. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), FFyL, Universidad Nacional de Cuyo/CONICET.

Nélida Berón. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), FFyL, Universidad Nacional de Cuyo/CONICET.

Paola García. Universidad de Avignon, Avignon, Francia.

Paula Boldrini. Instituto Superior de Estudios Sociales (ISES)/CONICET.

Perla Petrich. Universidad de Paris 8, París, Francia.

Rosario Aguirre. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Sonia Roitman. Universidad de Queensland, Australia.

Sonia Vicente. Facultad de Artes y Diseño, Universidad Nacional de Cuyo.

Sonia Vidal-Koppman. Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU)/CONICET.

Valeria Pita. Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género (IIEGE), Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires/CONICET.

Virginia Miranda Gassull. Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT), FFyL, Universidad Nacional de Cuyo/CONICET.

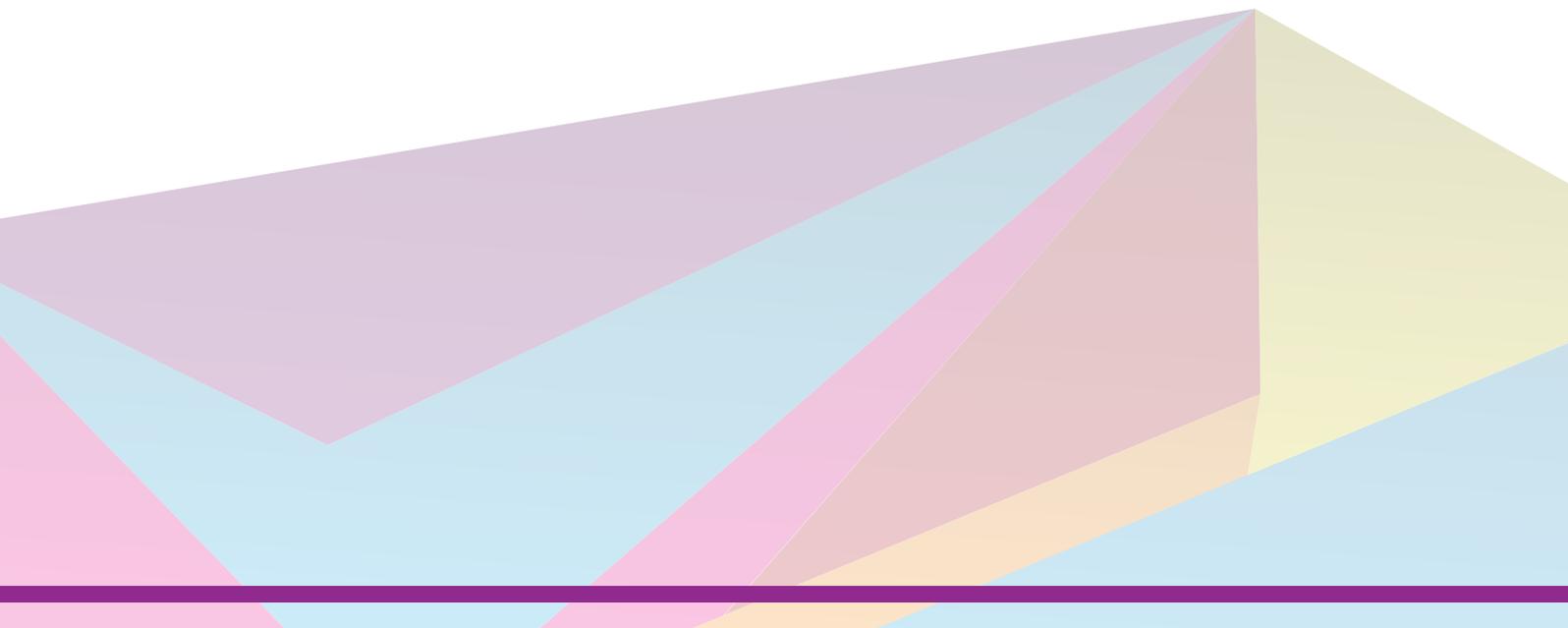


Tabla de contenidos	Págs.
Presentación	
<i>Julieta Dalla Torre y Matías Ghilardi (IDEHESI/CONICET-UNCuyo).</i>	8 - 9
Dossier: “La ciudad contemporánea en cuestión. Desafíos y oportunidades II”	10
Artículos	
Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <i>Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara</i>	12 - 23
Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teórico-metodológicas para su análisis. <i>Rodrigo Carmona</i>	24 - 37
Migraciones, espacio y política. Perspectivas teóricas para el abordaje del rol del Estado en la “lucha por la vivienda” (Ciudad de Buenos Aires, 2001-presente). <i>Luciana Vaccotti</i>	38 - 50
Cada prostituta en su lugar. La sexualidad para definir el espacio urbano. <i>Romina Behrens</i>	51 - 62
Mercado informal del suelo urbano en Córdoba. <i>Germán Rebord, Daniela Mulatero Bruno, . Aurelio Ferrero</i>	63 - 75
La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. <i>Juan Pablo del Río, Francisco Vértiz, Sandra Ursino</i>	76 - 86
Artículos Temática Libre	
El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario. La desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres. <i>Javier Ganem, Patricia Giustiniani, Guillermo Peinado</i>	88 - 100
Mujeres y trabajo urbano. El caso de las mucamas de hotel (Mar del Plata, 1960-1980). <i>Débora Garazi</i>	101 - 111
Trabajadores en las calles. Un análisis de las movilizaciones obreras en Buenos Aires, 1888-1896. <i>Lucas Poy</i>	112 - 123
Reseñas	
DE MARCO, M. A. (h). (2013). Ciudad Puerto. Universidad y desarrollo regional. Rosario, 1919-1968, Rosario: CEHDRE. <i>María Gabriela Pauli de García</i>	125 - 127
GROPPO, A. (2009). Los dos príncipes, Juan D. Perón y Getulio Vargas. Un estudio comparado del populismo latinoamericano, Villa María: Editorial Eduvim. <i>Fiorella Russo</i>	128 - 131



En línea con los objetivos fundantes de la Revista Estudios Sociales Contemporáneos, en los que se explicita el valor de la publicación de trabajos científicos que contribuyan a la difusión de saberes para cultivar un pensamiento crítico y reflexivo, el Comité Editorial decide la publicación de un Dossier específico en cada número en el que se aborde una temática específica. Este trabajo colectivo podría referirse a problemáticas sociales, culturales, económicas, políticas y territoriales, abordadas desde diferentes perspectivas y constituyendo, en sintonía con nuestro Instituto, un amplio espacio de convergencia multidisciplinar destinado a facilitar el intercambio académico entre investigadores de nivel nacional e internacional.

Ante el importante número de artículos recibidos que luego del proceso de arbitraje eran susceptibles de publicación, se resolvió elaborar un segundo número, el décimo primero, destinado al mismo dossier referido al análisis de temáticas urbanas, titulado: “La ciudad contemporánea en cuestión. Desafíos y oportunidades II”. Constituye entonces una continuación del número anterior e integra trabajos que abarcan estudios sobre: La ciudad y los modelos económicos, los procesos de segregación urbana, los procesos de exclusión social, la ciudad frente al fenómeno migratorio y al mundo del trabajo, las culturas urbanas emergentes, el Estado y las políticas públicas urbanas, el mercado y el acceso al suelo urbano; todos ellos bajo diferentes aproximaciones teórico-metodológicas.

El actual número 11 está compuesto de seis artículos contenidos en el dossier, tres artículos fuera del mismo y dos reseñas.

El primer artículo se titula *Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Sus autores, Mercedes Di Virgilio y Tomás Guevara, reflexionan sobre el proceso de gentrificación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una estrategia de desarrollo urbano promovida por el Gobierno local en el área central y en los barrios del sudeste, en un contexto de difusión del empresarismo urbano, en el que surgen conflictos urbanos aún fragmentados de reivindicación al derecho a la ciudad para las mayorías.

En el segundo artículo denominado *Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teórico-metodológicas para su análisis*, su autor -Rodrigo Carmona- trata desde las dimensiones teórica y metodológica los aspectos distintivos de la dinámica político local/urbana en los municipios de Morón y San Miguel, Región Metropolitana de Buenos Aires en el período 2003-2012, y la influencia de las nuevas políticas urbanas territoriales implementadas sobre tal funcionamiento, fundamentalmente, la descentralización local y el Presupuesto Participativo.

El tercer artículo *Migraciones, espacio y política. Perspectivas teóricas para el abordaje del rol del Estado en la “lucha por la vivienda” (Ciudad de Buenos Aires, 2001-presente)*, de Luciana Vaccotti, busca articular nociones y perspectivas teóricas que

conforman el contexto conceptual de una investigación más amplia en curso. La misma está destinada a comprender los procesos de movilización política en torno al derecho a la vivienda por parte de migrantes, habitantes de villas de la ciudad de Buenos Aires, durante la última década. Particularmente, en este artículo se avanza en la conceptualización del lugar que ocupa el Estado en estos procesos de “lucha por la vivienda” de los sectores populares.

En el cuarto artículo titulado *Cada prostituta en su lugar. La sexualidad para definir el espacio urbano*, Romina Behrens busca reconstruir las disputas por el espacio y su articulación con la construcción hegemónica de la sexualidad femenina en la Ciudad de Río Gallegos, Santa Cruz, a partir del análisis de los discursos sociales acerca del espacio prostibulario. Particularmente, indagar de qué modo las configuraciones sexo-genéricas y las relaciones sociales de género contribuyen a la construcción de la ciudad.

El quinto artículo *Mercado informal del suelo urbano en Córdoba* de Germán Rebord, Daniela Mulatero Bruno y Aurelio Ferrero se basa en los primeros resultados de un proyecto de investigación sobre la producción del suelo urbano en los sectores empobrecidos de la ciudad Córdoba, que tiene como objetivos fundamentales identificar las formas que adquiere el mercado informal de suelo urbano en la ciudad y su localización, y conocer las razones que llevan a los sujetos a habitar en la informalidad, a partir de sus propios relatos.

El sexto artículo *La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana* de Juan Pablo del Río, Francisco Vértiz y Sandra Ursino, busca reflexionar sobre un conjunto de herramientas conceptuales desde la teoría política que permiten analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano. Asimismo, se propone elaborar una definición de política urbana y delimitar una serie de interrogantes básicos para su abordaje, así como analizar las formas de intervención estatal en el espacio urbano en la actualidad en el marco de un nuevo marco normativo en la provincia de Buenos Aires.

Fuera del dossier se incluyen tres artículos más. El primero de ellos titulado *El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario. La desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres*, de Javier Ganem, Patricia Giustiniani y Guillermo Peinado, analiza los patrones de uso del tiempo de la población de la ciudad de Rosario en base a la Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado del año 2010. Este instrumento constituye una herramienta importante para la visibilización y la valoración social y económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, al poner este volumen de trabajo en relación con los trabajos “visibles” realizados para el mercado. El artículo presenta los resultados del análisis de los datos y da cuenta de la situación asimétrica en que varones y mujeres dividen su tiempo.



El siguiente artículo se denomina *Mujeres y trabajo urbano. El caso de las mucamas de hotel (Mar del Plata, 1960-1980)*. Su autora, Débora Garazi, analiza el trabajo de las mucamas de hotel en la ciudad de Mar del Plata entre 1960 y 1980, con el objeto de contribuir al campo de estudios sobre el trabajo urbano femenino. La investigación se basa en el análisis de testimonios orales de las trabajadoras y de las sentencias de los Tribunales de Trabajo, para visibilizar los procesos sociales, culturales y económicos que intervienen en la generización del trabajo y en la segregación ocupacional que caracteriza al mercado de trabajo urbano.

El tercer y último artículo fuera del dossier, *Trabajadores en las calles. Un análisis de las movilizaciones obreras en Buenos Aires, 1888-1896*, de Lucas Poy, se centra en las acciones de la clase obrera de la última década del siglo XIX en la ciudad de Buenos Aires: agitación huelguística, movilizaciones callejeras, desarrolladas para difundir sus reivindicaciones y reforzar su capacidad de presión frente a los empresarios. El autor analiza las características, asistencia, recorridos, dinámica y discursos de estas movilizaciones obreras, así como la respuesta que recibieron por parte de las autoridades y la policía.

Por último, el número 11 de la Revista se completa con dos reseñas bibliográficas. La primera de María Gabriela Pauli de García y la segunda de Fiorella Russo.

Julieta Dalla Torre - Matías R. Ghilardi
Editores N° 10/11



**DOSSIER: La ciudad
contemporánea en cuestión.
Desafíos y oportunidades II**



ARTÍCULOS





Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹



Dra. Mercedes Di Virgilio

*CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani,
Universidad de Buenos Aires. Argentina.
mercedes.divirgilio@gmail.com*

Dr. Tomás Guevara

*CONICET. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre
Territorio, Economía y Sociedad, Universidad Nacional
de Río Negro. Bariloche, Argentina.
tguevara@unrn.edu.ar*

State-led Gentrification and urban entrepreneurship in
Autonomous City of Buenos Aires

Di Virgilio, M. y Guevara, T. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 12-23.



Resumen

A partir de la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el artículo reflexiona sobre la gentrificación como una estrategia de desarrollo urbano impulsada por diversos gobiernos locales de la región, en un contexto de difusión del empresarismo urbano. En este marco, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impulsó, desde 1990, un intenso proceso de transformación urbana en el área central y en los barrios del sudeste, generando un tipo particular de interrelación con el sector privado que promueve la gentrificación en barrios del sudeste de la ciudad.

Como consecuencia, han emergido recurrentemente conflictos urbanos que se oponen al modelo de desarrollo urbano impulsado desde el GCABA y reivindican el derecho a la ciudad para las mayorías. No obstante, todos estos conflictos mantienen un elevado nivel de fragmentación y no han logrado hasta el momento articularse en un único movimiento social urbano, lo que va en detrimento de las capacidades para modificar la orientación de las políticas urbanas locales.

Palabras clave

Gentrificación, políticas urbanas, empresarismo urbano.

Abstract

Based on the experience of the Autonomous City of Buenos Aires, this paper delves into gentrification as an urban development strategy driven by many local governments in the region, in the context of diffusion of urban entrepreneurialism.

Buenos Aires local government has been promoting at least since 1990 an intense process of urban transformation in the central area and the neighborhoods in the southeast area. The article postulates that interaction with the private sector promoted gentrification processes.

As a result, they have repeatedly emerged conflicts that oppose to the urban development model promoted by the GCABA and claim the right to the city to the populace. However, these conflicts maintain a high level of fragmentation and have failed so far to articulate in a unique urban social movement, which undermines its power to impact on local urban policies.

Keywords

Gentrification, urban policies, urban entrepreneurship.

Introducción

A partir de la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el artículo reflexiona sobre la gentrificación como una estrategia de desarrollo urbano y territorial impulsada por los gobiernos locales de la región, en un contexto de difusión del empresarismo urbano.

El empresarismo urbano implica la asunción por parte del Estado de un rol activo en términos de promoción de la actividad económica en la que la transformación del territorio juega un rol fundamental. La gentrificación, entendida como la transformación de áreas centrales degradadas de las ciudades, con el consecuente desplazamiento de población de bajos ingresos y su reemplazo por sectores más acomodados o por actividades comerciales y económicas avanzadas, se inserta como una estrategia netamente compatible con el empresarismo urbano.

En este contexto, el Gobierno de la CABA (en adelante, GCABA) viene impulsando en las últimas décadas un intenso proceso de transformación y renovación urbana en el área central y en los barrios del sudeste. Si bien el ejemplo más paradigmático de esta estrategia es el proyecto de renovación de Puerto Madero, existe un universo heterogéneo de políticas e iniciativas orientadas a expandir el área central hacia el sudeste.

La evidencia sobre los alcances del proceso de gentrificación en curso no es aún concluyente. No obstante, se puede dar cuenta de una importante transformación del entorno urbano, proceso en el cual el Estado ha sido el principal promotor. En este sentido, interesa postular que desde 1990 se generó un tipo particular de

interrelación entre el GCABA y el sector privado. Como consecuencia, han emergido recurrentemente conflictos urbanos que de una u otra forma se oponen al modelo de desarrollo urbano impulsado desde el GCABA y reivindican el derecho a la ciudad para las mayorías. No obstante, todos estos conflictos mantienen un elevado nivel de fragmentación, no han logrado hasta el momento articularse en un único movimiento social urbano y se encuentran desconectados de otros campos de lucha como la organización sindical más tradicional --lo que va en detrimento de las capacidades para modificar la orientación de las políticas urbanas locales.

El artículo se basa fundamentalmente en el análisis de fuentes documentales del GCABA y de estadísticas oficiales, así como referencias a la cobertura mediática de los conflictos urbanos originados.

En el primer apartado desarrollamos las nociones de empresarismo urbano y gentrificación. En el segundo apartado, las iniciativas desplegadas por el GCABA en los últimos años para promover la transformación urbana de los barrios del sudeste de la ciudad a partir de documentos y estadísticas oficiales. En el tercer apartado, reflexionamos sobre los conflictos que emergen de este tipo de orientación de las políticas urbanas y su relación con el Estado, a través de la cobertura mediática de estos conflictos.

La gentrificación como una estrategia de empresarismo urbano

Empresarismo urbano y gentrificación son conceptos que tienen orígenes y marcos conceptuales diferentes; sin embargo,

¹ Este artículo recoge elementos de la Tesis de Doctorado de uno de los autores.



pueden ser perfectamente compatibilizados en función de analizar un caso de estudio concreto teniendo en cuenta ciertas especificaciones.

El empresarismo urbano refiere a un tipo de orientación del gobierno de una ciudad y de sus políticas públicas que se caracteriza por la promoción del crecimiento económico a través de la articulación público-privada de iniciativas, desarrollos e inversiones (Harvey, 2001). Esta categoría surge en el contexto de la implementación de políticas neoliberales, cuando empieza a evidenciarse la transición desde una concepción de la gobernanza urbana más ligada a la gestión -- centrada básicamente en la provisión de bienes y servicios públicos--, hacia otra nueva que se orienta por al afán de generar desarrollo a nivel local a través del crecimiento económico y la atracción de inversiones privadas.

El esquema empresarista supone coaliciones de clase, en las que el Estado aparece como facilitador y promotor de la actividad económica, asumiendo los riesgos y garantizando la rentabilidad del capital privado. Esto implica el impulso a un tipo de urbanismo que tiene un fuerte contenido de clase y que no da respuesta a las necesidades de las grandes mayorías que habitan las ciudades (Smith, 2002). Esto no significa la retirada del Estado de su función tradicional como planificador de la urbanización, sino que dicha función se orienta a garantizar las condiciones de acumulación del capital privado como agente concreto de urbanización. El resultado en términos urbanísticos es por demás deficitario, porque el capital privado actúa de manera individual y fragmentada, poniendo de relieve las contradicciones de la urbanización capitalista.

En este marco, el Estado se pone al servicio de prácticas predatorias y de desposesión que pueden incluir desplazamientos y relocalizaciones forzosas o indirectas a través del mercado, a través de desalojos compulsivos, políticas de control represivo del espacio público, etc. (Harvey, 2012). La adopción de este tipo de estrategias se justifica a partir del recrudescimiento de la competencia interurbana por la captación de inversiones y la consecuente obligación de asumir un rol activo en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo local. La gobernanza empresarial se orienta así a la creación de un buen clima de negocios.

La gentrificación, en cambio, no es una categoría que apunte a problematizar el tipo de gobernanza o la forma en la que se toman las decisiones de política pública en una ciudad. Este concepto alude a la transformación de áreas centrales degradadas de las ciudades, que conlleva el recambio de la población de bajos ingresos previamente localizada y su reemplazo por sectores acomodados, de ingresos medios-altos portadores de nuevos valores y estilos de vida que valoran la centralidad en oposición a la suburbanización. Originalmente, el término se utilizó para describir procesos de transformación urbana específicos de ciudades anglosajonas. En el caso de EEUU, por ejemplo, el proceso acelerado de suburbanización de

posguerra había propiciado como corolario la desinversión pública en las áreas centrales que fueron degradándose y se erigieron como las áreas de localización de los sectores más desfavorecidos, especialmente la minoría afroamericana. En ese contexto, algunos actores considerados "pioneros" comenzaron a propiciar el retorno a las áreas centrales buscando revalorizar estilos de vida alternativos, vinculados a la centralidad, los consumos culturales, una cierta bohemia, etc. El Estado acompañó este proceso posteriormente, promoviendo la renovación urbana de estas áreas con políticas específicas que incentivaban la renovación del parque construido y de las infraestructuras. No obstante, esta renovación no implicó una mejora o redistribución de la riqueza para la población previamente asentada, sino que generó procesos de desplazamiento poblacional, ya de manera directa o indirecta. Slater (2009) define a los desplazamientos como a aquellas situaciones en las que fuerzas exteriores al hogar hacen que seguir viviendo en el lugar sea imposible, peligroso o inaccesible. Estos procesos que empezaron como una especificidad de las ciudades americanas y europeas, comenzaron a extenderse a otras ciudades de diferentes latitudes. Smith (2002) señala que la gentrificación se inserta entonces en un proceso global, en un nuevo tipo de urbanismo. No obstante, siguiendo a Harvey (2001), se puede relativizar esta afirmación, dado que la transformación del territorio, en este caso el territorio urbano, es una estrategia desplegada por el sistema capitalista desde sus mismos comienzos para absorber excedentes de capital y trabajo. De hecho, según el autor, ésta ha sido la lógica que guió transformaciones urbanas paradigmáticas como la del París de Hausmann, durante el siglo XIX. Lo que ninguno de los dos autores refuta es el carácter ineludible de clase de este tipo de orientación del proceso de urbanización. La gentrificación como concepto quedó asociada entonces a los efectos sociales y urbanos negativos de los procesos de renovación urbana en áreas centrales. Desde esta perspectiva, la clase trabajadora se ve desplazada por una naciente clase media vinculada a la economía de los servicios.

Hackworth y Smith (2001) reconocen tres oleadas diferentes de gentrificación. La tercera y última oleada identificada (desde 1990 en adelante) está caracterizada por una gran intervención del Estado en asociación con el capital privado, en detrimento de pequeños y medianos capitales. Esta tercera oleada de gentrificación es la que empalma con la difusión a escala global de las estrategias de empresarismo urbano.

En las últimas décadas, los procesos de gentrificación se extendieron a los países periféricos (Lopez-Morales, 2011; Izulza-Contardo, 2012). En parte, esto se debió a la confluencia histórica de los procesos de gentrificación con la transformación en los tipos de gobernanza urbana en la región. Como reconstruyen Herzer, Di Virgilio y Rodríguez (2013), la forma de intervención de estas políticas fue muy diversa. En algunos casos se dio a partir de la intervención directa a través de la creación de corporaciones o consorcios público-privados. En otros, la



intervención se produce a través de políticas que acompañan o complementan estas intervenciones: se trata de iniciativas que apuntan a reforzar la seguridad pública, mejorar el alumbrado y el espacio público, desplazar comerciantes informales y personas en situación de calle, etc. -lo que Di Virgilio (2013) denomina *políticas de cierre*. Las políticas directas y las políticas de cierre pueden complementarse con políticas para rehabilitar el patrimonio, que suelen funcionar como un catalizador de los procesos de gentrificación.

De esta forma, la gentrificación en los países de la región no sólo tiene un componente negativo por sus efectos sociales y urbanos, sino que en general también se vincula con cierta orientación por parte del gobierno local y las políticas urbanas en línea con las concepciones del urbanismo neoliberal. Smith (2002) caracteriza a este urbanismo como “revanchista”, poniendo sobre el tapete el contenido ineludible de clase que tienen los procesos de urbanización. Siempre existen actores favorecidos y desfavorecidos, no son procesos neutros de desarrollo que benefician al conjunto de la población. De ahí que Herzer, Di Virgilio y Rodríguez (2013) señalen que uno de los impactos de la gentrificación es la creación de nuevos espacios de oportunidad para la inversión especulativa en el mercado inmobiliario en el área central.

Empresarismo urbano y gentrificación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sin dudas, la renovación de los “docks” de Puerto Madero (Figura 1) es el caso más paradigmático de empresarismo urbano en la CABA. No sólo por la envergadura del proyecto, que abarcó 170 hectáreas de suelo con una localización estratégica frente al Río de la Plata, sino también por lo “exitoso”, en términos empresariales. Este éxito puede medirse por el proceso de valorización inmobiliaria experimentado por el barrio, que elevó los precios en torno de los U\$S 4.700 el m² construido, según Reporte Inmobiliario, pudiendo alcanzar en algunos casos U\$S 7.000 y más. No obstante, una evaluación más global del proyecto, en términos de equidad y sustentabilidad, arroja muchos interrogantes. El nivel de desocupación de las viviendas de Puerto Madero, que el Censo de Población y Vivienda del año 2010 calculó en un 62%, permite evidenciar su carácter especulativo.

Si bien Puerto Madero se erige como la operación urbana insignia de la CABA, en estos últimos años diversas zonas de la ciudad fueron definidas como áreas potencialmente valorizables por parte del gobierno local (sectores de los barrios de San Telmo, La Boca, Barracas, etc.). Estas áreas fueron remozadas con inversiones públicas en infraestructura y espacio público de diferente envergadura (extensión, aunque demorada, de la línea B hasta Villa Urquiza, creación del distrito tecnológico Parque Patricios, renovación de las veredas y creación de nuevos espacios verdes en Palermo, etc.). Sin embargo, a diferencia de Puerto Madero, estas dinámicas de renovación urbana no llegan

a conformar proyectos acabados, sino que se insertan en una matriz más general de políticas urbanas, orientadas por la concepción del empresarismo urbano.

El marco general de muchas de estas intervenciones fue la decisión por parte del GCABA de definir a la zona sur como área de desarrollo prioritario, lo que implicó orientar las políticas públicas con una “hipótesis de gestación de nuevas centralidades urbanas” (Rodríguez, Arqueros Mejica, Rodríguez et al., 2011). Este proceso se inicia, al menos desde la década de 1980, cuando el gasto público empieza concentrarse progresivamente en la zona.

En este marco, el GCABA impulsó la creación de distritos o polos que promovieron una mayor especialización territorial de los barrios del sudeste. La creación de estos distritos perseguían un triple objetivo: la promoción de una industria estratégica, el desarrollo de una zona postergada y la ubicación de la ciudad en el tablero de los inversores nacionales e internacionales. No es una estrategia que se agote en algunos barrios —está el Polo Farmacéutico de Lugano, por ejemplo—, ni siquiera en la zona sur —el Polo Audiovisual de Colegiales-Palermo—, pero sin dudas su implementación fue muy intensa en el sudeste. Esta política, publicitada con entusiasmo por la gestión, genera muchos interrogantes sobre su impacto, que en algunos casos no parece ser otro que aumentar la rentabilidad de empresas preexistentes que se relocalizan, generar un marco propicio para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios privados rentables y promover una discutible especialización territorial.

Se puede postular que, de no mediar políticas específicas de regulación del mercado de suelo, la concentración de la inversión pública en un territorio delimitado puede generar un proceso de valorización inmobiliaria selectiva (Guevara, 2013). Éste se expresa en un aumento de los precios de los inmuebles, no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, en relación con otras zonas de la ciudad y con respecto al promedio general de la misma. De hecho, el Modelo Territorial elaborado por la Secretaría de Planeamiento Urbano toma como uno de los indicadores para evaluar el impacto sobre las políticas urbanas en la zona sur la “equitatividad del precio del suelo”. Según este indicador, el aumento del precio del suelo en las zonas deprimidas, implicaría una reducción de la desigualdad económica. Lo que no analiza dicho Modelo Territorial es quién se beneficia con esta valorización. Es esta valorización selectiva la que genera las condiciones económicas para que se desarrollen procesos de renovación urbana, lo que viene produciéndose con éxito y dinámica diversos en los diferentes barrios.

A diferencia de Puerto Madero, no se registra en estos barrios un mecanismo de transferencia de activos públicos (tierras) al sector privado, al menos no como parte central de la estrategia. Tampoco conforman una iniciativa única, sino que son un conjunto de medidas, acciones y omisiones que determinan la decisión del Estado de promover la transformación urbana en zonas definidas como degradadas, en aras de promover el



desarrollo urbano, la actividad económica y la creación de empleo. Estos procesos son todavía incipientes y no han prosperado más allá de sectores puntuales en los barrios. Sin embargo, claramente se inscriben en una matriz de políticas urbanas orientadas por concepciones afines con el empresarismo urbano. Tampoco son privativos de instancias gubernamentales tradicionalmente ligadas al planeamiento y el desarrollo urbano, como la Secretaría de Planeamiento, sino que organismos como el Ministerio de Desarrollo Económico también ha jugado un rol fundamental en la promoción de la actividad económica en la zona, pero con un abordaje que tiene fuertes impactos territoriales.

En términos generales, la renovación urbana de los barrios del sudeste se plantea como una extensión del área central, de la misma forma que lo hizo Puerto Madero. El proyecto de desarrollo prioritario de la zona comenzó por incorporar a los barrios de San Telmo y La Boca y se está extendiendo paulatinamente hacia Barracas y Parque Patricios. Estos barrios, a su vez, han ido adquiriendo diferentes perfiles: San Telmo y La Boca más vinculados al turismo, la gastronomía y a ciertos nichos comerciales como las ferias de artesanías -una gentrificación comercial. Barracas, vinculado a la promoción de oferta residencial de sectores de ingresos medios altos -una gentrificación en sentido más clásico- y a la localización de un distrito administrativo. Finalmente, Parque Patricios se plantea como un sector especializado en establecimientos de Tecnologías de Información y Comunicación. Se trata de una estrategia de descongestión del área central que apunta a concentrar actividades económicas avanzadas.

La definición de la zona sur como el área pendiente de desarrollo más importante de la ciudad es producto de procesos sociales y espaciales de larga data, vinculados al proceso de urbanización de la CABA. No obstante, la normativa urbana reforzó en gran medida esta tendencia, localizando históricamente allí los usos del suelo menos rentables, siguiendo la lógica de la zonificación del urbanismo moderno. Los primeros indicios en la prensa del programa de renovación urbana aparecen en los medios gráficos hacia principios de la década de 1990 (Di Virgilio, 1999), pero pueden ser rastreados en diagnósticos y relevamientos previos -como, por ejemplo, el concurso "20 ideas para Buenos Aires".

Figura 1

Barrios y Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: <http://www.buenosaires.gov.ar>

En este contexto, los barrios del sudeste han venido protagonizando transformaciones producto de la orientación territorial de las políticas urbanas. Este proceso se profundizó a partir de la autonomización de la ciudad, que permitió ganar mayores grados de libertad en términos de definición de política de desarrollo urbano. El Plan Estratégico Buenos Aires 2010, publicado en 2005, hace especial hincapié en las diferencias territoriales entre el norte y el sur y tiene entre sus lineamientos estratégicos la "integración equitativa de la zona sur", en donde la cuestión del hábitat y la cuestión hidráulica del control de las inundaciones son elementos fundamentales.

Asimismo, el Plan Urbano Ambiental (PUA)² plantea esta área como una de las más degradadas de la ciudad pero, a la vez, como la que mayores potencialidades tiene para generar un proceso de reestructuración y renovación. Según reza el documento final, en el contexto de globalización, se postula la necesidad de que Buenos Aires se inserte en el concierto de ciudades como una ciudad global y aumente su competitividad para atraer inversiones que generen desarrollo económico. Así, impulsa la consolidación del rol internacional de Buenos Aires, mediante el desarrollo de grandes equipamientos e infraestructuras, una parte importante de las cuales se alojarán en la zona sur.

Ante este diagnóstico recurrente, desde mediados de la década de 1980, el gasto público comenzó a concentrarse progresivamente en esta zona de la ciudad. Según Rodríguez, Bañuelos y Mera (2008), entre 1988 y 1997 el gasto pasó del 6% al 15% en el Distrito IV³; mientras que en 1999 de cada \$100 invertidos en el norte, \$130 se gastaban en el sur.

² La formulación del PUA fue establecida por la Constitución de la CABA, en su artículo 29°, y reglamentada a través de la Ley 71 de 1998. Fue sancionado finalmente con algunas modificaciones mediante la Ley 2.930 de 2008.

³ Que comprende los barrios de La Boca, Barracas, San Telmo y Montserrat.



A fin de tener una aproximación a la distribución territorial de la inversión pública se pueden analizar los Planes Plurianuales de Inversión (PPI) disponibles en el sitio web del GCABA. Estos planes permiten dar cuenta de la orientación territorial de la inversión pública. Sin embargo, deben ser tomados con reserva ya que no necesariamente todas las inversiones son ejecutadas. Si se toman los años 2003, 2005, 2007, 2009 y 2011 se puede observar que la inversión prevista en la zona sur (comunas 4 y 8) representa el 50,8% de la inversión promedio de todo el período (Figura 2).

Tabla 2

Inversión prevista en los Planes Plurianuales de Inversión según comuna. 2003-2011.

Comuna	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Comuna 1	4,3%	5,5%	8,4%	14,0%	6,7%	11,9%
Comuna 2	0,5%	0,2%	0,4%	0,2%	0,0%	1%
Comuna 3	0,1%	0,2%	0,0%	0,8%	0,1%	0,9%
Comuna 4	38,3%	42,5%	24,9%	28,6%	39,7%	1,8%
Comuna 5	-	0,4%	0,7%	0,9%	0,2%	0,9%
Comuna 6	0,5%	0,6%	0,0%	0,5%	0,1%	0,9%
Comuna 7	4,1%	12,6%	16,0%	9,1%	5,9%	1,1%
Comuna 8	11,9%	17,4%	31,2%	10,6%	6,5%	3,8%
Comuna 9	0,0%	0,7%	0,1%	1,9%	0,0%	1,5%
Comuna 10	-	-	0,0%	-	0,0%	1,0%
Comuna 11	-	0,2%	0,0%	1,1%	0,1%	0,9%
Comuna 12	25,4%	4,1%	11,8%	9,9%	17,0%	4,5%
Comuna 13	13,6%	9,6%	4,9%	4,1%	1,8%	1,8%
Comuna 14	0,7%	1,3%	1,1%	1,2%	0,1%	0,9%
Comuna 15	0,4%	2,9%	0,5%	2,2%	0,0%	1,0%
Varias	-	1,8%	-	15,1%	21,8%	48,6%
Zona A (Comunas 2, 12, 13 y 14)	40,2%	15,1%	18,2%	15,3%	18,9%	8,2%
Zona B (Comunas 1 y 3)	4,4%	5,7%	8,4%	14,8%	6,8%	12,3%
Zona C (Comunas 4 y 8)	50,3%	60,0%	56,1%	41,4%	46,5%	5,5%
Zona D (Comunas 9, 10 y 11)	0,0%	0,9%	0,1%	3,0%	0,2%	3,4%
Zona E (Comunas 5, 6, 7 y 15)	5,1%	16,5%	17,2%	12,6%	6,2%	3,9%
Varias*	-	1,8%	-	12,9%	21,5%	48,6%

Fuente: Elaboración propia en base a los Planes Plurianuales de Inversión (GCABA)

* Obras que por sus características impactan en más de una comuna y no pueden ser incluidas en los agrupamientos (zonas) definidos por la Dirección General de Estadísticas y Censos.

Si se toma la comuna 4, que comprende los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya, el promedio para esos años representa el 34,8%, y es la comuna que más inversión concentra. Este promedio esconde una disminución gradual de la inversión prevista en el sur que cae del 55,5% entre 2003-2007, al 43,4% para el período 2009-2011 (Figura 1) y puede estar vinculada a un mayor componente de iniciativas pro-mercado en el período 2009-2011 –fundamentalmente exenciones e incentivos que no requieren gastos- que a la inversión real en obras públicas.

Estos datos son coherentes con los presentados en el Programa general de acción de gobierno 2005-2007⁴ del GCABA, en donde se indicaba que en 2005 la inversión total en la zona sur era del 51,24%, en función de la definición de localizar la mayor parte de las inversiones en la zona sur para “producir una inyección correctiva de las disparidades que el mercado genera en la asignación de recursos” (contra tan sólo el 8,25% en la zona

⁴ El único de toda la serie que presentó información territorializada del gasto.

norte). Entre las obras principales se incluyen la mencionada extensión de la Línea H (\$140 millones), la extensión de la Línea A –que en nuestro cálculo no se incluyó en la zona sur- (\$34 millones), la construcción de viviendas y las obras vinculadas a la reurbanización de las villas (alrededor de \$200 millones), las obras hidráulicas de la cuenca del Arroyo San Pedrito (\$23 millones) y la cuenca Boca-Barracas (\$27,5 millones), la remodelación del ex edificio Alpagatas para localizar la Secretaría de Justicia y Seguridad, etc. También se tomaron otras iniciativas orientadas a motorizar la demanda en el mercado inmobiliario, donde se destaca la creación de una línea de crédito hipotecario con tasa subsidiada por parte del Banco Ciudad, para la zona sur y otra para el Distrito Tecnológico.

En el PPI 2013, en cambio, la situación se modifica sustancialmente, fundamentalmente porque una de las obras con más repercusión en estos planes, la construcción de la Línea H de subterráneos (que abarca las Comunas 1, 2, 3 y 4) está enfocándose en los tramos A1 y A2 que son los que llevan la línea a través de los barrios de Parque Patricios y Nueva Pompeya, pero también el tramo C2 que conecta la Estación Corrientes con Plaza Francia en el barrio de Recoleta. Hasta el año 2011, el impacto de esta línea se limitaba a la zona sur, porque no había avanzado aún sobre los tramos siguientes. Esta extensión determina que el gasto no pueda ser imputado sólo a las comunas del sur, por lo que la participación de las Comunas 4 y 8 (Zona C) en el total desciende considerablemente (algo más del 5%), ganando participación la Zona A y B (8% y 13%, respectivamente). No obstante, justamente, la extensión de la Línea H mejora sustancialmente la conectividad de la zona sur, por lo que también tiene un impacto cierto en la estructura de rentas del suelo y en el precio de los inmuebles. De hecho, a partir de la conexión con el resto de las líneas de subterráneos barrios como Parque Patricios y Nueva Pompeya están a sólo minutos de viaje del microcentro porteño.

Es necesario destacar la realización del Metrobus Corredor Sur que abarca 22 km y atraviesa 8 barrios. Los cálculos oficiales estiman que transporta diariamente a 250.000 pasajeros y que permite una reducción del tiempo de viaje en un 20%. La inversión total prevista es de algo más de \$ 207 millones. En la actualidad, el GCABA trabaja en una obra para unir los corredores del Metrobus, brindando la posibilidad de circunvalar la ciudad en transporte público.

En el Plan de Acción de Gobierno 2013-2015 del GCABA se señala entre las prioridades del Ministerio de Desarrollo Urbano:

- el impulso al proyecto Distrito Gubernamental, que se localiza en el barrio de Barracas. Se expresa el objetivo de reducir el gasto en alquiler de oficinas, pero también se habla de mejorar el entorno de la sede buscando “regenerar el confort urbano de la zona sur”.

- el proyecto Área Central, que tiene entre otros objetivos mejorar el espacio público en pos de alcanzar un mayor atractivo turístico.



Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Económico del GCABA tiene como uno de sus ejes el impulso a los Distritos Tecnológico, de la Artes y Diseño, ubicados en los barrios del sudeste. Asimismo, se propone impulsar el desarrollo Económico y Social en la zona sur, incluyendo un Polo Farmacéutico y Distrito BIO en Villa Lugano y la creación del Distrito del Deporte y del Distrito Sustentable. Esto pone de manifiesto la continuidad de las políticas territoriales de la gestión de la CABA.

A continuación, entonces, se reseñan algunas de las iniciativas impulsadas en estos barrios.

En el caso de La Boca, se trata de un barrio cuyo origen está vinculado al asentamiento de población obrera de origen inmigrante europeo, especialmente italianos (genoveses). Muchos de estos se desempeñaban en las actividades que circundaban el funcionamiento del puerto del Riachuelo. En la medida que se fueron integrando y prosperando, se relocalizaron hacia barrios más netamente de clase media, aunque muchos otros se quedaron arraigados en la zona. La desactivación del puerto y la progresiva pérdida de empleo en el sector industrial marcaron el declive desde la década de 1960-70 de la zona en cuestión. El hábitat se fue degradando de forma acelerada y se convirtió en una problemática acuciante desde la recuperación democrática de 1983.

En ese marco, la formulación del programa de Recuperación de La Boca (RECUP-Boca) formulado por el GCABA en la década de 1980, postulaba una recuperación urbana integral del barrio de La Boca. Para ello, articulaba fuertes inversiones en infraestructura y espacio público, con políticas de rehabilitación y consolidación del hábitat popular. La más importante de estas inversiones, sin dudas, era las ya mencionadas obras de control de inundaciones de la ribera, uno de los principales déficit estructurales de la zona. Finalmente, lo que estaba pensando como una intervención integral, se terminó fragmentando, y se hizo hincapié en el componente hidráulico por encima del resto.

El problema habitacional fue una constante para el barrio. El gobierno local ensayó sucesivas respuestas que no terminaron de ser exitosas. Como consecuencia, es posible rastrear diferentes “capas geológicas” (Guevara, 2010) de la intervención pública en el barrio, que resultó en un stock importante de inmuebles públicos en un estado de degradación muy importante.

Las obras hidráulicas se ejecutaron durante buena parte de la década de 1990 y fueron inauguradas en 1998, tuvieron un costo algo menor a los \$80 millones y contaron con financiamiento internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En ese año, además, se anunció el Plan Director Hidráulico Director de la Ciudad, que daba el marco para realizar obras hidráulicas en diferentes cuencas, donde la Cuenca Boca-Barracas se mantuvo como uno de sus componentes fundamentales. De esta forma, la atención de la problemática de las inundaciones en La Boca fue uno de los ejes centrales de la política pública urbana. Todavía en el Plan de Inversiones 2003-2005 había contempladas obras de desagües por más de \$50 millones en esta cuenca.

El otro eje importante de inversión pública en el barrio fue la renovación de los espacios públicos y verdes, entre los que se destacan la Avenida Pedro de Mendoza, la creación del Parque de Flor Nativa Benito Quinquela Martín, la renovación de la Avenida Regimiento Patricios, la renovación del Paseo Garibaldi. Muchas de estas obras tenían el objetivo de extender el circuito turístico existente hacia el interior del barrio, vinculándolo con la cancha del Club Atlético Boca Juniors y su entorno.

También es para destacar la creación del Distrito de las Artes mediante la Ley 4.353 de 2012, que abarca buena parte del barrio y que tiene centro en la Usina de la Música, recientemente reciclada (más de \$55 millones). Para promover el mismo se implementaron exenciones al Impuesto a los Ingresos Brutos durante un plazo de hasta 10 años, incentivos para la rehabilitación de inmuebles con valor patrimonial para el desarrollo de actividades artísticas, exenciones a los impuestos a los sellos para actos y contratos onerosos y otras tasas y contribuciones por 10 años. Asimismo, se estableció que el Banco de la Ciudad establezca líneas de crédito accesibles para el desarrollo de las actividades promovidas, pero también para emprendimientos inmobiliarios.

Todas estas iniciativas apuntaban a conectar el barrio con un área central extendida -fundamentalmente a través del turismo y los servicios y a partir de una recuperación pintoresca y exótica de la cultura popular que caracteriza al barrio. No obstante, parece poco probable que la renovación siga extendiéndose si antes no se soluciona la problemática habitacional crítica. En los hechos, como señalan Herzer, Di Virgilio y Rodríguez (2013), la gentrificación de La Boca está todavía hoy acotada a un circuito que abarca la zona de Caminito – Vuelta de Rocha y que tiene un carácter marcadamente comercial-turístico antes que habitacional.

Por su parte, el barrio de San Telmo es un barrio histórico que está plagado de hitos urbanos que refieren a la fundación de la ciudad. Si bien históricamente ha tenido un carácter residencial, desde la década de 1980-1990 se inició un fuerte proceso de transformación que implicó su verticalización y la inclusión de actividades de servicios (gastronómicas, culturales, hoteleras, etc.). El barrio ha sido objeto desde 1980 de políticas de promoción turística y cultural que tienen como objetivo recuperar su patrimonio arquitectónico. En realidad, la primera intervención en este sentido data de 1970, cuando se incorpora en el CPU el Distrito U24 (Catedral al Sur – San Telmo – Avenida de Mayo) como área de preservación arquitectónica y cultural. Originalmente incluía 113 manzanas, pero fue reducida a 43 por la presión de los intereses inmobiliarios, a medida que se pasa de una protección arquitectónica a una protección basada en una dimensión intangible del patrimonio que busca maximizar el rédito político a partir de una mínima inversión (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008). Según estos autores, a lo largo de la intervención, las políticas de preservación patrimonial



transitaron desde una impronta fuertemente arquitectónica a un enfoque más intangible del patrimonio, para generar espacios atractivos para los emprendimientos inmobiliarios y turísticos⁵. Herzer, Di Virgilio y Rodríguez (2013), afirman claramente que estas políticas de protección del patrimonio estuvieron puestas en función de la promoción de los emprendimientos del sector privado.

Estas intervenciones se enmarcan en la estrategia de posicionamiento de la CABA en el mercado turístico global. En el Programa de Acción de Gobierno 2009-2011 del GCABA se incorporaba como uno de los objetivos “instalar la Marca Ciudad”, con la idea de “innovar en el desarrollo de productos turísticos, lograr el posicionamiento de nuevos mercados y generar un compromiso público-privado para el desarrollo sostenible de la ciudad”. Con esa finalidad se creó el Ministerio de Turismo de la Ciudad y el Ente de Turismo que impulsaron diferentes iniciativas en este sentido, como la realización de grandes eventos culturales, sin incentivar necesariamente la producción artística preexistente en los barrios (Rodríguez, Arqueros Mejica, Rodríguez et al., 2011).

En términos de política patrimonial del GCABA, sobresale la reciente sanción de la Ley 3.686 de Recuperación de Edificios Existentes que apunta a flexibilizar las obras de renovación. Su objeto es dotar de mayor amplitud y flexibilidad a las obras de ampliación y reciclaje en edificios construidos con anterioridad al CPU de 1977. Si bien la misma no está acotada a San Telmo, está pensada para que sus efectos principales se den en el área central y en los barrios adyacentes en donde está localizada la mayor parte del stock edilicio afectado por esta normativa.

El barrio de Barracas, por su parte, estuvo marcado desde su origen por la presencia de numerosos establecimientos industriales. Consecuentemente, la progresiva desindustrialización y la decisión de erradicar gran parte de este sector de la ciudad desde la década de 1970 marcaron la degradación del barrio y generaron un importante stock de inmuebles vacantes. Este stock fue siendo progresivamente adquirido y rehabilitado para usos comerciales y habitacionales, produciendo un masivo cambio de uso del suelo y una refuncionalización del parque construido (Guevara, 2013). La estructura urbana del barrio está fuertemente marcada por la presencia de grandes infraestructuras -como la Estación de Ferrocarril Buenos Aires y los Hospitales Neuropsiquiátricos Borda, Moyano y Tobar García) y de villas y asentamientos a la vera del Riachuelo, donde sobresale la Villa 21-24, una de las más grandes de la ciudad. Esta compleja y fragmentada estructura urbana es uno de los factores más relevantes para entender por qué el proceso de gentrificación no se amplió a todo el barrio.

En este contexto, se puede mencionar una importante iniciativa, todavía incipiente, para promover el desarrollo urbano en un área bien localizada del barrio: el proyecto Centro Cívico Siglo XXI o Distrito Gubernamental. Este proyecto consiste en la relocalización

de gran parte de las oficinas de la administración pública local al predio que hoy ocupan los hospitales neuropsiquiátricos. Tiene dos objetivos: por un lado, generar una operación inmobiliaria con los inmuebles que hoy ocupan estas oficinas, como el Edificio del Plata, situado en pleno obelisco de Buenos Aires. Por el otro, impulsar el desarrollo urbano en una zona deprimida por la presencia de las instituciones neuropsiquiátricas. Para ello, es necesaria la relocalización de estas instituciones, operación que se articula con un cambio de paradigma, que impulsa la tercerización y privatización de las funciones de salud mental. Recientemente, se ha aprobado en la Legislatura de la CABA el proyecto de ley para vender el Edificio del Plata (Ley 4.473 de 2012). A su vez, están en proceso de licitación los primeros edificios que albergarán a las nuevas oficinas. Sólo para la construcción de la Sede Central del distrito se prevé una inversión de más de \$250 millones. El Centro Cívico Siglo XXI forma parte de un objetivo considerado estratégico por el GCABA en los diferentes Programas de Acción de Gobierno del período estudiado: la descentralización administrativa y la revalorización del espacio público. Es de destacar que este proyecto apunta además a remover uno de los principales obstáculos de la transformación en el barrio: su estructura urbana fragmentada.

Otra de las iniciativas importantes realizadas en el barrio, es la creación de un Distrito de Diseño, cuya sede, el Centro Metropolitano de Diseño se construyó en el edificio remodelado del Mercado del Pescado, que implicó una inversión de más de \$60 millones. La Ley 4.761 de 2013 creó dicho distrito y estableció una serie de incentivos para la promoción del mismo, donde se destacan las exenciones sobre impuestos, tasas y contribuciones. Asimismo, se prevé la implementación por parte del Banco de la Ciudad de líneas de créditos preferenciales y la creación de un Programa de Promoción de Construcciones Sustentables que conceda créditos a largo plazo.

Recientemente, la Secretaría de Cultura de la Nación tomó la decisión de relocalizar su sede, desde el acomodado barrio de Recoleta nada menos que a la villa 21-24, ubicada en el barrio de Barracas. Si bien es una decisión de nivel Nacional y todavía es muy incipiente como para analizar sus efectos, es necesario destacar los efectos que puede tener la localización de un organismo tan relevante en un barrio relegado de la ciudad, con una obra de infraestructura que implica un Centro Cultural de 1.500 metros cuadrados, significando un cambio - hasta ahora en realidad una excepción- en la política territorial de la Nación y que puede generar importantes impactos territoriales en la zona.

Finalmente, en el barrio de Parque Patricios se pueden resaltar destacar dos intervenciones fundamentales, que están interrelacionadas: la extensión de la Línea H de subterráneo y la promoción del Distrito Tecnológico.

En primer lugar, la construcción de la línea H del subterráneo, que fue aprobada en 1999 por la Ley 317 pero que se inauguró en

⁵ San Telmo y Montserrat llegaron a contar con más de 800 edificios catalogados dentro de este esquema de protección.



octubre de 2007, tenía como objetivo conectar esta zona de la ciudad con el área central, promoviendo su desarrollo. Si bien el trazado completo llega hasta la zona de Retiro, actualmente llega hasta la avenida Corrientes, articulándose con el conjunto de la red preexistente⁶. La mencionada ley también estipuló que la construcción de la línea debía comenzar por el sur. En el año 2011, según el Plan Plurianual de Inversiones 2012-2014 el GCABA llevaba invertidos más de \$580 millones en la construcción de esta línea, y tenía previsto una inversión total de \$3.457 millones, lo que implica por mucho la inversión más importante del período, representando un 12,7% del total de inversión prevista.

Por otro lado, la creación en 2008 del Distrito Tecnológico (Ley 2.972)⁷ prevé una serie de incentivos, beneficios y exenciones para la radicación de empresas de tecnología de información y comunicación (Guevara, Imori y Ronis, 2011), donde destacan líneas de crédito preferenciales del Banco Ciudad y un 25% de FOT adicional para desarrollos inmobiliarios vinculados a TIC's (Ley 3.516 de 2010). Según el mismo GCABA, la experiencia está inspirada en el "Distrito @22" de Barcelona, así como en el distrito "Caohejing Hi-Tech Parck" de Shanghai.

Desde entonces, se buscó promover la radicación de empresas de Tecnología de Información y Comunicación en dicha zona con el objetivo de hacer de Buenos Aires la "Capital Latinoamericana de la Tecnología". El Plan de Acción de Gobierno 2012-2014 del GCABA señalaba que había más de 90 empresas radicadas en el distrito, mientras que en enero de 2012 ya había más de cien empresas radicadas. En la mayor parte de los casos no se trata de empresas nuevas creadas, sino que son empresas que se relocalizaron por los beneficios implicados.

Como parte de la promoción de este distrito se inició la construcción de la nueva sede corporativa del Banco Ciudad, en una manzana ubicada entre las calles Uspallata, Atuel, Los Patos e Iguazú, que prevé la construcción de 35.000 m² con un costo de \$162,4 millones más \$13,6 millones del terreno, y la apuesta a desarrollar un proyecto de arquitectura emblemático. También se prevé la construcción del Centro Metropolitano de Tecnología, un emprendimiento público-privado que se instalará en inmuebles de la CBAS. Para el período 2012-2014 se prevé una inversión de más de \$16 millones en el mejoramiento del espacio público en el polígono del Distrito Tecnológico. El GCABA destaca como uno de los efectos del distrito la elevación del precio de los terrenos y oficinas, si bien se mantenían muy por debajo de las áreas de oficinas tradicionales del centro o las más renovadas como Puerto Madero.

Empresarismo urbano, gentrificación y conflictos urbanos

La confluencia de la extensión de un tipo de gobernanza urbana empresarista y el impulso a los procesos de gentrificación amenaza la producción, reproducción y apropiación de la ciudad como valor de uso complejo y abre una brecha para la acción reivindicativa por parte de los movimientos sociales urbanos que luchan por el

derecho a la ciudad. Este derecho es de tipo colectivo más que individual y es entendido por Harvey (2012) como el derecho por parte de las mayorías de trabajadores urbanos a beneficiarse y apropiarse de la ciudad que coadyuvan a producir y reproducir y a participar de las decisiones vinculadas a ese proceso de producción y reproducción, es decir la urbanización en su conjunto.

Esto quiere decir que lo que el derecho a la ciudad viene a cuestionar es el carácter mismo de la urbanización capitalista, que está puesta al servicio de la perpetua acumulación de capital y que cumple un rol central en la absorción de excedentes de capital y trabajo por medio de los mecanismos de ajustes espacio-temporales (Harvey, 2001). En este aspecto, el empresarismo urbano y la gentrificación no hacen más que apuntalar este rol sistémico de la urbanización capitalista, lo que permite comprender la recurrente emergencia de movimientos de oposición a los procesos de gentrificación y a la orientación más general de las políticas urbanas que lo hacen posible.

La CABA se caracterizó históricamente por ser el epicentro de la vida económica y social del país. Pero también lo es en términos políticos. Esto tiene como consecuencia que una parte importante de la conflictividad social -o al menos aquella que tiene mayor repercusión mediática- se desarrolla en este territorio⁸. Esto vale tanto para los conflictos sectoriales, vinculados a las reivindicaciones de los trabajadores o de los diferentes grupos patronales, como para los conflictos territoriales, específicamente urbanos.

Al analizar las posibilidades de estructuración de un movimiento de oposición al capitalismo neoliberal y su modalidad de urbanización, en clave específicamente urbana -o que al menos incluya esta dimensión como algo central de su estructuración-- Harvey (2012) da cuenta del carácter fragmentado y desorganizado de los movimientos reivindicativos en general. No obstante, dadas las transformaciones recientes en el sistema capitalista que pueden sintetizarse como la transición del fordismo-keynesianismo al posfordismo o régimen de acumulación flexible (Harvey, 2001), el autor afirma que la dimensión urbana de los movimientos sociales se vuelve central como aglutinador de un universo de trabajadores urbanos fragmentados. Cada vez es más difícil estructurar un movimiento social capaz de liderar la búsqueda por una forma alternativa de organización social centrada exclusivamente en la clase trabajadora a partir de su organización en el lugar de trabajo. Esta realidad que se hace cada vez más patente en los países del capitalismo central, ha sido una constante en los países de capitalismo dependiente, que ahora se profundiza, dado el nivel acotado de desarrollo de las estructuras económicas de donde proviene la utilización de una categoría tan heterogénea como "sectores populares".

En este marco, la organización territorial se vuelve central y especialmente lo es la capacidad de articular ambas dimensiones, lo comunitario y la organización en el lugar de trabajo. Harvey (2012) menciona como ejemplos de esta articulación dos momentos históricos: la Comuna de París de 1871 y la rebelión

⁶ Recientemente el GCABA lanzó las licitaciones para las seis estaciones restantes que completan la Línea H desde Corrientes hasta Retiro.

⁷ Si bien es conocido como el Distrito Tecnológico Parque Patricios, en realidad abarca una parte considerable del barrio de Nueva Pompeya, y partes menores de los barrios de Boedo, Constitución y Barracas.

⁸ En las últimas décadas la conflictividad social en las ciudades y pueblos del interior ha sido muy importante aunque escasamente difundida, especialmente vinculada a la explotación de los recursos naturales.



de El Alto en Bolivia entre 2003 y 2005 en lo que se denominó la “Guerra del Agua”. La confluencia en la conflictividad de las organizaciones de tipo sectorial con aquellas de tipo territorial, urbano o comunitario aparece como una de las claves fundamentales para el éxito de dichos movimientos.

La fragmentación de las luchas de origen estrictamente territorial es algo que puede percibirse con claridad en el caso de la CABA. En los últimos años, el impulso por diferentes vías de la actividad inmobiliaria en la ciudad y el importante nivel de actividad constructiva registrado, determinó la emergencia de conflictos en numerosos barrios de la ciudad (Guevara, 2013). Muchos de estos barrios son asiento de sectores medios, incluso medios-altos, que ven amenazado su hábitat y su estilo de vida residencial por los procesos de transformación urbana y densificación acelerados. Emergieron entonces movimientos y agrupaciones que con argumentos fundamentalmente ambientales y de protección al patrimonio arquitectónico, se oponen a la demolición y construcción indiscriminada: Basta de Demoler, SOS Caballito, Vecinos de Villa Pueyrredón, etc. Incluso en barrios más populares, como La Boca, los sectores más interpelados por la problemática ambiental y urbana generaron movimientos específicamente orientados a impulsar estas reivindicaciones, como el Movimiento por el Resurgimiento de La Boca.

A esta movilización más novedosa por parte de sectores medios urbanos se suma la creciente conflictividad asociada al hábitat popular. Entre los censos de 2001 y 2010 la población en villas y asentamientos en la ciudad creció más del 50%, cuando la población total de la ciudad apenas creció un 4,1%. Previamente, en el período 1991-2001 había crecido por encima del 100%, cuando la población total había descendido levemente. La desarticulación, desfinanciamiento y subejecución de la política de vivienda por parte de la gestión de la CABA en los últimos años recrudesció en términos generales la situación habitacional de los barrios populares de la ciudad. Durante algunos años, dando cuenta de este recrudescimiento, la ciudad declaró por ley la emergencia habitacional en 2004, prorrogada por tres años más en 2007. Pero, en 2010, la gestión de Macri se negó a prorrogar nuevamente esta situación, dejándola sin efecto en 2010, sin que nada indique que la situación haya mejorado.

Estos factores han generado un alto nivel de conflictividad social asociado al hábitat en los últimos años. Recopilando la cobertura mediática de estos conflictos, pueden mencionarse entre muchos otros casos los siguientes como los más resonantes:

- conflictos vinculados al desarrollo de experiencias de autogestión del hábitat, que buscan romper con el patrón de localización territorial que sanciona el mercado y la orientación dominante de las políticas urbanas. En Buenos Aires existe un importante sector cooperativista que surge desde la década de 1980. Contó con escaso apoyo del gobierno local, hasta que en 2000 en el marco de la sanción e implementación de la Ley 341 de Autogestión de la Vivienda se multiplicaron las experiencias. Esta normativa permitió

la compra de más de 100 inmuebles en diferentes barrios de la ciudad, pero con una notable concentración en barrios del sudeste y centro, como La Boca, Barracas, San Telmo y Constitución. A veces estas cooperativas se nucleaban en organizaciones más grandes, como puede ser el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, Movimiento Territorial de Liberación, Comedor Los Pibes, etc., en otros casos cooperativas aisladas se nucleaban en espacios de articulación (como puede ser el caso del Movimiento Vivienda y Trabajo) o también existen cooperativas que se mantienen independientes. El apoyo recibido en la coyuntura de 2000-2005 se fue apagando progresivamente, marcando un “cierre” por parte del gobierno local (Guevara, 2013), que desde entonces apunta a desfinanciar la operatoria.

- conflictos recurrentes en inquilinatos, conventillos y casas ocupadas en el barrio de La Boca, San Telmo, Barracas, Constitución, etc. Los procesos de gentrificación reseñados en el apartado anterior tuvieron como una de sus “víctimas” predilectas a estas tipologías habitacionales que forman parte importante del stock degradado que es condición necesaria para la renovación urbana. Este desplazamiento compulsivo se expresó en un aumento sostenido de las demandas judiciales por desalojo y los casos de desalojos efectivos⁹. Asimismo, si bien las fuentes oficiales no lo reconocen, fuentes alternativas alertan sobre un aumento importante del número de personas en situación de calle¹⁰. Alrededor de esta población emergieron numerosas organizaciones sociales dedicadas no sólo a la problemática habitacional, sino también a atender situaciones más acuciantes a través de comedores populares (Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires, Nuestro Hogar, Aukache, Comedor Los Pibes, Manos Solidarias, etc.).

- conflictos recurrentes en las villas, en demanda del impulso a políticas de urbanización, que garanticen la provisión de servicios y espacio público de calidad, así como el acceso al suelo y a la vivienda dignos. La historia de organización y articulación entre las demandas y reivindicaciones de las diferentes villas y asentamientos es muy rica en la CABA (Cravino, 2002), pero no ha podido ser recuperada en los últimos años, pese a reiterados intentos. Entre muchas otras organizaciones que intentaron nuclear al movimiento villero se puede mencionar el Movimiento Villero Peronista y el Frente Villero de Liberación Nacional de la década de 1970, el Movimiento de Villa y Barrios Carenciados de la década de 1980 y la Federación de Villas, Asentamientos y Núcleos Habitacionales Transitorios de la década de 1990. Recientemente, se ha conformado una organización denominada “Corriente Villera Independiente” que impulsa como iniciativa destacable el “Congreso Villero”, pero es un movimiento todavía incipiente.

- las acciones de los movimientos ambientalistas y patrimonialistas que reaccionan ante lo que denuncian como un excesivo desarrollo de la construcción y los negocios inmobiliarios tampoco han logrado una articulación general, pese a que han mostrado una mayor capacidad de movilización de recursos y de lobby, especialmente en la Legislatura de la CABA, tradicionalmente permeable a este tipo de demandas (Guevara, 2013).

⁹ La ONG Proyecto 7 Gente en Situación de Calle alertaba en diciembre de 2012 que en el último semestre de dicho año habían sido desalojadas 22 mil personas. <http://www.diariopopular.com.ar/notas/108451-aumenta-la-ciudad-la-gente-que-vive-la-calle>

¹⁰ El relevamiento oficial de 2012 habla de 1.300 personas en situación de calle, pero la ONG Médicos del Mundo hablaba en 2012 de más de 16 mil personas. <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/ciudad-hay-16-353-personas-en-situacion-de-calle/>



No obstante, en la mayoría de los casos, no existe un hilo conductor entre estos movimientos reivindicativos vinculados al hábitat popular y ha primado la fragmentación y la desarticulación, factores que pueden explicar la falta de eficacia para incidir en la orientación de las políticas urbanas locales. La gentrificación como tal no es problematizada en general por estas organizaciones, pero existe una clara conciencia de que la orientación de las políticas urbanas del gobierno local, que aquí caracterizamos como empresarismo urbano, apuntan a generar una ciudad cada vez más excluyente y que responde a garantizar la rentabilidad de los emprendimientos inmobiliarios privados. Algunos de estos grupos, especialmente aquellos más vinculados a los reclamos ambientales, se han apropiado de la expresión “extractivismo urbano”, para dar cuenta de la primacía de los intereses privados inmobiliarios por encima del bien común y el derecho a la ciudad para el conjunto de la población. Este concepto ilustra la subordinación del proceso de urbanización a los intereses del capital inmobiliario privado y las consecuencias nocivas en términos ambientales, la sobredensificación de algunos barrios, la pérdida de calidad urbana, etc.

Las organizaciones de base sectorial, especialmente los sindicatos, todavía se mantienen al margen de este tipo de reivindicaciones, exceptuando alguna reivindicación por parte de sectores aglutinados en las fracciones opositoras de la Confederación General del Trabajo (CGT) y de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). La seccional Capital de la CTA ha tenido un rol bastante activo en términos de impulsar las reivindicaciones vinculadas al hábitat popular y en pos de garantizar el derecho a la ciudad, pero no han podido generar una movilización lo suficientemente poderosa como para modificar las condiciones y la orientación de las políticas urbanas.

Ante la imposibilidad de estructurar un movimiento social de base urbana más amplio, la orientación de las políticas urbanas del GCABA se mantiene de forma sostenida. Hechos como la demolición forzada de un Taller del Hospital Neuropsiquiátrico Borda¹¹ para la realización de la primera etapa del Centro Cívico Siglo XXI o la reciente construcción del Metrobus sobre la Avenida 9 de Julio¹², llaman la atención sobre la decisión política de la gestión local de impulsar procesos de transformación urbana de forma radical sin reparar en los costos políticos o sociales de ello. El caso del Borda muestra además claramente que tampoco duda en apelar a la represión violenta y, posteriormente, a la persecución judicial de los manifestantes, para desarticular la posible oposición¹³.

Conclusiones

Este artículo buscó reflexionar acerca de la gentrificación como una estrategia de desarrollo urbano y territorial impulsada por el GCABA, en un contexto de difusión de las estrategias de

empresarismo urbano en la región. En este sentido, la evidencia parece concluyente acerca de que las políticas generaron las condiciones para el desarrollo de la gentrificación, a partir de impulsar la valorización en el mercado inmobiliario que presentaba un stock construido degradado y con gran nivel de vacancia.

Pese a esta decidida orientación de las políticas urbanas, la gentrificación en los barrios del sudeste todavía hoy se muestra relativamente acotada a sectores específicos. El caso más “exitoso” sin dudas es el del barrio de San Telmo, pero barrios como La Boca, Barracas o Parque Patricios son todavía incipientes. Existen numerosos factores que explican estas diferentes dinámicas, pero los más importantes parecen ser la incidencia de la fragmentación de la estructura urbana (en Barracas y La Boca), el peso de factores ambientales negativos (en la zona lindera con el contaminado Riachuelo), así como la presencia de una elevada proporción de población de bajos recursos. En San Telmo los obstáculos estaban vinculados a la necesidad de desplazar a población de sectores populares, objetivo que se está cumpliendo cabalmente en los últimos años. Asimismo, la presencia de inmuebles públicos degradados, como en el caso de La Boca, parecen erigirse en una barrera para la gentrificación.

No obstante, en términos generales, la gentrificación en Buenos Aires es una realidad que avanza. Este proceso no sólo se orienta a la vivienda para sectores de ingresos medios-altos, sino que también incluye servicios subsidiarios (culturales, turísticos, educacionales, comerciales, etc.) e incluso servicios de alta tecnología, como en el caso de Parque Patricios.

Como contracara, las políticas de empresarismo urbano han desatado conflictos urbanos en torno a la apropiación y el uso del espacio. El espacio preparado para el turismo excluye en general a los residentes previos, que tienden a ser desplazados.

¹¹ Ver Página 12 del 27 de abril de 2013. <http://www.pagina12.com.ar>

¹² Ver La Nación del 23 de febrero de 2013. <http://www.lanacion.com.ar>

¹³ Después de la represión, se abrieron causas judiciales a algunos de los manifestantes por resistencia a la autoridad y agresión a los agentes de la Policía Metropolitana que encararon la represión. La demolición del Taller Protegido 19 del Borda es emblemática porque en esa circunstancia pudieron confluír en la resistencia sectores vinculados a la resistencia a los procesos de transformación urbana en clave gentrificadora, como sectores vinculados al movimiento obrero organizado, ya que participaron trabajadores del Hospital y de otros sectores.



Bibliografía

CRAVINO, C. (2002). "Las transformaciones en la identidad villera. La conflictiva construcción de sentidos". En: Cuaderno de Antropología Social, 15-16, diciembre 2002. Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

DI VIRGILIO, M. (1999). "El proceso de renovación del barrio de La Boca". Revista Carta Económica Regional, 67, julio-agosto. Universidad de Guadalajara.

GUEVARA, T. (2010). Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca. Tesis Maestría en Políticas Sociales. Universidad de Buenos Aires.

GUEVARA, T. (2013). ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011). Tesis Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

GUEVARA, T., IMORI, M. y RONIS, M. (2011). "Parque de losglass Patricios". En: COSACOV y colaboradores (2011). Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo. Instituto de Investigación Gino Germani, Documento de Trabajo, 56, abril 2011.

HACKWORTH, Jason y SMITH, Neil (2001). "The changing state of gentrification". En: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 92, 464-477.

HARVEY, D. (2001). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Madrid: Ediciones Akal.

HARVEY, D. (2012). Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution. London: Verso.

HERZER, H. y colaboradores (2011). "Unos llegan y otros se van: cambios y permanencias en el barrio de La Boca". En: Revista Población de Buenos Aires. (8), 14, octubre de 2011.

HERZER, H., DI VIRGILIO, M. M. y RODRÍGUEZ, M. C. (2013). "Gentrification in the southern area of the city of Buenos Aires: global trends and local features". En: LEES (2013). A Global Gentrification? Mimeo.

INZULZA-CONTARDO, J. (2011). "'Latino-Gentrification'? Focusing on Physical and Socioeconomic Patterns of Change in Latin American Inner Cities", en Urban Stud, published online 14/11/11, <http://usj.sagepub.com/content/early/2011/11/10/0042098011423425>

LÓPEZ MORALES, E. (2011). "Gentrification by Ground Rent Dispossession: The Shadows Cast by Large-Scale Urban Renewal in Santiago de Chile". En: International Journal of Urban and Regional Research, Marzo.

RODRÍGUEZ, M. C., BAÑUELOS, C. y MERA, G. (2008). "Intervención – no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires". En: HERZER (2008). Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Espacio Editorial.

RODRÍGUEZ, M. C. y colaboradores (2011). "La política urbana 'pro': Continuidades y cambios en contextos de renovación en la ciudad de Buenos Aires". En: Revista Cuaderno Urbano, 11, octubre 2011. NOBUKU / Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste.

SLATER, T. (2009). "Missing Marcuse. On gentrification and displacement". En: City (13), 2-3, June-September 2009.

SMITH, N. (2002). "New globalism, new urbanism: gentrification as a global urban strategy". En: Antipode, 34, 427-450.



Gobiernos locales, dinámica política y políticas urbanas territoriales. Algunas consideraciones teórico- metodológicas para su análisis¹



Dr. Rodrigo Carmona

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

Los Polvorines, Argentina.

rcarmona@ungs.edu.ar

Local governments, political dynamics and urban policies
in the territory. Some theoretical and methodological
considerations for analysis

Carmona, R. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 24-37.



Resumen

El artículo se propone analizar en un plano teórico y metodológico los aspectos distintivos que caracterizan la dinámica político local en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires y la influencia que tienen en ese funcionamiento políticas urbanas territoriales desarrolladas en los últimos años, en particular, la descentralización local y el Presupuesto Participativo. El universo de estudio lo conforman dos distritos importantes de este conjunto regional, los municipios de Morón y San Miguel, con características territoriales e institucionales que marcan diferencias en los procesos de construcción y reproducción de la política local en cada caso y en las modalidades y alcances de estas políticas. El artículo se estructura del siguiente modo. Primeramente, se examina desde un enfoque interdisciplinario las particularidades que asume la dimensión política, el territorio -como aspecto central de estas relaciones- y las nuevas formas de intervención pública en la esfera local/urbana. Seguidamente, se trabajan los aspectos metodológicos y se esbozan algunos criterios para la elaboración de una matriz de análisis sobre el estudio de la dinámica política local y las políticas urbanas territoriales, ejemplificando con los casos seleccionados. Finalmente, se hacen unas reflexiones sobre la importancia que asume la problemática en la investigación académica reciente.

Palabras clave

Política local, territorio, políticas urbanas, Región Metropolitana de Buenos Aires.

Abstract

The article analyzes in a theoretical and methodological level the hallmarks that characterize the local political dynamics in municipalities of the Metropolitan Region of Buenos Aires and the influence that urban policies in operation in the territory developed in recent years, particularly, local decentralization and participatory budgeting. The universe is made up of two major study of this regional assembly districts, municipalities of Moron and San Miguel, with territorial and institutional characteristics that make a difference in the processes of construction and reproduction of local politics in each case and the terms and scope of these policies. The article is structured as follows. First, is examined from an interdisciplinary approach the special features of the political dimension, the territory - as central to these relationships, and new forms of public intervention in the local / urban area. Next, the methodological aspects are working and some criteria for the development of an analytical framework for studying the dynamics of local politics and urban policies in the territory, exemplifying the selected cases are outlined. Finally, some thoughts on the issue assumes importance in the recent academic research are made.

Keywords

Local politics, territory, urban policies, Metropolitan Region of Buenos Aires.

Introducción

Este trabajo busca desarrollar algunas consideraciones teórico-metodológicas sobre los aspectos distintivos que caracterizan la dinámica político local y la influencia que tienen en ese funcionamiento políticas urbanas territoriales desplegadas en los últimos años: la descentralización local y el Presupuesto Participativo. El examen general de estos aspectos buscará: i) identificar los aspectos distintivos que caracterizan a la dimensión política local, a partir del análisis del perfil institucional y rol de las estructuras gubernamentales en el plano territorial, así como de las condiciones de organización, formas de vida y modos de vinculación de los actores sociopolíticos; ii) contemplar los principales impactos y efectos que dichos procesos de política pública generan en los contextos locales urbanos, en particular sobre la lógica de funcionamiento del sistema político, el aparato de gestión local y el tipo de vinculación Estado-sociedad predominante.

Sobre la base de un enfoque interdisciplinario, que combina los aportes de la antropología política, la geografía urbana y el análisis sociopolítico y politológico, el objeto de investigación propuesto es el espacio de articulación entre gobiernos locales y sociedad civil cuya cristalización configura una determinada dinámica política de los actores y formas de intervención

particulares en el plano territorial urbano. El universo de estudio estará constituido así por dos distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires en Argentina, los municipios de Morón y San Miguel, con características territoriales e institucionales que marcan diferencias en los procesos de construcción y reproducción de la política local en cada caso y en las modalidades y alcances de políticas urbanas de nuevo tipo desplegadas en la última década en clave de descentralización y participación ciudadana.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se examina desde un plano conceptual las particularidades que alcanza la dimensión política, el territorio -como aspecto central de estas relaciones- y las nuevas formas de intervención pública en la esfera local urbana. Seguidamente, se trabajan los aspectos metodológicos y se esbozan algunos criterios para la elaboración de una matriz de análisis sobre el estudio de la dinámica política local y las políticas a nivel territorial, ejemplificando con los casos seleccionados. A modo de conclusión, se hacen unas reflexiones finales sobre las temáticas planteadas.

¹ Investigación desarrollada en el marco del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento/CONICET y el Programa Posdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.



Política, territorio y nuevas formas de intervención pública en la esfera local urbana

Este trabajo parte de una línea de investigación que entiende a la política como un entramado de relaciones de poder y como dimensión específica de las prácticas sociales y la vida cotidiana (Vincent, 2002). La propuesta se articula entonces con una perspectiva de antropología política y enfoque relacional centrado en los procesos de hegemonía, y en diálogo con contribuciones afines de la sociología y la ciencia política (Thompson, 1984; Portantiero y De Ípola, 1987; Grimberg, 1997).

En este marco, la categoría hegemonía es utilizada, tal como afirma Grimberg (2009:90), para reseñar “relaciones de poder activamente construidas, que articulan de manera tensa coerción y consenso. Interesa puntualizar (...) las múltiples acciones e interacciones entre sectores sociales dominantes y subalternos, en un proceso de mutuas apropiaciones y resignificaciones”. El conjunto de tensiones y contradicciones que estas prácticas expresan en cada escenario deben enmarcarse así en modelos políticos, económicos y simbólicos más amplios.

En un plano de análisis complementario, Portantiero (1982:200/201) destaca que la dinámica política pensada en términos de sistema comprende “un conjunto de instituciones y procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de una cierta capacidad de poder. (...) Un sistema político incluye las interacciones entre gobernantes y gobernados Su marco/contexto clave está dado por una cultura política determinada espacio-temporalmente, es decir, que difiere de sociedad en sociedad.” En estos términos, el sistema político conforma el lugar donde operan de manera variable históricamente las mediaciones entre la sociedad civil (como distribución de poderes posicionales e indirectos entre grupos) y el Estado.

La investigación se apoya también en una perspectiva que pone relevancia en la dimensión territorial de los fenómenos sociales y políticos, partiendo del supuesto de que el territorio constituye un aspecto central de las relaciones políticas. Considerar la dimensión territorial de los fenómenos políticos significa así tomar al territorio como uno de los aspectos constitutivos de dichos procesos; esto es, analizar la relación entre espacio y sociedad en un doble sentido: el que refiere la localización o ubicación espacial de las relaciones sociales, y el que visualiza la *construcción social del territorio* como uno de los componentes esenciales de la espacialidad (Soja, 1985; Bourdin, 1994; Governa, 2001).

La concepción que pone de relieve el proceso de construcción del territorio parte de la premisa del espacio como componente multidimensional de la sociedad; y que se detiene especialmente en dos atributos del mismo: la escala y su doble naturaleza, material y simbólica. En este sentido, a la hora de analizar la relación entre

territorio y acción pública, si la escala señala el tamaño como indicador de las transformaciones espaciales, no debe caerse exclusivamente en la división asociada a lo jurisdiccional sino que debe poder captarse la relación compleja entre las cuestiones socialmente problematizadas y las diferentes escalas en donde estas se manifiestan. Esta cuestión es de suma relevancia en la medida en que la dimensión territorial está profundamente atravesada por las diferentes escalas de acción tanto del agente gubernamental y sus distintos niveles como de los propios actores sociales. Por último, el espacio debe ser visto tanto en su componente material –que constituye el régimen de visibilidad donde lo social se cristaliza–, como en su componente simbólico –que expresa las representaciones que los propios actores se dan del espacio y que permite comprender sus estrategias y acciones– (Raffestin, 1986; Dematteis y Governa, 2005; Catenazzi y colaboradores, 2009).

Reconocer los diversos matices que muestra la dinámica política en la Región Metropolitana de Buenos Aires, requiere también un marco de análisis más amplio de comprensión de las políticas públicas y la relación Estado-sociedad en las ciudades. La Argentina, al igual que otros países de la región, está a la vanguardia del fenómeno mundial de concentración poblacional en ciudades². Estas urbes se convierten en portadoras de distintos cambios y contradicciones producto de los procesos de transformación actualmente en curso. Por un lado, estos territorios constituyen ámbitos significativos para el crecimiento económico y la gobernabilidad. Por otro, fenómenos tales como la pobreza, la segregación socioespacial urbana y desequilibrios de distinta naturaleza adquieren mayor intensidad en este tipo de espacios (Pírez, 2004; Borja y Castells, 1997; Carmona y colaboradores, 2010).

Precisamente, en la consideración del eje territorio/desigualdad en el contexto de las ciudades es posible advertir la dificultad de considerar al vecino-ciudadano en forma homogénea e indiferenciada. El territorio, tal como advierten Blanco y Subirats (2008), tiene una dimensión política que se expresa en aspectos “exclusógenos” y no es posible olvidar que las desigualdades socioespaciales son expresiones de poder entre actores y colectivos sociales. De esta forma, la distinción entre “vecinos con problemas” y “vecinos como problema” que hacen los autores para dar cuenta de estos procesos y plantear la importancia de una visión global de la ciudad en términos inclusivos, parece apropiada para entender la complejidad y dificultades presentes en el despliegue de nuevos instrumentos de política territorial en el ámbito urbano.

Según destacan algunos autores, en el debate sobre políticas urbanas es posible identificar distintas tendencias de cambio. En primer lugar, frente a las políticas de carácter homogéneo y generalista en el tratamiento de los problemas urbanos se resalta la importancia puesta en reconocer las especificidades de los territorios de modo de adaptar las agendas y las formas de intervención a las particularidades de cada lugar. Al mismo tiempo,

² Según datos del último censo de población en el 2010, 9 de cada 10 habitantes argentinos vive en ciudades (92%), más que en países desarrollados densamente poblados como Francia (85%) o Estados Unidos (82%) y equivalente a naciones vecinas como Uruguay (92%) y Venezuela (93%). En América Latina, según el Informe ONU - Estado de la Población Mundial 2011, el 79% promedio de la población habita en ciudades y se calcula que en 2050 lo hará en su conjunto el 90%. Ello muestra una tendencia general, con mayor desarrollo en algunos lugares, expresada en fuertes migraciones hacia los núcleos urbanos grandes y medianos. En nuestro país, este proceso se manifiesta con claridad en las áreas metropolitanas tradicionalmente receptoras y en ciudades medianas con crecimiento fuerte en los últimos años.



se enfatiza en la voluntad de propiciar procesos de transformación sobre la base de un enfoque estratégico que combine diagnóstico, prospectiva y actuaciones desde una lógica de tipo transversal e intersectorial. Se pone el acento también en el despliegue de redes e interacciones entre los múltiples actores (gubernamentales y sociales) involucrados en el territorio. Estos aspectos resaltan una nueva concepción de política urbana centrada en fortalecer los elementos de proximidad y de participación de los actores implicados, en un marco no exento de tensiones y conflictos. En términos generales, se puede plantear así una tendencia a resaltar la necesidad de reconocer las especificidades territoriales de las problemáticas sociales en las ciudades y, por consiguiente, la necesidad de adaptar las políticas a esas especificidades (Blanco y Subirats, 2008; Cabrero Mendoza, 2005).

La situación existente en gran parte de las ciudades argentinas muestra en general gobiernos con escasas acciones innovadoras. Para ello confluyen, debilidades administrativas e institucionales de larga data, problemas de coordinación intergubernamental, liderazgos políticos poco transformadores e inconvenientes en el plano de la articulación con los actores sociales y la canalización de sus demandas. El análisis de estos factores, igualmente, varía según la historia y particularidades de cada ámbito local (Cravacuore, Illari y Villar, 2004; Badía y Carmona, 2008; Carmona, 2012).

En efecto, las reformas económicas neoliberales desplegadas en Argentina, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles inferiores de gobierno establecieron diversas dinámicas. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter dual sobre los gobiernos de las ciudades. Por un lado, los municipios han sido testigos de una ampliación en sus funciones y responsabilidades y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad. Por otro, se ha resignificado y en alguna medida jerarquizado el ámbito local. Los municipios han comenzado a tener una mayor importancia en la resolución de conflictos y necesidades para sobrellevar en un primer momento la retirada del Estado y, más recientemente, dar cuenta de nuevas demandas sociales y políticas (García Delgado, 1997; Tecco, 2004).

En la medida que la recuperación del papel del Estado ganó terreno como matriz orientadora de los últimos años, estos dispositivos se fueron ampliando como forma de validar y mejorar el funcionamiento municipal. Tal situación dio lugar a un mayor despliegue de mecanismos de gestión pública local asentados en procesos de descentralización territorial y/o participación ciudadana -el Presupuesto Participativo, aparece como una de las políticas más extendidas en este sentido-, con resultados variables según el caso (Carmona y Martínez, 2013).

En este marco, desde la categoría de arena política (Barth, 1959; Bailey, 1971), se busca examinar las políticas locales consideradas -descentralización local y Presupuesto Participativo- como procesos

de interacción y diversas transacciones, en un escenario de relaciones de poder y estrategias de alianza y competencia entre diferentes actores. De este modo, nos proponemos describir cómo esta arena conforma un campo de disputa en el que se tensionan distintas visiones y estrategias respecto al problema del poder y el Estado y que implican variadas representaciones de la política y la práctica política (Grimberg, 1997).

Aspectos metodológicos y criterios para la elaboración de una matriz de análisis sobre el estudio de la dinámica política local y las políticas urbanas territoriales

Esta investigación busca examinar el espacio de articulación entre gobiernos locales y sociedad civil en contextos urbanos, a partir de lo cual es posible identificar una particular dinámica política de los actores y diversas formas de intervención pública en el territorio. El abordaje de este objeto de estudio considerará un conjunto de elementos. Por un lado, los procesos por los que se constituyen y reproducen las relaciones políticas locales en cada uno de los casos, y cómo se manifiestan en el plano institucional y social. Por otro lado, los principales impactos y resultados que políticas a nivel territorial con eje en la descentralización y participación ciudadana generan sobre los contextos locales, particularmente sobre el funcionamiento del sistema político, la gestión municipal y las interacciones Estado-sociedad.

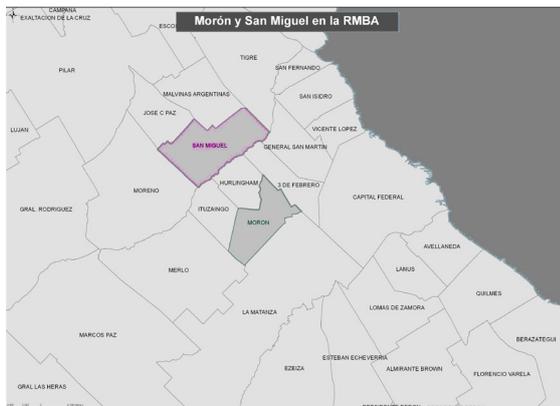
El análisis se desarrollará así sobre dos distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Morón y San Miguel), que presentan características territoriales e institucionales con diferencias en relación a los procesos de construcción y reproducción política local y en las trayectorias y alcances de estas nuevas intervenciones públicas desarrolladas en la última década -período 2003-2012-.

El distrito de Morón está ubicado en el centro geográfico de la Región Metropolitana Buenos Aires (RMBA)³, conglomerado urbano integrado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los partidos que la circundan pertenecientes a la Provincia de Buenos Aires -el denominado Conurbano Bonaerense y alrededores, 40 municipios, en base a las principales cabeceras de las líneas del ferrocarril- (Figura 1). En particular Morón, cuenta con una superficie aproximada de 56 km² y es un municipio plenamente urbanizado con más de 320 mil habitantes. Por su cercanía con la CABA y por su elevada concentración de población y de recursos económicos, es considerado como uno de los centros urbanos más importantes de la región. El municipio de San Miguel, por su parte, se encuentra ubicado en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, con 83 km², y tiene alrededor de 300 mil habitantes. En términos sociales, si bien el distrito es heterogéneo (con áreas residenciales y populares) presenta zonas con importantes carencias en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI), fundamentalmente en los límites con los municipios de Moreno y José C. Paz.

³ La Región Metropolitana de Buenos Aires, que comienza en la ciudad cabecera y se extiende a un conjunto de partidos de la Provincia de Buenos Aires, constituye el principal aglomerado urbano del país con cerca de 15 millones de habitantes y es una de las áreas metropolitanas más importante a escala global (la segunda de América del Sur y una de las veinte mayores del mundo).



Figura 1. Municipios RMBA



Fuente: SIG-ICO/UNGS

El municipio de Morón constituye desde hace más de una década un ejemplo de transformación gubernamental y de gestión que cuestiona los arreglos institucionales y la lógica política tradicionalmente hegemónicos en el distrito. Con un estilo de gobierno caracterizado por ser más abierto a la comunidad y profesionalizado en sus distintas áreas, busca responder a las demandas desde un accionar activo y transversal en términos institucionales. Se trata de examinar entonces como operan en este contexto las prácticas de construcción política y el despliegue de las políticas territoriales consideradas. San Miguel, por otro lado, con una forma de gobierno menos aperturista y más tradicional a nivel político lleva a cabo desde hace algunos años el Presupuesto Participativo, como resultado inicial de un proceso de movilización de organizaciones sociales y un escenario de crisis institucional y recambio dentro del peronismo local. Resulta importante observar, en este sentido, las particularidades asumidas en la dinámica política local y los alcances generales del instrumento en el territorio.

Cada uno de los distritos seleccionados se tratará metodológicamente como estudio de caso. Este método es aplicado considerando ejemplos concretos en un periodo histórico determinado, con el objeto de profundizar en el conocimiento de una temática. Se utilizará así fundamentalmente un abordaje cualitativo, que nos permitirá conocer los procesos y escenarios de interacción, observar y aprehender el impacto de las interpelaciones institucionales sobre las prácticas de individuos y actores sociales, posibilitando de ese modo reconstruir procesos políticos y las tensiones que se generan en el despliegue de dichas políticas. Las técnicas de obtención de datos se basarán fundamentalmente en la revisión de información secundaria (fuentes documentales, bibliográficas y periodísticas), la observación sistémica directa y la aplicación de cuestionarios mediante el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a diferentes actores e informantes claves (funcionarios y técnicos gubernamentales, legisladores locales, representantes de organizaciones sociales y referentes de la sociedad civil implicados).

A fin de operativizar el trabajo, definimos dos dimensiones de análisis:

1. La dinámica política local: Esta dimensión supone el examen del marco institucional, el estilo y alcance de los gobiernos locales y su rol en la reproducción de las estructuras de dominación, así como las formas generales de organización, participación y asociación entre los actores sociopolíticos.

2. Espacio de articulación Estado-sociedad en el plano territorial urbano: Esta dimensión destaca el análisis de los principales impactos y efectos que ciertas políticas territoriales tienen en el funcionamiento de los sistemas políticos locales.

Estas dimensiones si bien se las considera analíticamente distinguibles, están de hecho relacionadas y contribuyen a establecer el *modus operandi* de la "política local" en un sentido amplio.

En segundo término, para el examen de estas dimensiones se propone un conjunto de variables e indicadores a ser tomados en cuenta:

Dimensión 1:

- i. Modalidades institucionales, capacidades y alcances de los gobiernos locales. Marco normativo general; organización interna del trabajo; disponibilidad de recursos materiales, financieros y humanos; grados de articulación entre áreas; relaciones intergubernamentales, estilos de conducción política local y legitimación gubernamental.
- ii. Formatos del sistema político según tipo de incorporación de actores y dinámica de renovación
- iii. Fuerzas político-partidarias predominantes y representación en las legislaturas locales. Procesos de fragmentación y alianzas.
- iv. Relación Ejecutivo y Legislativo a nivel local. Grado de interrelación y tensiones ante el despliegue de nuevas intervenciones.
- v. Modos de construcción de la agenda del gobierno local y temáticas predominantes
- vi. Formas de participación y organización social local. Presencia activa de redes de asociaciones no gubernamentales o ciudadanas en la vida local, existencia de movimientos de reivindicación e instancias de organización autónoma ante problemas colectivos, eventos sociohistóricos relevantes.

Dimensión 2:

- i. Particularidades de la intervención y desarrollo del proceso.



Antecedentes y concepción de la política, plan o programa, contenidos y alcances, formas de implementación o ejecución de las acciones.

ii. Grado de intervención de las organizaciones no estatales en las políticas analizadas. Escaso o nulo, de información y consulta, de codecisión y cogestión.

iii. Efectos de la ejecución de las políticas sobre el aparato estatal. Alto -creación institucional y reestructuraciones-, medio -redefinición de misiones y funciones-, bajo -asimilación total-.

iv. Canales e instancias de articulación multiactoral vinculadas. Naturaleza de las relaciones establecidas, modalidades de trabajo y resultados alcanzados.

v. Surgimiento de nuevos espacios de decisión en el territorio, influencia sobre las prácticas cotidianas y tipo de impacto sobre el funcionamiento general del sistema político local

La consideración de estos elementos tiene como supuesto, entonces, la necesidad de comprender la lógica de acumulación y reproducción política en el ámbito local urbano e indagar como ciertas intervenciones en el plano territorial pueden influir en su funcionamiento. Identificar así distintas formas de hacer política local respecto a los grados de influencia de los actores sociopolíticos involucrados y los tipos de relaciones establecidas en las políticas específicas, pensadas éstas como arenas en las cuales se ponen en juego distintas visiones y estrategias respecto al poder y el rol del Estado.

Análisis de los casos seleccionados

1. Morón

1.1. La dinámica política local

En lo que refiere a las modalidades institucionales, capacidades y alcances del gobierno local, Morón aparece en los últimos años como un ejemplo importante de cambio institucional y despliegue de nuevos instrumentos de política pública en el marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Su nueva delimitación territorial y el triunfo en 1999 del candidato a intendente por el Frente País Solidario (FREPASO), Martín Sabbatella, en un contexto de fuerte crisis y desprestigio de su antecesor peronista, Juan Carlos Rousselot, abrió el camino a un tipo de gestión municipal que tuvo como postulado central el desarrollo de nuevas formas de hacer política e intervenciones públicas, con mayor apertura, transparencia y activismo de los funcionarios.

Si bien esta fuerza política tenía una estructura de militancia pequeña, había ido forjándose al calor de una serie de conflictos que le permitieron ir tejiendo relaciones sociales, territoriales y políticas que luego fueron constituyéndose en su base social para poder llegar al gobierno. Inundaciones, desalojos, conflictos con el hospital municipal, entre otros, fueron algunos de los escenarios en

donde habían participado como fuerza política intentando resolver problemas, discutiendo las problemáticas de los barrios junto con los vecinos y referentes locales. El territorio conformaba un aspecto central de las relaciones políticas, dando cuenta del vínculo indisoluble entre espacio y sociedad.

Desde sus comienzos, el gobierno municipal buscó cuestionar los arreglos institucionales existentes y la lógica política que había sido tradicionalmente hegemónica en el distrito. Sobre la base de promover un nuevo tipo de relación con la ciudadanía ya en el año 1999 se crea la Secretaría de Relaciones con la Comunidad. En toda esta primera etapa sería importante impulsar políticamente la figura del intendente elegido y fortalecer las áreas de gestión que manejaban los vínculos con los actores sociales.

Con un fuerte activismo e instalación de la figura del intendente, se apuntó a fortalecer distintos ejes a nivel político. Se consideró oportuno realizar una amplia reforma administrativa que mejorara la eficiencia de la gestión pública y la utilización de los recursos públicos. En una primera etapa del gobierno de Sabbatella se constituyó así una oficina anticorrupción (sin antecedentes previos en la Provincia de Buenos Aires), y se convocó a audiencias públicas para discutir los principales contratos de concesión de servicios y se publicó una declaración patrimonial de bienes de los principales funcionarios del municipio. Estas acciones apuntaron a consolidar una imagen de transparencia y mejora en la gestión pública que contrastaba fuertemente con la de la gestión anterior y con la de la mayoría de los intendentes de la región.

Al mismo tiempo, para compensar la debilidad institucional del inicio se promovió la articulación con entidades intermedias, asociaciones de comerciantes locales y organizaciones vecinales. La configuración del campo de asociaciones sociales en Morón mostraba ciertas particularidades. Estas agrupaciones, dado el predominio de los sectores medios en el distrito, se componían mayormente por actores nucleados para buscar respuestas a las problemáticas específicas de su entorno (sociedades de fomento, centros culturales y de jubilados, clubes vecinales). En este marco, más allá de existir algunas organizaciones de carácter social y comunitario en las áreas más populares, era marcada la preeminencia del primer tipo de instituciones y los fuertes nexos generados con el gobierno local.

La estructura social de la población de Morón marcaría así algunas diferencias respecto a otros distritos cercanos. Puesto que se trata de un municipio con buenos indicadores sociales y culturales, las problemáticas que movilizaban a la población no se reducían mayormente a la atención de las carencias socioeconómicas. También era posible encontrar una trama interesante de agrupaciones comprometidas en la cuestión de género, como también movimientos ecologistas. Estas cuestiones, como también las relativas a los derechos humanos, estaban presentes en el debate público local, una presencia que encontraba parte de su sustento en las políticas de apertura del gobierno municipal.

De este modo, una nueva vinculación entre Estado y sociedad



aparecía como un eje central de la construcción de poder por parte de esta fuerza política, muy ligada a la figura del intendente, y que se iría consolidando a lo largo del tiempo. La idea de un Estado presente a lo largo del territorio, con consensos intersectoriales y receptivo a las demandas ciudadanas conformaban aspectos relevantes del discurso y la acción en este proceso de afianzamiento político e institucional. En este contexto, se resaltaba al interior de la gestión de gobierno la importancia de establecer un corte con el pasado en términos políticos y culturales. Para gobernar debían generarse entonces nuevas bases de poder y eso suponía reformular la relación con los actores sociales, desde un formato de sistema político –que tal como destaca Portantiero (1982), incluye procesos políticos gubernamentales y no gubernamentales- más abierto, interactivo y renovado respecto al funcionamiento histórico más tradicional.

Será esta mentada reconstrucción de *confianza* entre los representantes y sus representados la base del funcionamiento y las características del sistema político moronense en los años subsiguientes. En el 2003, el intendente fue electo nuevamente pero esta vez con una fuerza vecinal propia llamada “Nuevo Morón” que ganó con el 52 % de los votos, en un hecho inédito en la historia electoral del distrito. De este modo, ese triunfo aparecía como un buen ejemplo de nuevas formas de comportamiento electoral que se abrieron con la crisis del modelo de partido de masas, permitiendo la emergencia de liderazgos no anclados en estructuras partidarias fuertes ni en sujetos sociales clausurados.

Seguidamente Nuevo Morón se consolidó como la fuerza predominante en el distrito y Sabbatella fue reelecto, otra vez, en el año 2007 con un 55,2 % de los votos, con una diferencia de casi 44 puntos sobre el candidato siguiente. Ello determinó una fuerte preeminencia política del espacio encabezado por el intendente, tanto al interior de la legislatura local como del juego político-partidario a nivel territorial. El despliegue de nuevas articulaciones e intervenciones estratégicas dentro de un modo amplio y variado de la agenda de gobierno (en materia económica, social, urbana, ambiental, cultural) conformarían factores determinantes en la hegemonía lograda en los últimos años. Posteriormente, el intendente dejaría su cargo⁴ y asumiría el entonces Secretario de Gobierno, Lucas Ghi, otro joven político que sería electo intendente en la elecciones municipales de 2011 con el 42% de los votos y conseguiría la mayoría en el legislativo local.

El vínculo construido en esos años entre el Estado y la sociedad de Morón asumiría una forma muy marcada. Más allá de la consolidación del apoyo electoral que indudablemente persistía, se había arraigado en la cultura política local un estilo de gobierno con características particulares y distinguibles del resto de los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Si bien el liderazgo de Sabatella y su figura seguían siendo para los vecinos de Morón la referencia con la cual se identificaban, la continuidad del

proyecto político-institucional expresaba la consolidación hegemónica de esa fuerza política en el distrito. Los lazos de proximidad/cercanía con los gobernantes, la presencia activa del Estado local, la transparencia de la gestión y la participación de los vecinos constituían componentes de un proyecto que en un contexto de estabilidad institucional lograría convertirse en un modo de gobernar que se consolidaría en el tiempo.

1.2. Espacio de articulación Estado-sociedad en el plano territorial urbano

1.2.1. La descentralización en el proyecto político y de gestión local

En lo que remite a la intervención y desarrollo del proceso, si hasta el año 2003 el objetivo central del gobierno local había sido afianzar el proyecto político e instalar la figura del intendente, el éxito electoral de ese año plantearía la necesidad de responder a las relaciones construidas y hacer diagnósticos más certeros de los conflictos y problemáticas de cada territorio en particular. En el plano discursivo, la prédica del intendente sobre la importancia de identificar mejor las prioridades de intervención municipal justificaba el despliegue de acciones más territorializadas. El papel de la cercanía, de la tal mentada “democracia de proximidad” (entendida ésta desde la gestión como la combinación entre el protagonismo político del municipio y la invitación a una mayor participación de la ciudadanía) buscaría encauzarse con el desarrollo del programa de descentralización municipal.

En una primera etapa y en relación al grado de intervención de las organizaciones no estatales, con el objeto de transmitir el proceso a la población y debatir los límites de las futuras Unidades de Gestión Comunitarias (UGC), tomando en consideración las identidades barriales y las principales vías de comunicación barriales, se desarrollaron asambleas y talleres de discusión. Se constituyeron así en el 2003 los “Consejos Vecinales” que se orientaban a establecer canales de vinculación con los vecinos. Estas instancias, en sus inicios muy relacionados al reclamo, se transformarían de manera gradual en espacios de participación e intercambio con las distintas áreas municipales. Su desarrollo, no obstante, distaba de ser sencillo.

En este contexto, el proceso de descentralización empezaría a plasmarse con el despliegue de las UGC. El territorio se dividiría en siete áreas desconcentradas (que no coincidía exactamente con las cinco localidades, con el objetivo manifiesto de acercar la administración y abrir canales para que la ciudadanía además de hacer trámites pudiera intervenir. El desarrollo gradual de las UGC, dentro de una lógica que apuntaba a hacer visible al Estado municipal, buscaba tanto fortalecer en términos políticos la gestión de gobierno como implantar una mecánica más fuerte de intervención en el territorio. Sin embargo, su funcionamiento inicial generaría al interior del municipio tensiones entre las instancias centrales y descentralizadas dando cuenta de los efectos de la ejecución sobre el aparato estatal.⁵

⁴ Sabatella se alejaría de la intendencia para disputar y obtener una banca como diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires en octubre de 2009. Ello se relacionaba con el lanzamiento a nivel nacional del partido “Encuentro por la Democracia y la Equidad” y la conformación de una alianza con otras fuerzas políticas bajo el nombre de “Nuevo Encuentro”, afines al kirchnerismo. En toda esta última etapa, el vínculo entre el gobierno local y el nacional se iría afianzando articulando objetivos políticos y promoviendo la bajada de distintos programas sociales, de vivienda e infraestructura.

⁵ El despliegue de la Secretaría de Planificación Estratégica proporcionaría un marco de referencia a la vinculación entre áreas y a la idea de pensar una intervención más global de la gestión municipal. Más puntualmente, el Plan de Desarrollo Estratégico presentado por el Ejecutivo local hacia mediados del 2005 incluía al Programa de Descentralización y al Presupuesto Participativo –en tanto consolidación del proceso anterior- como líneas centrales a ser priorizadas.



Desde el año 2006, las autoridades de las UGC se convertirían en Secretarios, teniendo representación en el gabinete. Ello constituía un hecho novedoso e innovador, puesto que además del gabinete temático formaban parte del núcleo central de decisiones los referentes territoriales de cada una de las Unidades de Gestión Comunitaria. La necesidad de jerarquizar a los representantes del gobierno en el territorio, en tanto instancia de construcción social y política, se vinculaba en gran medida con la idea de afianzar el proyecto en marcha más allá de la figura del intendente.

Finalmente, una última reformulación del proceso de descentralización ocurriría a fines de 2009 y principios de 2010 con el desarrollo de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales. Este nuevo desafío del gobierno de Morón implicaba un cambio en la lógica de abordaje de las problemáticas de cada territorio, transitando desde una mirada sectorial que atendiese los problemas desde la centralidad de las Direcciones temáticas hacia una mirada integral de los problemas de cada territorio constituyendo para su resolución equipos técnicos territoriales que operaban bajo la conducción de cada Secretario de UGC. Este nuevo paso en el camino de la descentralización constituía un intento por mejorar los dispositivos y modelos de gestión de las políticas públicas con impacto en el territorio. Ello conllevaba un intento de abordar más eficazmente los requerimientos específicos en los distintos barrios y consolidar en términos políticos la llegada del gobierno a todos los espacios del conjunto municipal.

1.2.2. La descentralización y la participación ciudadana a través del Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo surgió desde el gobierno local como un mecanismo para completar el ciclo abierto con el proceso de descentralización. Su implementación desde el año 2006 buscó reforzar los lazos desarrollados a partir de los Consejos Vecinales y las UGC. El Presupuesto Participativo fue promovido, entonces, como un instrumento de implicación ciudadana considerando el modelo de Porto Alegre y postulando una mayor democratización de las decisiones y capacidad de respuesta a la ciudadanía. Su despliegue contaría con la asistencia de promotores comunitarios de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización y estaría dirigido por cada Secretario de UGC.

Desde su puesta en marcha sería posible distinguir tres periodos en relación a su desarrollo. En un primer periodo, 2006-2007, contaba con cuatro etapas: 1) Convocatoria de Asambleas por zonas de los territorios de cada UGC (tres meses), con el objeto de informar la metodología del PP, hacer un relevamiento de ideas y la elección de delegada/os; 2) Consejos Vecinales (seis meses), donde se pondrían en marcha uno por cada UGC con el

objetivo de plasmar las ideas surgidas en las Asambleas en proyectos y evaluar su factibilidad; 3) Realización de una Feria de Proyecto en cada UGC (un mes, noviembre), con el fin de presentar los proyectos elaborados y la posibilidad que los vecinos votasen una determinada cantidad de ellos, pasando luego a las áreas temáticas del gobierno para su ejecución; y 4) Seguimiento, mediante la conformación de una Comisión que monitorease la ejecución de los proyectos en cada UGC. En el período 2008-2009, se realizarían modificaciones en la metodología y el proceso pasaría a tener seis etapas.⁶

En este sentido, el PP lograría afianzarse a lo largo del tiempo tanto en su operatoria y metodología como en el número de participantes y proyectos desarrollados. Sin embargo, el mecanismo funcionaba muy ligado a la necesidad del gobierno local de conocer y tomar como insumo los temas prioritarios de los vecinos y no generar procesos de discusión política y co-gestión más amplios. Los actores sociales implicados, generalmente englobados como “vecinos con problemas”, destacaban algunos ejes prioritarios en articulación con el gobierno pero siempre desde una posición más subordinada y dependiente a la directiva de los técnicos y funcionarios involucrados. A esta tendencia más delegativa asentada en las prácticas cotidianas, se le añadía la participación de cuadros políticos-partidarios del oficialismo que apuntalaban el proceso en esa dirección. De esa forma, la operatoria le daba un carácter mayormente consultivo al instrumento y menos transformador en términos decisorios en el marco de un funcionamiento del sistema político sujeto fundamentalmente a la impronta gubernamental.

En lo que refiere a la participación de la ciudadanía en los espacios de las UGC era posible distinguir distintas modalidades. La mayoría de los participantes se reconocían fundamentalmente como vecinos, siendo pocos los que mencionaban ser parte de organizaciones sociales (en general, muy pequeñas en términos de miembros y acciones desarrolladas). Un pequeño grupo de vecinos que participaba de manera permanente, inclusive algunos antes de la creación de las UGC, tenía un vínculo muy fuerte con el municipio; se podría decir que militaban en/para la UGC. Luego, se distinguía otro grupo de vecinos que participaba de manera más irregular, reconocidos por el resto de los vecinos y con buena relación con el municipio. Finalmente estaban aquellos vecinos que intervenían ocasionalmente a partir de demandas particulares.

Conviene señalar también que en la metodología del proceso del PP se encontraban algunas de las causales de las formas de participación planteadas y los rasgos distintivos que asumían las instancias de articulación multiactoral. Por un lado, en la etapa diagnóstica se realizaban distintas asambleas con lo cual se lograba un análisis de las problemáticas, pero no se permitía una

⁶ En primer término, la elaboración de proyectos pasó a ser responsabilidad de las áreas de gobierno, evaluando costos y viabilidad, a partir de las ideas y sugerencias de los vecinos. Por otra parte, se dejaron de elegir delegados. Finalmente en el último periodo se introduciría otra modificación sustancial, ya que se limitarían los proyectos exclusivamente a cuestiones de incumbencia municipal, dejándose de lado proyectos de intervención en otras dependencias del Estado y en instituciones de la sociedad civil.



síntesis y definición de prioridades de las mismas por parte de los actores participantes. Esto mostraba una intención manifiesta de las autoridades de abreviar y controlar el proceso y hacerlo funcional a los objetivos gubernamentales. Por otro lado, en la “Feria de Proyectos” la ciudadanía votaba los proyectos definidos por las distintas áreas del Gobierno local lo cual permitía que la participación en términos cuantitativos sea elevada -al habilitar el sufragio de personas que no participaban en los distintos momentos del PP-, aunque se evitaba un momento de encuentro a nivel de discusión y síntesis de prioridades. Ello también limitaba los alcances del instrumento y le daba un carácter más consultivo respecto a la dinámica y resultados generados.

El PP asumía así distintas formas y sentidos para los distintos sectores en juego. Los funcionarios políticos locales más encumbrados y con posiciones centrales de gobierno veían al PP en el marco de descentralización local como un mecanismo que servía para legitimar la acción gubernamental, promover la articulación de las distintas áreas municipales y afianzar la base militante del partido al ser sostenido fuertemente por estos actores. Esta postura, si bien era aceptada por los cuadros más técnicos de base territorial, mostraba tensiones con las estructuras centrales para dar cuenta de los proyectos y responder a las demandas de ejecución en los barrios. Para gran parte de los vecinos participantes, la herramienta era considerada de manera positiva si bien existían algunos cuestionamientos relacionados a la operatoria del instrumento y los tiempos de implementación de las obras.

El PP se afirmaba entonces en una cúpula gubernamental que ideológica y políticamente planteaba como importante generar niveles de apertura hacia la sociedad en la discusión específica de una parte del Presupuesto Municipal, que aunque baja inicialmente iría incrementándose luego.⁷ Al mismo tiempo, el PP se complementaba con otros instrumentos participativos y conseguía encauzar proyectos de los ámbitos temáticos y territoriales lo cual lo hacía un mecanismo importante, no el único, dentro de un modelo de gestión pública que se postulaba como inclusivo e integrador. Esto, no obstante, generaba distintas tensiones entre las áreas gubernamentales centrales y descentralizadas tanto en la discusión de recursos como en el peso de las decisiones.

La reconstrucción de la confianza entre los “políticos” y los “vecinos” se planteaba como un objetivo central en la consolidación de la hegemonía del espacio político liderado por Sabbatella. En esa reconstrucción de la confianza, la idea e imagen de *cercanía* de los funcionarios estatales y del intendente

en relación a los vecinos constituyó un aspecto relevante de esa estrategia. En ese sentido, la descentralización -y la participación ciudadana que ella conlleva- aparecería como un dispositivo ideal para materializar esta idea de proximidad y sostener institucionalmente el capital político en el municipio.

El proceso descentralizador pensado en tanto arena política se presentaría, por lo tanto, como una forma de afianzar un estilo de gobierno, un modo de vinculación entre el Estado local y la sociedad capaz de garantizar a su vez la supremacía del partido gobernante. En efecto, no sería un mero dispositivo técnico de gestión, sino que tendría un objetivo y una dimensión política fundamental para sostener los niveles de acumulación de poder desarrollados. Ello como se ha descrito, no estaba exento de conflictos entre los circuitos centrales y más descentralizados de gobierno en lo que refiere a los espacios de poder y participación en las decisiones; cuestión que no aparecía saldada hasta ese momento. Por otra parte, los participantes o demandantes desde lo social, mayormente “vecinos con problemas” y no “vecinos problema”, planteaban algunas inquietudes para la respuesta a ciertas demandas y la ejecución de algunos proyectos. Estos factores, igualmente, no alteraban el proceso político de acumulación y hegemonía gubernamental central en la definición de estrategias y alcances de los distintos instrumentos de política pública.

2. San Miguel

2.1. La dinámica política local

El municipio de San Miguel nació del proceso de partición y redefinición de partidos en la Provincia de Buenos Aires hacia mediados de la década de los noventa. Desde su surgimiento, entre los aspectos que distinguían su funcionamiento interno e institucional, aparecía un desdibujamiento claro entre el órgano ejecutivo y legislativo, y una estructura administrativa débil, tensionada o subsumida por las necesidades de acumulación política y las relaciones de fuerza desarrolladas a nivel intrapartidario -dentro del Partido Justicialista esencialmente- tanto en términos de incorporación de actores como en la dinámica de renovación. El formato de sistema político resultante se mostraba así mayormente restringido y poco permeable a intereses más amplios de la ciudadanía.

El cambio de escenario derivado de la crisis de fines del 2001 en nuestro país abrió nuevas perspectivas en el plano político e institucional a nivel municipal. La impronta conservadora de la intendencia de Aldo Rico⁸ durante el período 1997-2003 (con medidas de recorte presupuestario y hostigamiento a sectores gremiales -sanidad, docentes- y sociales críticos), había

⁷ En relación a los recursos involucrados, el monto del año 2006 sería de un millón de pesos (0,62% del Presupuesto Municipal), repartidos en forma proporcional para cada UGC y tomando como criterio la cantidad de habitantes. El PP del 2007 exhibiría un incremento del monto asignado a 1,5 millón de pesos (0,79% del Presupuesto Municipal) y la implementación de una operatoria itinerante en las Ferias que permitió un crecimiento mayor en la cantidad de concurrentes. Hacia el año 2008 participarían en la Feria de proyectos más de 13 mil personas que votaron en las diversas sedes habilitadas en las UGC y también mediante el voto electrónico. El monto asignado sería de 1,8 millón de pesos (0,77% del Presupuesto Municipal). Para el año 2009, monto del PP crecería a 3,5 millones de pesos (1,15% del Presupuesto Municipal) distribuidos en las UGC según cantidad de habitantes y situación socioeconómica, con una participación en el proceso estimada en cerca de 20 mil personas. Finalmente en el 2010, participarían 26 mil personas con una partida del mismo monto anterior (cercano al 1% del Presupuesto Municipal). Esta tendencia, en términos de participación y recursos involucrados, continuaría los años posteriores.

⁸ Ex -líder carapintada que había generado alzamientos de reivindicación militar durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), al avanzar los juicios sobre derechos humanos de la última dictadura militar. Su intendencia se caracterizaría por un estilo político y de gestión muy centralizado y autoritario, con eje en la seguridad como problemática central de gobierno.



generado el desarrollo de diversas acciones de resistencia por parte de organizaciones sociales y movimientos políticos de la época - Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur-.

En el año 2003, arribaría a la intendencia Oscar Zillocchi, mano derecha y sucesor de Aldo Rico. Sin embargo, los cambios generados en el contexto nacional con la irrupción de kirchnerismo irían permitiendo una reconfiguración paulatina dentro del peronismo local junto al desarrollo de acciones importantes en materia participativa. La contienda en el marco nacional dentro del Partido Justicialista, entre un sector más conservador (de raigambre menemista, triunfante en la intendencia) y un sector de corte más progresista vinculado al kirchnerismo, abriría la posibilidad para que en las elecciones municipales de ese año pudieran entrar concejales de éste último agrupamiento político, más dispuestos a promover nuevas iniciativas de política pública.

Entre el año 2004 y 2007, se produciría un avance gradual de las organizaciones sociales más proclives a la participación –generalmente, con anclaje territorial y vinculadas a temáticas variadas en términos de asistencia- y de fuerzas políticas progresistas del municipio, logrando obtener cierta presencia institucional en el Concejo Deliberante y en el accionar político del territorio sin que ello alterara la primacía de las fuerzas del intendente. Un conjunto de instituciones sociales y territoriales nucleadas en el denominado “Movimiento por la Carta Popular”, comenzaron a plantear como una de sus demandas principales el proyecto de Presupuesto Participativo, expresando así la voluntad de obtener mayor participación y control de la ciudadanía sobre la asignación de los recursos municipales. A partir de un intenso proceso de movilización y consultas populares, se lograría aprobar la iniciativa por Ordenanza Municipal el último año del gobierno de Zillocchi, aunque se implementaría a posteriori.

El grueso de la trama asociativa municipal, al igual que en otros distritos aledaños, estaba formada por organizaciones sociales de base territorial y de fomento. Algunas organizaciones que surgieron durante momentos de crisis económica y social dedicadas a tareas de asistencia en las zonas más populares, al pasar el tiempo diversificarían sus actividades hacia problemas menos urgentes, relacionados con necesidades no tan básicas, como la integración cultural, género o la defensa de derechos. En este sentido, la acción de las organizaciones sociales se iría complejizando, en cierta medida por la diversificación de las demandas de la población, pero también por los vínculos generados con el Estado en sus distintos niveles.

En el plano político e institucional el distrito sufriría cambios importantes en el último período. Hacia fines del 2007 llegaría a

la intendencia Joaquín De la Torre, como candidato del Frente para la Victoria-PJ. Su gobierno desde un comienzo estaría cruzado por las disputas dentro del peronismo distrital, con vaivenes en términos políticos e institucionales durante todo el período. Ello derivaría en una estructura de gestión municipal parcelada (en palabras de un funcionario, un “loteo del municipio”, entre las distintas líneas internas del partido), junto a las dificultades para imponer un liderazgo político y dar coherencia a la acción de gobierno; cuestión que se extendería a la legislatura local. Estas particularidades mostrarían un escenario político fragmentado y limitado por parte de las autoridades locales para articular con las distintas fuerzas sociales y políticas.

Desde el año 2009, el gobierno local lograría afianzarse al conseguir el intendente vencer a sus oponentes del partido y mejorar el despliegue de acciones en áreas claves (social, económica, infraestructura), con apoyo mayoritario en términos de recursos del gobierno nacional. En ese marco, las autoridades conseguirían preeminencia y capacidad de fijar agenda respecto al conjunto de los actores locales. Eso tendría su correlato también en el funcionamiento interno del Concejo Deliberante y la posibilidad de imponer los ejes de política prioritarios para el Ejecutivo municipal.

En el año 2011, luego de triunfar en las internas partidarias y encaminar diversas áreas de la gestión municipal, lograría la reelección con el 53 % de los votos. De este modo, el gobierno local y sus principales autoridades (el intendente y un círculo cercano de amigos funcionarios) conseguirían afirmarse a nivel institucional y político. Sin embargo, restaba aún establecer una hegemonía afianzada en el plano territorial y ver su potencial como propuesta de construcción social y política de mediano alcance.

2.2. Espacio de articulación Estado-sociedad en el plano territorial urbano

2.2.1.El Presupuesto Participativo como instancia local novedosa

En lo que respecta a las particularidades de la intervención y desarrollo del proceso, el Presupuesto Participativo en San Miguel empezaría a desplegarse como consecuencia de una combinación de factores que fueron confluyendo a lo largo del período: 1) la debilidad en términos institucionales de un gobierno municipal desprestigiado y con mala imagen del intendente (Oscar Zillocchi) elegido en el año 2003), 2) el recambio interno dentro del Partido Justicialista local, expresado de manera gradual en la legislatura local y con la asunción de un nuevo intendente (Joaquín De la Torre, en el 2007) que apoyaría el mecanismo como forma de lograr inicialmente mayor legitimidad en su gestión; 3) la presencia de organizaciones sociales y movimientos políticos con trabajo territorial y capacidad de movilización y veto en el municipio durante los primeros años.⁹

⁹ Precisamente, desde el año 2006 empezó a desarrollarse un proceso de movilización y consultas a 1.600 familias con el objeto de instalar en la agenda pública la necesidad del Presupuesto Participativo. Esta iniciativa fue acompañada activamente por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), diversos movimientos sociales (Barrios de Pie, Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y Libres del Sur) y miembros de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). En ese contexto, se realizaron distintas actividades (1º Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires, “caravanas” a nivel territorial y reuniones con los distintos bloques del Concejo Deliberante) y a fines de ese mismo año se aprobó por unanimidad en la Legislatura local el Presupuesto Participativo (ordenanza Nº 35/2006), lo que constituía un hecho novedoso para el conjunto regional. A continuación, se harían tareas de capacitación con un papel muy activo de la UNGS y la realización de talleres en algunos barrios del municipio con mucho trabajo de organizaciones sociales comunitarias y territoriales.



Con la llegada del nuevo intendente, la reglamentación –luego de un trabajo sostenido de los distintos actores implicados– se aprobó por decreto a comienzos del año 2008 y durante los primeros meses se conformaron 9 Foros Barriales que elegirían 39 proyectos por una suma cercana al millón de pesos, dado las dificultades para implementar el monto estipulado originalmente (7 millones -5% del presupuesto municipal-). En una segunda etapa, los foros constituidos se elevarían a 21 y se considerarían 89 proyectos, incorporados al presupuesto del 2009. En conjunto, serían parte del proceso más de 2 mil vecinos y se ejecutaría un número importante de los primeros proyectos. De la misma forma, crecería el porcentaje de recursos afectados al PP (el 7% del presupuesto general que constituía un record a nivel país) y se conformaría una pauta de redistribución en base a necesidades básicas insatisfechas.

Respecto a la ejecución de la política sobre el aparato estatal, un dato significativo constituía la conformación de la Secretaría Ejecutiva de Presupuesto Participativo (SEPP), cuyo impacto sobre la estructura municipal era alto y evidenciaba la importancia que la temática alcanzaba a nivel interno. Sin embargo, se establecerían tensiones y disputas de poder entre distintos funcionarios y facciones políticas por los recursos implicados en la operatoria del instrumento. El PP aparecía entonces como arena clara de confrontación y de intereses en juego.

El proceso en el transcurso del año 2008 exhibiría un conjunto de elementos distintivos. La implementación del PP ante la falta de una descentralización efectiva mostraría inconvenientes para operar en el territorio¹⁰, con una SEPP limitada en términos de recursos humanos y materiales, a la vez que con una gran concentración de funciones en la figura de su Secretario y limitaciones en la difusión del instrumento en los distintos barrios. A ello se agregarían distintas resistencias al interior del aparato municipal con limitaciones de gestión y dificultades respecto a la lógica de funcionamiento del PP, transversal en relación a las distintas áreas, en un marco de fuerte internismo político y con un apoyo del intendente que luego iría en aumento.

El grado de intervención de las instituciones no estatales mostraría también una serie de particularidades. Aunque las organizaciones sociales colaborarían en instalar el proceso en una primera etapa, presentaban impedimentos concretos para acompañar y articular en las diversas instancias. Los actores territoriales más politizados y vinculados con los movimientos sociales irían retirándose de las reuniones al no poder canalizar sus demandas, cuestión que se extendería a otras organizaciones sociales con trabajo de base y requerimientos de índole más variada. La diferenciación entre “vecinos con problemas” y “vecinos problema” si bien presente en la operatoria del instrumento y sus instancias de articulación multiactorial, aparecía más diluida y orientada por el vector político de confrontación interna a nivel partidario en el municipio. Más allá de estas

restricciones y de la relativa participación social que aún tenía el instrumento, el PP generaba algunas dinámicas interesantes de interacción y discusión vecinal a nivel territorial.

2.2.2. El Presupuesto Participativo en los últimos años

Desde el 2009, el PP operaría ya con un criterio redistributivo en la asignación de una proporción del instrumento (50% para ser distribuido en partes iguales en todos los foros barriales y 50% restante repartido entre los foros que presentaran un mayor índice de necesidades insatisfechas). En un plano interno, la Secretaría Ejecutiva se transformaría en Subsecretaría –con una Dirección de Foros Barriales– y se introducirían algunos cambios en la operatoria.

En ese año electoral, se plantearon distintos conflictos que derivaron en la renuncia del entonces encargado del PP por discrepancias políticas con la conducción municipal, lo que repercutió en los niveles de participación y generó desconfianza entre los vecinos, además de problemas en la ejecución de los proyectos del año anterior. Todo esto se enmarcó, en un escenario de fuerte disputa dentro del peronismo local con resultados electorales que generaron debilidad dentro de las filas del intendente. Estos factores obligaron a sostener las actividades pautadas, por parte de la Subsecretaría y el equipo de pasantes, logrando cerrarse el proceso con la participación de casi 1.600 vecinos.

Para el año 2010, con un presupuesto mayor se buscaba dar cuenta de problemas estructurales del partido con la posibilidad de agregar un proyecto importante de infraestructura y subir los montos de los proyectos para los barrios. La Subsecretaría, se redefiniría con un perfil más abarcador al ser renombrada como de “Desarrollo Social, Económico y de Presupuesto Participativo”, dando cuenta de la necesidad de involucrar y encuadrar al PP dentro de la política social municipal. El PP se iría afianzando así internamente con una mejor difusión y organización de las actividades. Se constituirían 27 Foros Barriales y en 10 de ellos, funcionarían Foros Juveniles.

En los Foros se presentaban procesos interesantes de intercambio y disputa entre los distintos referentes sociales y políticos. Ello se hacía evidente claramente tanto en la elección de los proyectos como en la selección de los voceros barriales. La complejidad política e institucional que caracterizaba al distrito, con diversas líneas internas en el gobierno y autoridades que gradualmente irían afirmándose, emergía como otro aspecto distintivo que caracterizaba el desarrollo del proceso.

En el año 2011, la coyuntura electoral permearía por completo el funcionamiento del PP y del conjunto de la gestión municipal. Esto derivaría en un uso más instrumental del mecanismo por parte de los actores implicados. El municipio con el paso del tiempo

¹⁰ La ausencia de cuadros territoriales que pudieran movilizar el proceso llevaría a que el municipio debiera contratar a cerca de 50 pasantes de la Universidad de General Sarmiento para actuar de promotores barriales del PP. Del mismo modo, el PP en San Miguel tendría un Foro de Organización y Seguimiento, constituido por el Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, organizaciones intermedias locales y la UNGS que con el tiempo iría perdiendo peso



lograría constituirse como articulador de la experiencia, debilitándose de este modo el peso relativo que habían tenido las organizaciones en un comienzo. Hacia el año 2012, con el funcionamiento de 32 Foros en cada uno de los barrios –que involucraban a casi todo el territorio del municipio- y 14 millones de pesos (más del 4% del presupuesto municipal) se buscaba ampliar los niveles de participación que en el año anterior había involucrado a 2500 personas y se quería llegar a al menos 500 personas por Foro.

En términos de metodología interna, a partir de una nueva ordenanza las reuniones con los vecinos definirían las problemáticas y no los proyectos (como sí ocurría en una primera etapa), que terminarían siendo delineados luego por las áreas lo cual le conferiría mayor autonomía a la gestión municipal para encauzar la agenda del PP. Los proyectos de apoyo escolar y violencia de género propuestos en algunos foros constituían excepciones sumamente interesantes, con un rol protagónico de la escuela en su desarrollo. Estas propuestas exigían arreglos institucionales diferentes a los que habitualmente regían en las propuestas del PP y en el propio funcionamiento municipal, dado que constituían temáticas transversales que involucraban a diferentes áreas de gobierno.

El municipio profundizaría también en el último tiempo el rol de los coordinadores territoriales. El distrito se dividiría en zonas y en cada una delegación municipal (26 actualmente, cuando eran 4) y ocupada por un referente político del barrio, con el objeto de intermediar con los vecinos por las políticas y las acciones básicas en materia de alumbrado, barrido y limpieza. Además, se sumaría un servicio de atención al vecino para reclamos en general. De esta forma, se buscaba tener control sobre el territorio y sus demandas a partir de estos referentes que articulaban en algunas ocasiones con el PP.

El objetivo de masificar la participación en el PP, incluso a costas de una menor intensidad de la misma, aparecía así central para la consolidación y legitimación política de la gestión local. Lejos de apuntalar procesos de deliberación más amplios y contraculturales con la historia local, el mecanismo hacía base en fortalecer al gobierno dentro de un proceso de fuerte disputa política al interior del peronismo de San Miguel. El desarrollo del proceso, que contó en principio con el apoyo de intendente y no del conjunto de las áreas del municipio, lograría instalarse territorialmente pero ya como una política municipal y social más para canalizar diversas demandas. Su carácter movilizador inicial se agotaría, al no contar con organizaciones y movimientos sociales que pudieran sostenerlo en el tiempo, y sería reapropiado políticamente como mecanismo gubernamental con alcances más reducidos y límites para generar espacios más amplios de discusión.

Reflexiones finales

Este trabajo se ha propuesto abordar exploratoriamente en términos teóricos y metodológicos los aspectos relevantes que

distinguen la dinámica político local/urbana en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires y cómo influyen en ese funcionamiento políticas territoriales novedosas implementadas en la última década, en particular, la descentralización local y el Presupuesto Participativo.

Estos puntos han sido abordados así desde una perspectiva amplia. En efecto, se indagó conceptualmente sobre política, territorio y nuevas formas de intervención pública en las ciudades de modo interdisciplinario, considerando la complejidad del objeto de estudio. En cuanto a los aspectos metodológicos implicados, se trabajó en dos niveles: un nivel macro, relacionado a la dinámica general de conformación y reproducción de los sistemas políticos locales, y un nivel más micro, orientado a los espacios de articulación entre los gobiernos locales y los actores sociales en el marco de las políticas territoriales descriptas. Para ello, se surgieron una serie de criterios para la elaboración de una matriz de análisis con el objeto de profundizar en el estudio de las temáticas en cuestión.

Un examen puntual en relación a los municipios de Morón y San Miguel mostraría una serie de elementos importantes para destacar. En primer lugar, Morón sobresalía en los últimos años como un modelo alternativo en términos políticos e ideológicos. La continuidad del proyecto político-institucional instaurado por el primer intendente, evidenciaba la consolidación hegemónica de esa fuerza política en el distrito. Los niveles de proximidad/cercanía con los gobernantes, la presencia activa del Estado local, la transparencia al interior de la gestión y la apertura a la participación vecinal –fuertemente, focalizada sobre los “vecinos con problemas”-, constituían elementos de un proyecto que se iría afianzando en el tiempo. La descentralización local y el Presupuesto Participativo se plasmaron así sobre la base de un consistente soporte técnico y político, que incluyó fuertes niveles de conducción, articulación entre las áreas, vinculación con los actores sociales y una activa militancia partidaria en el plano territorial. Esto conformaría una dinámica política local estable en un mediano plazo, con un rol protagónico de las autoridades en la dirección e implementación de las principales acciones emprendidas. Ello no estaba exento de tensiones entre las áreas centrales y más descentralizadas de gobierno respecto a los espacios de poder y participación en las decisiones (igualmente menores a otras experiencias), o en relación a ciertas demandas sociales y la ejecución de algunos proyectos. Sin embargo, estos aspectos lejos estaban de poner en cuestión el proceso político de acumulación y hegemonía del gobierno municipal.

El municipio de San Miguel, por su parte, exhibiría durante la última década grados importantes de inestabilidad política e institucional. Ello se manifestaba en disputas durante todo el período al interior del Partido Justicialista local y una impronta mayormente conservadora en términos de políticas y clima ideológico-cultural. El Presupuesto Participativo conformaría así un proceso novedoso originado a partir de una presión importante de organizaciones sociales y territoriales, en un



contexto de debilidad institucional y recambio dentro del peronismo local. Su ejecución, se produciría en un marco de inestabilidad política y escasas capacidades de gestión previas, que con los años lograría fortalecerse y permitiría afirmar la legitimidad gubernamental local, aunque con tensiones. En este marco, el agotamiento de su carácter movilizador inicial y el objetivo último de las autoridades de masificar la participación aún en detrimento de su calidad, más allá de mostrar resultados importantes al interior de algunos foros territoriales, haría que el PP fuera derivando hacia un mecanismo fundamentalmente orientado a apuntalar la gestión de gobierno con menores resultados en términos de democratización.

De este modo, en ambas experiencias la dinámica política al interior del partido gobernante y su articulación externa ocuparían un lugar central en la definición de las principales estrategias y en las limitaciones presentadas por los procesos de apertura democrática de las políticas municipales. Las necesidades de acumulación y supervivencia política, más allá de las diferencias en términos de propuestas, estilos de gestión e implementación, llevarían a una fuerte conducción gubernamental e institucionalización de la participación en desmedro de su potencialidad y posibilidades transformadoras.

En consecuencia, un análisis más específico sobre la relación entre política, territorio y nuevas formas de intervención pública en las ciudades adquiere relevancia en el plano de la investigación académica reciente. Desde una posición como la asumida en este trabajo, creemos necesario pensar la construcción política del territorio contemplando las distintas modalidades de control e interacción desarrolladas. Comprender las modalidades de acumulación y reproducción política en el ámbito local/urbano e indagar como ciertas intervenciones en el plano territorial pueden influir en su funcionamiento, resulta central para dar cuenta de los formatos y particularidades que asumen los sistemas políticos locales en la actualidad. Ello supone reconocer, entonces, distintas formas de hacer política local en función de los grados de influencia de los actores sociopolíticos implicados y los tipos de relaciones establecidas en el marco de políticas urbanas específicas, consideradas éstas como arenas en las cuales se activan y dirimen distintas visiones y estrategias respecto al poder y el rol del Estado.

Bibliografía

- BADÍA, G. y CARMONA, R. (Comp.)(2008). La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas, Los Polvorines, Ediciones: UNGS.
- BAILEY, F. G. (1971). "Gifts and Poison", In Bailey, F. G. (comp). Gifts and Poison: the Politics of Reputation, Oxford: Basil Blackwell.
- BARTH, F. (1959). "Segmentary opposition and the theory of games: a study of Pathan organization". In The Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland, Vol. 89, N° 1, January-Jun, pp.5-21.
- BLANCO, I. y SUBIRATS, J. (2008). "¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable". En Blanco, I.- Fleury, S. y Subirats, J. (Coord.) Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España. Colección Interrogar la Actualidad, Barcelona, Fundació CIDOB.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información", United Nations for Human Settlements (Habitat), Madrid, Taurus Pensamiento.
- BOURDIN, A. (1994). "Pourquoi la perspective invente-t-elle des territoires?". En Espaces et Sociétés, n. 74-75, pp. 215-236.
- CABRERO MENDOZA, E. (2005). Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.
- CARMONA, R. y MARTÍNEZ, C. (2013). "El Presupuesto Participativo como herramienta de transformación social, política e institucional. Un balance en el escenario argentino reciente", Revista ABRA, San José, Vol. 33 Nro. 47, 26-36.
- CARMONA, R. (2012). El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas, Buenos Aires, Ediciones: UNGS- CICCUS.
- CARMONA, R.; ROFMAN, A.; GONZÁLEZ CARVAJAL, L. y ADARO, C. (2010). Sistemas políticos territoriales a nivel local y políticas de descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las experiencias recientes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Municipio de Morón, Informe final ICO-UNGS. Consultado en: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/pdf/pdf-articulos/Carmona%20y%20otros.pdf>
- CATENAZZI, A.; QUINTAR, A.; CRAVINO, C.; DA REPRESENTACAO, N. y NOVICK, A. (2009). El retorno de lo político a la cuestión urbana, Buenos Aires, Ediciones: UNGS-Prometeo.
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S. y VILLAR, A. (2004). La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas, Buenos Aires, Ediciones: UnQui.
- DEMATTEIS, G y GOVERNA, F. (2005). "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. la contribución del modelo slot", Boletín de la A.G.E. N.º 39, págs-21-58.



GARCÍA DELGADO, D. (1997). "Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". En: García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, FLACSO, Buenos Aires, UBA-CBC y Univ. Católica de Córdoba.

GOVERNA, F. (2001). "Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial", en *Documents d'Anàlisi geogràfica*, Nº 41, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona-Universitat, 43-62.

GRIMBERG, M. (2009). "Poder, políticas y vida cotidiana. Un estudio antropológico sobre protesta y resistencia social en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: *Revista de Sociología e Política* (32), Curitiba, 195-206.

GRIMBERG, M. (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984-1990*. Coedición: Fac. de Filosofía y Letras-Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.

PÍREZ, P. (2004). "Descentralización, gobierno colegiado y gobernabilidad urbana. Algunas reflexiones", en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S. (Edit.) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Ediciones: Prometeo.

PORTANTIERO, J.C. (1982). "Sociedad civil, estado y sistema político", en Vega, J.E. (comp.) *Teoría y Política en América Latina*; México: CIDE.

PORTANTIERO, J.C. y Ipola, E. (1987). *Estado y Sociedad en el Pensamiento Clásico, Antología conceptual para el análisis comparado*, Buenos Aires: Editorial Cántaro.

RAFFESTIN, C. (1986). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Edit. Litec.

SOJA, E. (1985). "La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa" In: Derek, G. y J. Urry (edit), *Social relations and spacial structures*. Londres: Macmillan: Traducción: H.A. Torres,

TECCO, C. (2004). "La gestión urbana descentralizada: mitos y realidades" en Escolar, M.; Badía, G. y Frederic, S. (comp) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos, Ediciones Prometeo, 221-234.

THOMPSON, E. P. (1984). *Tradición, revuelta y conciencia de clases*, Madrid, Crítica.

VINCENT, J. (2002). *The Anthropology of Politics. A reader in ethnography, theory, and critique*, Massachussets, Blackwell Publishers.



Migraciones, espacio y política Perspectivas teóricas para el abordaje del rol del Estado en la “lucha por la vivienda” (Ciudad de Buenos Aires, 2001-presente)¹



Mgter. Luciana Vaccotti

*Becaria CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani,
Universidad de Buenos Aires.
Argentina.*

luciana.vaccotti@gmail.com

Migrations, space and politics

Theoretical perspectives to approach the State's role in the
“struggle for housing” (Buenos Aires City, 2001-present day)

Vaccotti, L. (2014). Migraciones, espacio y política Perspectivas teóricas para el abordaje del rol del Estado en la “lucha por la vivienda” (Ciudad de Buenos Aires, 2001-presente). *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 38-50.



Resumen

Este artículo propone una articulación de nociones y perspectivas teóricas que forma parte del contexto conceptual de una investigación más amplia en curso: ésta se aboca a comprender los procesos de movilización política articulados en torno al derecho a la vivienda y liderados por migrantes que habitan en villas, que se han venido desarrollando en la ciudad de Buenos Aires durante la última década. En ese marco, este artículo pretende aportar algunas claves para aproximarnos a este fenómeno: concretamente, avanzando en la conceptualización del lugar que ocupa el Estado en estos procesos.

Palabras clave

Migraciones, espacio, política, Estado, Argentina.

Abstract

This paper proposes an articulation of theoretical notions and perspectives that are part of the conceptual context of an ongoing larger research. That research is aimed at comprehending processes of political mobilization around the right to housing. These processes are led by migrants that live in slums, and have been taking place during the past decade in Buenos Aires City. This paper provides some keys to bring us closer to those answers; concretely, by moving forward in conceptualizing the State's role amid these processes.

Keywords

Migrations, space, politics, State, Argentina.

Introducción

Las estadísticas disponibles señalan que si bien el porcentaje de migrantes de países limítrofes y de Perú que vive en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) no ha aumentado en forma relevante en las últimas décadas², sí resulta significativo en la población de las villas de esta ciudad³. Esta información permite argumentar que, en la actualidad, el estudio de estos territorios de relegación (y de los diversos fenómenos vinculados a ellos) no debe escindirse del análisis de los procesos migratorios, en tanto ambos fenómenos señalan procesos de implicación mutua.

Al formar parte de estos espacios, los migrantes comparten graves problemáticas sociales y habitacionales con el resto de la población (nativa) de los mismos: la inseguridad, las carencias infraestructurales y los procesos de estigmatización aparecen entre los padecimientos más frecuentemente mencionados. No obstante, sus experiencias revelan particularidades vinculadas a su condición de extranjeros, históricamente construidos como alteridades indeseadas, e incluidos mediante la exclusión en la sociedad argentina.

Los migrantes también participan, junto al resto de la población, de diversas estrategias para hacerle frente a estas dificultades. Estas estrategias frecuentemente incluyen formas de organización barrial, que atestiguan las profundas transformaciones que han marcado a la política argentina en la década que siguió a la crisis de 2001. Sin embargo, su involucramiento en estos procesos también muestra especificidades. En suma, las praxis ciudadanas que desarrollan los migrantes que habitan en estos espacios (y que crecientemente adoptan roles de representación política de los mismos) revelan cruces y contradicciones entre las dinámicas contemporáneas de la inclusión y la exclusión en la CABA.

Si bien las distintas modalidades de la informalidad urbana y las migraciones de países limítrofes y de Perú, por un lado, y del interior del país, por otro, han sido vinculadas discursivamente —de forma espuria y generalmente en el marco de conflictos sociales de gran visibilidad— los cruces entre estos fenómenos —efectivamente problemáticos desde el punto de vista de la vulneración de derechos— exigen mayores esfuerzos académicos.

Uno de estos cruces se inscribe en la “lucha por la vivienda” que se viene desarrollando en los últimos años desde las villas de la capital (entre otros espacios que sufren situaciones de precariedad social y habitacional). Estos procesos involucran a un entramado complejo de actores políticos, que incluye a delegados electos y referentes políticos de las villas, militantes de organizaciones sociales y políticas (incluyendo político-partidarias), representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (fundamentalmente locales), funcionarios de diversas agencias estatales (también mayoritariamente del gobierno local), entre otros. Las diversas disputas políticas que conforman esta lucha interpelan a un amplio abanico de instituciones (principalmente locales) a las que les compete la resolución de los problemas sociales y habitacionales que afectan a estas poblaciones, y que configuran vulneraciones de derechos formalmente reconocidos en distintos ámbitos. La “lucha por la vivienda” se desarrolla en el marco de un campo de la política popular que ha atravesado significativas transformaciones en el período reciente y que, si bien ha recibido gran atención por parte de la academia, aún conserva preguntas sin responder. Los rasgos que adopta la participación de los migrantes que viven en las villas de la ciudad —sujetos y espacios emblemáticos de los procesos de construcción de otredades en la Argentina— en estas disputas políticas, constituyen elementos clave a dilucidar, a los efectos de dar

¹ Las cuestiones abordadas en este artículo forman parte de la tesis doctoral en curso en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. El trabajo de campo de dicha investigación fue realizado entre los años 2011 y 2014, en (y respecto a) una villa de la Ciudad de Buenos Aires: el Playón de Chacarita. La población de este barrio incluye un importante sector de migrantes peruanos. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), realizado en Chicago, del 21 al 24 de mayo de 2014.

² Si se analiza la evolución de los colectivos provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú en la CABA en los últimos tres censos nacionales, se observa que éstos representaban 0,6%, 1% y 0,1% de la población total de la Ciudad en 1991, 1,8%, 1,7% y 1,4% en 2001, y 2,7%, 2,8% y 2,1% en 2010. De acuerdo al último censo, los tres colectivos suman el 7,5% de la población total de la CABA (Mera y Vaccotti, 2013).

³ Si se estudia la población que reside en las villas de la CABA —194.228 personas, un 6,3% de la población total de la Ciudad— según su lugar de nacimiento, se observa que un 33,9% nació en un país limítrofe o en Perú (Encuesta Anual de Hogares de 2012).



cuenta de la complejidad que envuelve a las formas actuales de construcción y expresión política de los sectores populares urbanos.

Con el propósito de contribuir con estos debates, este artículo se estructura de la siguiente forma. Primero, presenta dos conceptos —*violencia simbólica* y *estigma*— centrales para el análisis de la capacidad de producción de sentidos del Estado. Segundo, discute algunas nociones clave para aprehender la construcción de una *cuestión migratoria* y de una figura del *extranjero* —atravesada por procesos de *etnicización*— con particulares implicancias en el problema de investigación. Tercero, introduce algunas perspectivas que contribuyen al abordaje de la génesis y el desarrollo de una *cuestión urbana* centrada en *el problema de las villas*, y de la figura del *villero*: procesos también relevantes para la comprensión de los fenómenos estudiados. Cuarto, presenta los conceptos de *capital social*, *redes* (con énfasis en las *redes migratorias*) y *mercado inmobiliario informal*, para aproximarnos a una particular interacción de procesos que dan cuenta del crecimiento exponencial de las villas de la CABA en la década de 2000; estas nociones también contribuyen a la reflexión acerca de las causas y las consecuencias específicas (en términos de *sociabilidad barrial*) de la significativa participación de migrantes en la configuración de estos territorios de relegación. Quinto, discute algunas perspectivas para el análisis de la política popular en dicho período, centradas en las ideas de *territorialidad* y *centralidad del espacio barrial*. Por último, esboza algunas reflexiones finales.

El Estado y la producción de sentidos

Un primer concepto clave para abordar estos procesos es el de *violencia simbólica*. Esta noción, de gran importancia en la obra de Bourdieu, articula diferentes fenómenos sociales que afectan especialmente a los distintos ámbitos de producción de sentido, como la política, en sus distintas expresiones. Se encuentra presente en cada uno de los campos donde circulan y se disputan bienes simbólicos entre los agentes sociales comprometidos en esos juegos, en el marco de estructuras de posiciones y de relaciones entre posiciones de dominación-dependencia. La realidad social es tanto un conjunto de relaciones de fuerzas entre clases históricamente en lucha unas con otras, como un conjunto de relaciones de sentido. Toda dominación social (la de un individuo, de un grupo, de una clase, de una nación, etc.) debe ser aceptada como legítima, adoptar un sentido, preferentemente positivo, que haga que los dominados adhieran al principio de su propia dominación y se sientan solidarios con los dominantes, consensuando sobre el orden establecido. La legitimación de la dominación es darle la fuerza de la razón a la razón del más fuerte. Ello implica poner en práctica una *violencia simbólica*, socialmente aceptable, que imponga significaciones. La *violencia simbólica*, por lo tanto, se sustenta en el poder simbólico, por lo cual circula en las luchas por este tipo de poder, sostiene Gutiérrez (2008).

Otro concepto que emerge como central para el problema que aborda esta investigación es el de *estigma*, en tanto las prácticas y las construcciones de sentido que se pretende analizar son desarrolladas por un entramado de actores que incluye a sujetos *estigmatizados*. Estigmatizar a una persona (o a un grupo) implica creer que no es totalmente humana y, a partir de eso, *discriminarla* en formas variadas, aunque elaborando un discurso que esa estigmatización/discriminación: “Construimos una teoría del estigma, una ideología para explicar su inferioridad y dar cuenta del peligro que representa esa persona, racionalizando a veces una animosidad que se basa en otras diferencias, como, por ejemplo, la de clase social”, plantea Goffman (2012: 17). La estigmatización, sostiene Grignon (1993), ya se trate del extranjero o del dominado, radica en interpretar los rasgos de la cultura del otro como la manifestación de una naturaleza extraña. Un rasgo clave que adoptan los procesos de estigmatización —y que reafirma la pertinencia del concepto de *violencia simbólica*— es que “el sujeto estigmatizado sostiene las mismas creencias acerca de la identidad que el resto de la sociedad”, por lo que “su actitud frecuentemente oscila entre diferenciarse y encerrarse en su propio círculo, por un lado, y el deseo de ocultar su marca, superarse e integrarse a la sociedad ‘normal’, por el otro” (Merklen, 1998: 117).

El Estado y la construcción simbólica de las migraciones (y de los migrantes)

Pensar la *cuestión migratoria* reenvía, en primer lugar, al concepto de *nación*. La *forma nación* establece tanto la membresía de la población como su acceso a derechos. Respecto de la membresía, las prácticas estatales no suprimen las diferencias entre individuos y grupos, sino que las relativizan y las subordinan de modo tal que predomine la diferencia simbólica entre *nosotros* y los *extranjeros*, y que esta diferencia sea experimentada como *irreductible* (Balibar, 1991). Respecto del acceso a derechos, la nacionalidad emerge como condicionante para el mismo, lo cual deviene en una *exclusión naturalizada* (o legitimada) del ámbito público (Sayad, 1998).

Los *extranjeros* han sido, históricamente, objetos privilegiados de reflexión y preocupación por parte de los Estados nacionales. Los dispositivos de control que las agencias de dominación ejercen (y han ejercido) sobre estos sujetos se han fundamentado en el presupuesto de la *no naturalidad* de su vínculo con la comunidad en la que son extranjeros (en oposición a la *naturalidad* que caracterizaría al vínculo de los nativos con esta comunidad). Y esta *no naturalidad* (que los convierte en diferentes y sospechosos) ha justificado variadas (pero siempre específicas) formas de control y vigilancia.

Pero la misma *otredad* que separa a los extranjeros del *nosotros*, constituyéndolos además —y más importantemente— como *desiguales* en sus derechos, los convierte también en motivo de reflexión, en un “problema teórico” que en las últimas décadas ha exhibido un gran dinamismo (Pacecca, 2001).



Como plantea Sayad, “pensar la inmigración es pensar el Estado y es el Estado el que se piensa a sí mismo al pensar la inmigración” (en Gil Araujo, 2009: 15). Reflexionar acerca de la migración es repasar el origen social del Estado, revelando tanto sus mecanismos de producción, como la fragilidad en la que se basan todos los actos de naturalización que lo configuran. Interrogar al Estado desde la migración implica *desnaturalizar* lo que viene dado como natural y recuperar la condición histórica y social de su génesis (Gil Araujo, 2009).

El Estado nación argentino ha sido caracterizado como una *aplanadora* cultural y étnica (Segato, 2007), cuya hegemonía se construyó, históricamente, en torno a la idea de una nación homogénea. Y lo hizo de un modo tan eficiente que la *etnicidad* no se constituyó en un lenguaje político relevante hasta el período reciente (Grimson, 2006). Durante los últimos años han surgido numerosas investigaciones en torno a la cuestión de la *etnicidad* y a los modos en los que los migrantes son (frecuentemente) construidos como figuras sociales de la alteridad. El concepto de *etnicización* permite reflexionar sobre las relaciones de dominación en los Estados nacionales, prestando atención al rol que juegan las distintas agencias gubernamentales al especificar y regular la emergencia de *diferencias étnicas* y de otros tipos (regionales, raciales, populares, de género, etc.) en el ámbito de las identidades genéricas (nación, ciudadanía). Este concepto propone considerar los *efectos* de estas clasificaciones (frecuentemente estigmatizantes) sobre los propios sujetos, en términos de formas subordinadas de acceso al mercado económico y a las esferas política y cultural de un Estado nación (Pacecca, 2001).

La noción de etnicización alude, entonces, a cierto proceso de otorgación de significado, que, realizado desde una posición hegemónica (como lo es un Estado nacional a través de sus diferentes agencias) construye aquello que es percibido como diferencias/ desigualdades en indicadores de identidades. A estas identidades se les atribuyen capacidades explicativas y predictivas (sobre el comportamiento de los sujetos que las portan) que, desde una perspectiva esencialista, le fueran atribuidas a las identidades étnicas “clásicas” (Pacecca, 2001). No obstante, es preciso tener presente que este proceso de significación se realiza desde una etnicidad que siempre es *ficticia* (Balibar, 1991).

La etnicidad es una de las formas de representar, en el ámbito de la cultura, la división social del trabajo. Estas representaciones no son arbitrarias, sino que aprehenden y racionalizan la desigual distribución de poder material, social y político de acuerdo a la membresía grupal, por lo que adscriben las desigualdades a la naturaleza intrínseca de los grupos involucrados. En esta operación se esconden los procesos históricos que configuran las distintas —y frecuentemente entrecruzadas— formas de subordinación (Pacecca, 2001).

La constitución de grupos migratorios como *grupos étnicos* se produce por medio de una operación —en la que participan

diversos dispositivos de clasificación— que fundamenta en el origen nacional las características que definen al grupo étnico, esencializando a los sujetos en virtud de su condición étnica. Estos procesos de codificación se encuentran atravesados por relaciones de poder, en tanto los sujetos *etnicizados* se encuentran en posiciones de desigualdad simbólica (en cuanto a su capacidad de imposición de un orden social) y material (inherente a la forma de acumulación capitalista). El proceso de construcción de los migrantes como grupo étnico no puede comprenderse cabalmente sin partir de una noción de *diferencia* que incorpore las *formas estructurales de la desigualdad*: la correspondencia entre el surgimiento del estigma de los migrantes y la etnicización de las relaciones sociales de producción (Halpern, 2009).

Este supuesto sugiere la necesidad de prestar atención a la relación entre *clase social* y *etnicidad* en la construcción de las jerarquías sociales. Es preciso vincular lo étnico con la estructura clasista de la sociedad, observando las raíces clasistas de las etnias para así comprenderlas como entidades históricas (Cardoso de Oliveira, 2007). Ello permite analizar los modos en los que la etnicidad, en tanto ideología, esconde las relaciones de clase, posibilitando asociaciones (acríticas) entre desigualdades sociales y diferencias culturales. En esta línea, Wallerstein y Balibar enfatizan el carácter intrínseco de la relación entre los procesos de etnicización y el capitalismo, alertando que “La propia categoría de ‘masa’ (o de ‘popular’) no es neutra, está en comunicación directa con la lógica de naturalización y de racificación de la sociedad” (1991: 11).

En el mismo sentido, Margulis acuña el concepto de *racialización de las relaciones de clase*, que alude a la constitución histórica de una dinámica de la desigualdad, organizada desde sus inicios sobre bases raciales, que en la actualidad se traduce en diversas manifestaciones de exclusión, discriminación y rechazo que, en Buenos Aires, se dirigen a grupos (o integrantes de esos grupos) que poseen las siguientes características: “rasgos corporales (propios del mestizaje en América Latina), origen migratorio (de países limítrofes o de provincias del interior), ubicación desventajosa en las posiciones de clase (pobreza, marginación, menores oportunidades), formas culturales (vinculadas con su origen migratorio y también con la pobreza y la marginación urbana)” (1998: 47).

Castel también reflexiona acerca de la *cuestión étnica o cuestión racial*: considera que no se trata de un desplazamiento desde la cuestión social hacia la *cuestión étnica*, sino que la especificidad de ésta última surge de la asociación de dos factores, que se suman y conjugan sus efectos negativos: unos vinculados a la etnia o raza, y otros a la clase: “esa etnicización no ocupa el lugar de la cuestión social, sino que se enrosca en ella y la sobrecarga. A semejanza de la cuestión urbana, hay que pensarla como una sobredeterminación de la cuestión social”, sostiene (2012: 45).



El Estado y la construcción simbólica de las villas (y de sus habitantes)

Como sostiene Auyero (2001b: 20) respecto de las villas, “[d]ifícilmente uno pueda dar con una configuración urbana que haya sido (y aún sea) la depositaria de tantas (la mayoría de las veces malas) representaciones, de tantas esperanzas en el pasado y tantos miedos en el presente”. Las villas son urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante que cumplen con un conjunto de características: a) producen tramas urbanas muy irregulares; b) suelen contar con una buena localización, en relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde el suelo urbano es escaso; c) en Capital Federal se asentaron mayoritariamente en tierras de propiedad fiscal; d) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas en forma planificada y de una sola vez; e) las viviendas son originalmente construidas con materiales precarios o de desecho; f) poseen una alta densidad poblacional, a diferencia de otro tipo de urbanizaciones informales, como los asentamientos; g) en la actualidad, los pobladores son trabajadores poco calificados o informales; h) la composición de la población muestra la heterogeneidad de la pobreza, incluyendo a “antiguos” villeros, nuevos migrantes (del interior y de países limítrofes) y sectores pauperizados; i) los habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes (Cravino, 2006).

La villa no es sólo uno de los *escenarios* en los que se desarrollan varios fenómenos —como el que aborda esta investigación— sino que constituye una de sus principales *dimensiones*. Esta perspectiva se inscribe en la tendencia a considerar al *espacio* como una dimensión relevante de los fenómenos sociales. Bourdieu propone comprender al espacio físico como una expresión del espacio social *reificado*, es decir, físicamente objetivado. Este se presenta como la distribución en el espacio físico de diferentes especies de bienes y servicios, así como de agentes (individuales o grupales) localizados físicamente (como cuerpos vinculados a un lugar permanente) y con oportunidades (más o menos efectivas) de apropiarse de esos bienes y servicios (en función de su capital y de la distancia física respecto de esos bienes, que depende, a su vez, del mismo capital): “En la relación entre la distribución de los agentes y la distribución de los bienes en el espacio se define el valor de las diferentes regiones del espacio social reificado”, afirma Bourdieu (1999: 117). De acuerdo a esta mirada, el espacio habitado (o apropiado) simboliza el espacio social, revelando (y reafirmando) las jerarquías y las distancias sociales. No obstante, esta simbolización se ve teñida por un efecto de naturalización, que oscurece el hecho de que “determinadas diferencias producidas por la lógica histórica pueden parecer como surgidas de la naturaleza de las cosas” (Bourdieu, 1999: 117). El espacio es, por lo tanto, uno de los lugares desde donde se ejerce el poder, bajo la forma —ya comentada— de la violencia simbólica. Así, *habitus* y *hábitat* se producen mutuamente. Estos *efectos de lugar* a los que refiere Bourdieu “demuestran ser esencialmente *efectos del Estado proyectados sobre la ciudad*” (Wacquant, 2007: 18).

En la ciudad el espacio es *diferencial*: es allí donde se producen y reproducen las diferencias sociales producto del desarrollo societal, donde se dirimen los conflictos sociales (Lefebvre, 1972). Pero el espacio no es sólo el escenario o una mera expresión de los procesos sociales (Soja, 1989): es también un medio, una variable que influye, a la vez que es influida por ellos. El espacio, entonces, no es sólo un “espejo” de las diferencias sociales, sino que también contribuye a moldearlas. “El espacio no es un ‘reflejo de la sociedad’, es la sociedad misma”, afirma Castells (en Soja, 2008). Las formas espaciales son producidas por la acción humana, por lo que expresan (e implementan) los intereses de la clase dominante, en el marco de un modo de producción dado y de un modo específico de desarrollo. Expresan y ponen en práctica, también, las relaciones de poder del Estado en una sociedad históricamente definida. No obstante, estas formas espaciales también se ven condicionadas por la resistencia de las clases explotadas. Así, “la ciudad y las condiciones sociales de su apropiación y disfrute son social y políticamente producidas. [...] ciudad y política son inseparables, etimológica e históricamente”, plantean Rodríguez et al (2007b: 12).

Estudiar procesos políticos que tienen entre sus principales protagonistas a los habitantes de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, y a las propias villas como una dimensión central de estos procesos, implica conceptualizar muy cuidadosamente a estos *territorios de relegación*. Para ello, es preciso prestar especial atención a las características que adopta la *marginalidad urbana*. Esta consiste en un “nuevo régimen de relegación socioespacial y de cerrazón excluyente [...] que se ha cristalizado en la ciudad posfordista como efecto del desarrollo desigual de las economías capitalistas y de la desarticulación del Estado de Bienestar”, sostiene Wacquant (2007: 15). Comprender los *mecanismos genéricos* que producen esta marginalidad, así como las *formas específicas* que reviste en cada sociedad, implica ubicar a estos procesos en la matriz histórica (característica de cada sociedad en una época dada) de las relaciones entre las clases, el Estado y el espacio.

Trasladando la perspectiva relacional propuesta por Wacquant (2001) al análisis de las villas, Auyero (2001b) señala que la historia de esta *configuración socio-espacial* es el producto de una particular interacción entre fuerzas macro-estructurales, políticas estatales y el compromiso activo de los “villeros” —tanto como individuos, como a través de sus organizaciones colectivas— con esas “presiones externas”. Es posible concebir a estos enclaves de pobreza urbana, no como el producto de la acción de una sola fuerza o actor (como la hiperurbanización, las políticas habitacionales, el *peronismo*, etc.) sino como la interrelación de actores en disputa, y los cambios constantes en la estructura de oportunidades políticas. La propuesta de este autor —que esta investigación suscribe— es entender a las villas como una *relación* entre la economía, el descuido estatal y la acción de los actores políticos dentro y fuera de la villa.

En relación con las cuestiones teóricas expuestas en el apartado anterior —particularmente respecto de los procesos de etnicización— Auyero (2001b) considera que tomar seriamente



a “la raza, el espacio y el Estado” en el estudio de la marginación urbana permite ver las diversas formas en que el discurso dominante *racializa a la población villera*. Los procesos de racialización discursiva y práctica de los habitantes de las villas se conjugan y refuerzan con su *extranjerización*. Los villeros, ya sean bolivianos, paraguayos o provincianos, son construidos como otro negativo. Los elementos de este discurso racial trascienden el punto de vista oficial, filtrándose al entramado simbólico de la sociedad, y transformándose en un *sentido común* (racista). Así, en un país en el que “la cuestión racial no es un tema (problema)”, este análisis propone claves para pensar acerca de las formas en que “la perversa combinación de abandono y represión construye (bajo regímenes autoritarios o democráticos) a la villa como un espacio de contaminación, como una otredad radical” (Auyero, 2001b: 26). Analizar las representaciones oficiales sobre la villa contribuye a identificar los elementos raciales de ese discurso. En síntesis, el espacio constituye un elemento central en los procesos de destitución social, por lo que es preciso prestar especial atención a la concentración geográfica de la pobreza o, en otras palabras, a la acumulación de distintos tipos de privación en los territorios de relegación (Auyero, 2001b), en este caso, en las villas.

La investigación más amplia en la que se inscribe este artículo se centra en la participación de migrantes que viven en una villa en diversos procesos de movilización política enmarcados en la “lucha por la vivienda” que se ha venido desarrollando en la ciudad de Buenos Aires en los últimos años. Como sostienen Grassi et al (1994: 22, en Carman, 2006: 73), en el Estado neoliberal la vivienda y otros derechos, como el trabajo o el salario, “pierden su condición de derechos (constitutivos de sujetos colectivos) para ser recursos cuyo acceso regula únicamente el mercado, el no acceso deja de constituir un problema del Estado, para devenir un problema de particulares”. Más que un derecho garantizado por el Estado, “constituye una fuente de riqueza para quien tiene algo que vender o alquilar [...] la vivienda no ha alcanzado la consideración de bien social como la sanidad, la educación o la cobertura social, sino que es considerada por todos como una mercancía y, por lo tanto, la población no se moviliza para exigir viviendas públicas” (Algaba, 2003: 2). Los procesos políticos que analizo se inscriben en una lucha que apunta (aunque no sólo) a transformar esta percepción de la vivienda como un derecho “menos exigible”.

La vivienda detenta un rol estructurador en la condición y modo de vida de los trabajadores. Sin embargo, su análisis no puede reducirse a las condiciones materiales objetivas, sino que es preciso “privilegiar la forma como grupos y sectores producen discursos plenos de significados y sentidos acerca de una realidad que sólo puede ser entendida en tanto incluya su magnitud valorativa y simbólica” (Kowarick, 1991: 1).

En este sentido, Yujnovsky plantea un concepto amplio de *vivienda*, que refiere a la “configuración de servicios —servicios habitacionales— que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad,

accesibilidad física, entre otras” (1984: 17). Estas necesidades humanas primordiales varían con cada sociedad y cada grupo social, por lo que “las condiciones de vivienda y la política habitacional sólo pueden analizarse teniendo en cuenta las diversas estructuras y relaciones de la sociedad y el Estado”, agrega Yujnovsky (1984: 17). En la perspectiva de este autor, “el concepto de vivienda debe referirse a los servicios habitacionales proporcionados en un cierto período de tiempo en una *configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada*” (1984: 19). Esta definición ofrece dos virtudes centrales: primero, vincula el concepto de vivienda al desarrollo urbano como problema más general, habilitando trabajar el problema de la vivienda desde una perspectiva integral, que permita hablar de la vivienda y de su entorno; y segundo, subraya la importancia de integrar el estudio de la política habitacional a un marco más general, interpretándola como parte del desarrollo de articulaciones complejas y conflictivas entre actores diversos, incluyendo al Estado. La explicación de los problemas de vivienda no se encuentra en el “sector vivienda” mismo, sino en la naturaleza del sistema social, las relaciones sociales y la acción del Estado, sostiene Yujnovsky (1984: 9). En el mismo sentido, Oszlak plantea que “los actores sociales transforman su entorno urbano en función de sus intereses, sus recursos y sus posibilidades de acción dentro de los parámetros normativos que fija —y las oportunidades que crea— la acción del Estado” (1991: 59).

Si bien estas consideraciones teóricas respecto a la vivienda resultan fundamentales, los procesos de movilización política que analizo en dicha investigación no se orientan tanto a la vivienda en sí misma, sino más bien —y en sintonía con los planteos de Yujnovsky y Oszlak— a la problemática del acceso al suelo y el *derecho a la ciudad*. La villa es (y ha sido), sin dudas, la expresión más emblemática de estas cuestiones en la Argentina y, particularmente, en la Ciudad de Buenos Aires.

Oszlak define al *derecho al espacio urbano* como “la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio” (1991: 23), capacidad que puede ampliarse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en los procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes. El derecho al espacio implica distintas *externalidades*, que se encuentran profundamente relacionadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. “En la medida en que estos bienes y servicios tengan una distribución ‘geográfica’ desigual, las posibilidades de acceso a los mismos según lugar de residencia o actividad variarán correspondientemente”, subraya Oszlak (1991: 23-24).

En suma, el crecimiento o surgimiento de nuevos barrios no responde únicamente a un problema de déficit habitacional. “Las villas son espacios de la ciudad sin estatus de ciudad, pero innegablemente parte de la dinámica urbana metropolitana. Entonces, la cuestión ‘villera’ muestra la construcción ideológica de la ciudad”, afirma Cravino (2006: 210).



Los migrantes en las villas de Buenos Aires

En este apartado me centro en las siguientes nociones: las de *capital social* y *redes* —y entre éstas, las *redes migratorias*— y la de mercado inmobiliario informal. Estos conceptos, en diálogo con el contexto conceptual introducido en las secciones anteriores, permiten comprender las significativas transformaciones que experimentan los procesos migratorios y las villas de la Ciudad de Buenos Aires —y los entrecruzamientos entre ambos fenómenos— en la década de 2000, período clave para el análisis de cuestiones vinculadas con la politicidad popular en Argentina.

En el marco de los estudios que analizan la pobreza desde una mirada relacional —perspectiva analítica general a la que suscribe esta investigación— son dos los conceptos (estrechamente relacionados entre sí) que emergen como centrales: por un lado, el concepto de *capital social* y, por el otro, el de *redes* (Gutiérrez, 2008).

Bourdieu define al *capital social* como un “conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de inter-conocimiento y de inter-reconocimiento” (en Gutiérrez, 2008: 4). El capital social aparece relacionado con un círculo de relaciones estables, fruto de “estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o a largo plazo” (Bourdieu, en Gutiérrez, 2008: 5). Se trata de “un conjunto de relaciones sociales que un agente puede movilizar en un momento determinado, que le pueden proporcionar un mayor rendimiento del resto de su patrimonio (los demás capitales, económico y cultural especialmente)” (Gutiérrez, 2008: 5).

Por su parte, el estudio de las *redes* en el marco de los trabajos que analizan las estrategias de sobrevivencia en la pobreza tiene una larga trayectoria. Gutiérrez (2008) sostiene que son varias las investigaciones que han reconstruido “redes de intercambio recíproco de bienes y servicios”, mediante las cuales los pobres enfrentan sus necesidades cotidianas, señalando la relevancia que detentan los recursos sociales en el estudio de la reproducción social. Si bien el capital social es sólo uno de los tipos de recursos utilizables, cobra importancia para la comprensión de las prácticas que implementan las familias que cuentan con un volumen limitado de capital económico y cultural, y que deben solucionar las exigencias de su cotidianeidad. Gutiérrez (2005, 2008) sostiene que esto debe analizarse desde una perspectiva que estudie las diferentes prácticas que generan las familias pobres para vivir, a partir de “lo que tienen” y no de “lo que les falta”: en otras palabras, a partir de sus recursos, y no de sus “necesidades básicas insatisfechas” (Gutiérrez, 2004, 2005).

Esta autora plantea que “es precisamente esta asociación de la noción de *capital social* (o recursos sociales) con la de *red*, la que

permite la construcción de herramientas analíticas claves para el análisis relacional de la pobreza” (Gutiérrez, 2008: 6). Sostiene que las familias pobres generan prácticas cuya apuesta central es su disponibilidad de capital social, que es movilizado en intercambios en el marco de distintos tipos de redes, que pueden repercutir en la superación o en la reproducción de sus condiciones de pobreza (Gutiérrez, 2008). El capital social puede asumir diferentes formas (individual, familiar o doméstico y colectivo-comunitario), que pueden habilitar la constitución de esas diferentes redes. Estas pueden ser simétricas y asimétricas, pueden basarse en intercambios de diferentes formas de capital, y pueden fundamentar estrategias tanto individuales como colectivas (Gutiérrez, 2008).

Por otro lado, en el campo de los estudios migratorios en la última década han surgido varios trabajos abocados al análisis de las *cadena*s y las *redes migratorias*. Las cadenas migratorias remiten a “la transferencia de información y apoyos materiales que familiares, amigos o paisanos ofrecen a los potenciales migrantes para decidir, o eventualmente, concretar su viaje. Las cadenas facilitan el proceso de salida y llegada; pueden financiar el viaje, en parte; gestionar documentación o empleo, y conseguir vivienda”, afirma Pedone (2003: 108) y agrega que “en ellas se produce un intercambio de información sobre los aspectos económicos, sociales y políticos de la sociedad de llegada” (2003: 108). Por su parte, “las relaciones de parentesco, amistad y vecindad, los lazos comunitarios previos y la preexistencia de redes sociales tanto en la sociedad de origen como su consiguiente formación en la de llegada, son las que configuran estructuras mayores: las redes migratorias” (Pedone, 2003: 106). Estas redes no son ni espontáneas ni efímeras, sino que se transforman y complejizan con el tiempo, debido a las relaciones que genera la entrada de otros actores dentro de su estructura.

Estos conceptos se vinculan con el de *estrategias migratorias*, que permite abordar el ámbito de mediación entre el contexto macrosocial —las condiciones socioeconómicas en la sociedad de origen y de destino— y los comportamientos individuales y familiares —que explican los elementos simbólicos que subyacen en los procesos de toma de decisiones— y los vínculos entre éstos y las redes formales e informales de relación (Pedone, 2003).

Por su parte, la noción de *estrategias habitacionales* designa las decisiones que toman las familias o unidades domésticas y los objetivos que ellas persiguen en materia de hábitat. De acuerdo a esta mirada, las estrategias habitacionales se definen en la intersección entre las necesidades y expectativas habitacionales de los hogares, y los condicionantes estructurales. Las estrategias habitacionales, a su vez, forman parte de las *trayectorias residenciales* (Di Virgilio y Gil y de Anso, 2012): esta noción alude a la relación entre movilidad social, territorial y habitacional de los miembros de un hogar desde el momento en que su jefa/e toma la decisión de migrar de su lugar de nacimiento o, si es nativo de la Capital Federal o del Gran Buenos



Aires, del barrio anterior (migraciones intraurbanas). Permite analizar la relación entre clase social y apropiación del espacio, teniendo en cuenta aspectos vinculados con el ciclo vital de la familia (Di Virgilio, 2003).

En Argentina, el desarrollo de las redes parece ser uno de los factores que explica la creciente capacidad de adaptación de las corrientes migratorias a las cambiantes circunstancias macroeconómicas del país (Bologna, 2010). Las redes de migrantes actúan sobre algunos de los vacíos que dejan los Estados como, por ejemplo, en lo que respecta al acceso a la vivienda: “muchas de estas formaciones colectivas terminan funcionando allí donde el Estado no reconoce o no promueve la concreción de derechos. Estas redes, entonces, cumplen funciones que resultan beneficiosas para los migrantes así como para los Estados”, sostienen Mera y Halpern (2011: 103).

Por otro lado, en el marco de los estudios abocados a las villas en la última década han surgido algunas investigaciones centradas en el funcionamiento de un *mercado inmobiliario informal* en estos territorios. Cravino define a este mercado como aquellas “transacciones inmobiliarias mercantilizadas (es decir monetizadas) que no están ajustadas a las normas legales y urbanas, que no se convienen estrictamente a la lógica económica de la comercialización de inmuebles formal y cuyos actores interactúan por fuera de las regulaciones económicas legales” (2006: 140). La “ilegalidad” de estas transacciones no implica su ilegitimidad sino que, por el contrario, la operación se apoya en la legitimidad que implica la ocupación del suelo o la construcción de la vivienda, que puede ser vendida o alquilada. En lo que respecta al aspecto económico, estas transacciones no pueden ser analizadas como una mera expresión de la lógica de la ganancia, sino que interactúan con otras lógicas, expresando así una “renta social”. Los productos que se transan no se ajustan a las normas de uso del suelo urbano, sumado a una importante tendencia a una transformación dinámica de los inmuebles, y a una ausente o deficitaria infraestructura. En estas operaciones no participan agentes intermediarios típicos (como inmobiliarias) sino que las redes sociales en los barrios —entre las que se cuentan las de migrantes— o los contactos cara a cara entre los habitantes de las urbanizaciones informales, detentan una mayor relevancia (Cravino, 2006).

En la actualidad se estima que un 40% de las personas que viven en las villas se encuentran en condición de “inquilinos”. Eso hace que sea imposible que tengan la oportunidad de convertirse en “propietarios” porque, en la medida en que aumenta la demanda, también lo hacen los precios. Además, resultaría imposible que existiera una cantidad de viviendas en venta acorde al número de inquilinos que quisieran comprar una. En este sentido, concuerdo con Cravino cuando sostiene que “la principal fractura en la sociabilidad barrial está signada por el mercado inmobiliario informal. Ésta es la división entre dos grupos con intereses antagónicos: los que se consideran “propietarios” —aun cuando no tengan el título que lo acredite— y los inquilinos” (2008: 138-139). La autora afirma

que “Estos intereses operan sobre los procesos de regularización dominial y los programas de mejoramiento barrial” (2008: 138-139) y que “existen dos status sociales diferenciados, unos son ‘ciudadanos de primera’ y otros ‘de segunda’ en el mundo de la informalidad urbana” (2008: 138-139).

Cravino sostiene que en el marco del mercado inmobiliario informal de las villas se observa “una fuerte relación entre la nacionalidad del ‘propietario’ y del inquilino, es decir, los bolivianos acostumbran alquilar a sus connacionales, lo mismo que los paraguayos y los peruanos, en menor medida los argentinos” (2011: 32). La autora agrega que se accede al alquiler por la información que circula de “boca en boca” en los barrios, por lo que “Las redes sociales previas son centrales para la circulación de la información” (Cravino, 2011: 32). El análisis del mercado inmobiliario informal no puede escindirse del análisis de las formas de sociabilidad barrial que se observan en las villas, en las que las redes sociales —incluyendo a las redes de migrantes— detentan una importancia clave, no sólo para el acceso a la vivienda, sino para la reproducción social general de los sectores populares. El mercado inmobiliario informal “se da en el marco e incrustado a la sociabilidad barrial de las villas y sólo puede comprenderse por ello, ya que los que alquilan frecuentemente conocen a los ‘propietarios’ y lo mismo sucede entre los compradores” (Cravino, 2011: 33).

Esta sociabilidad también se manifiesta en la “importante presencia de parientes o amigos entre los residentes de las villas” (Cravino, 2011: 33). Por lo tanto, “la sociabilidad barrial se entiende en el mercado y el mercado se comprende en la sociabilidad barrial ya que entre ellos existe una relación dialéctica. Es decir, las relaciones del mercado inmobiliario dentro de los asentamientos están permeadas por las relaciones de reciprocidad” (Cravino, 2008: 138). En suma, el mercado inmobiliario informal “redefine nuevas reglas de relaciones sociales en los asentamientos, pero se inscribe sobre las que ya funcionan en cuanto a las reciprocidades, vecindad y urbanismo tácito” (Cravino, 2008: 141). Las redes de migrantes —entre otras— cumplen un rol fundamental, no sólo en lo que respecta al acceso a la ciudad, sino también al desplazamiento dentro de la ciudad, ya sea en trayectorias de ascenso o descenso habitacional y/o social: “existe una estrecha relación entre las formas de movilidad residencial y las redes sociales de diferente tipo”, sostiene (Cravino, 2008: 139).

Los elementos expuestos permiten analizar las relaciones entre la conformación y el crecimiento de la “ciudad informal” y las modalidades de llegada de migrantes de países limítrofes y de Perú. Cuando estos llegan a Buenos Aires encuentran serias restricciones para hallar un lugar donde habitar. Como no cuentan con recursos suficientes para comprar una propiedad inmueble, en general recurren al mercado de alquiler. Sin embargo, este mercado ofrece barreras a la entrada de estos migrantes, incluyendo precios elevados, exigencia de garantías de personas vinculadas que cuenten con propiedades inmuebles sólo en la ciudad, documentos argentinos y certificados de



trabajo formalizado (“en blanco”) (Gallinati y Gavazzo, 2011). Estos requisitos son sumamente difíciles de cumplir para estos migrantes, por lo que “las opciones posibles con las que cuentan se encuentran dentro del abanico de la informalidad urbana: ocupar una casa o alquilar un cuarto en una vivienda tomada, pagar un hotel-pensión [...] la opción más utilizada actualmente por estos grupos es la de alquilar un cuarto en una villa de emergencia”, afirma Cravino (2012: 132-133). En este sentido, son las varias las investigaciones que coinciden en señalar que “a los inmigrantes de países limítrofes solo los espera un lugar en la ciudad que deben compartir con los sectores más pobres de Buenos Aires” (Cravino, 2012: 134). Si bien las posibilidades de acceso al suelo de los migrantes de países limítrofes y de Perú están condicionadas por procesos similares a los que han atravesado los sectores populares en general, estos grupos se enfrentan con dificultades adicionales vinculadas a su condición de “extranjeros”: “se les niega la posibilidad del alquiler de departamentos o casas sólo por su condición de nacionalidad, paradójicamente cuando está en alza el alquiler a europeos, norteamericanos o extranjeros de otro origen”, subraya Cravino (2011: 33). En síntesis, se observan “procesos de segregación-discriminación-estigmatización que envuelven las formas de resolución habitacional de los inmigrantes de los países limítrofes” (Cravino, 2012: 129-130).

El Estado y el lugar del barrio en la política popular post 2001

Existe un cierto consenso en afirmar que, ante la descomposición de los lazos por el trabajo y la desarticulación de las protecciones sociales que conllevó la implementación de la reestructuración neoliberal en la Argentina a partir de la década de 1970, se observa un fortalecimiento de los lazos de cooperación y de proyección hacia la sociedad, que son estructurados a nivel local (Auyero, 2001; Frederic, 2004; Merklen, 2010; Svampa y Pereyra, 2009; Grimson, 2009). A partir de 2001 —punto de inflexión en la producción de las ciencias sociales argentinas sobre la vida política de los sectores populares— se extiende ampliamente el concepto de *territorialización de la política*, en el marco de un extendido acuerdo en torno a la “positividad relativa” de los procesos de repolitización que protagonizaron los sectores populares en la década que siguió a la crisis (Varela, 2010). Esta lectura, si bien resulta clave para comprender el escenario en el que se inscriben los fenómenos que interesan a esta investigación, requiere ser problematizada para evitar lugares comunes que no necesariamente dan cuenta de procesos que revisten otra complejidad.

Analizar la relación entre espacio social y política cotidiana implica considerar que “La política, como toda actividad humana, necesariamente se espacializa y produce espacios sociales en su propio devenir” (Grimson, 2009a: 11). El *barrio* aparece como otro ámbito posible para la política, en tanto modalidad de localización, de establecimiento de un contexto de interacciones sociales y de identificación social.

En este sentido, el concepto de *inscripción territorial* de las clases populares, acuñado por Merklen, intenta describir “un modo de inserción social, un modo de estructuración de las clases populares a través del barrio y una forma de la política popular, una vía de conexión con las instituciones, así como un punto de apoyo para la acción colectiva” (2010: 14). Si bien esta forma de integración social a través del territorio es sumamente variable, este concepto permite captar las especificidades de las diferentes situaciones habitacionales, así como su evolución en el tiempo. La reproducción del territorio ofrece cuatro puntos de apoyo: a) es la base de una sociabilidad y una solidaridad que permiten resistir en los momentos de crisis y paliar condiciones de vulnerabilidad al potenciar capacidades familiares; b) el barrio aparece como la base de apoyo para la salida de los individuos hacia la ciudad y su proyección hacia la ciudad, convirtiéndose así en una forma de capital social (en el sentido planteado por Bourdieu); c) el barrio también es el sustento de la acción colectiva: las diversas formas de movilización refuerzan los lazos locales de cooperación y proyectan al grupo hacia el espacio público y el sistema político; y d) algunas de las instituciones que atañen a las clases populares actúan a nivel del barrio, por lo que “El barrio es también la acción que sobre él ejercen otros agentes, desde el exterior” (2010: 15).

En la misma línea, Grimson agrega que “si el barrio fue clave en los procesos políticos emergentes en los años noventa y posteriores es, en gran medida, porque quienes lo utilizaron habían sido culturalmente constituidos, experiencialmente, en procesos sucesivos, por ese procedimiento de categorización, significación y acción” (2009a: 34), por lo que algunas categorías nativas —como “referentes barriales”— “expresan simultáneamente modos de significar una jerarquía política y un señalamiento claro acerca de la espacialidad de esa relación social” (Grimson, 2009a: 34).

El concepto de *politicidad* popular busca dar cuenta de tres aspectos de la vida política de las clases populares: 1) contrariamente a una concepción universalista de la ciudadanía o de *lo político*, éstos no se presentan únicamente como universos a los que “se accede”. Los contenidos de la ciudadanía se definen en el seno de las luchas sociales, y para aquellos que no pueden organizar sus luchas en torno al trabajo y afirmar sus conquistas en el plano del Derecho, la participación en la vida política se desarrolla en el día a día, con dificultades para estabilizarse y proyectarse hacia el futuro; 2) este concepto también se opone a una visión teórica que busca aislar lo político de las otras esferas de la vida social. Las formas que asumen las prácticas políticas de un grupo social se relacionan con su condición social, por lo que politicidad y sociabilidad aparecen como conceptos estrechamente vinculados. La condición política de los individuos y grupos se forma en el marco de un entramado complejo de lazos políticos, que no puede ser definido más que en el conflicto, y que debe ser descrito en cada coyuntura, lugar y grupo social; 3) el concepto de politicidad permite estudiar el mundo popular como una dimensión política (y no como prácticas por fuera de la política), en el supuesto de que “todo sujeto es, per se, un sujeto político” (Merklen, 2010: 20).



Por otro lado, las problemáticas actuales en torno de la integración social y de las transformaciones en las subjetividades sugieren la necesidad de reflexionar acerca de los cambios en el vínculo social y en el carácter heterogéneo de los procesos de individualización en las sociedades contemporáneas (Svampa, 2000). La noción de la *lógica de los cazadores* pretende apuntar que en la coyuntura actual, la inscripción territorial de las clases populares también actúa como resorte de la individuación: “viene a despejar tanto un comportamiento microsociológico, de vida cotidiana y sociabilidad, como un modo de *hacer política*”, sostiene Merklen (2010: 36). Esta individuación no necesariamente posee cualidades liberadoras, sino que puede representar formas de socialización negativa, que dan cuenta de modos de dominación social (aunque ésta “no consiga aplastar completamente a los individuos en el inmovilismo”) (2010: 17). El principal riesgo que corren los pobres bajo el capitalismo es el de la *atomización*, en tanto el mundo popular se encuentra desorganizado por la desarticulación del empleo y las protecciones sociales, y como consecuencia de la acción del Estado y de otras instituciones que pueden producir y reproducir un mundo de inestabilidad. Acercarse a las clases populares a través de los procesos de individuación permite captar su carácter conflictivo, contradictorio y paradójico, dado por un conjunto de tensiones irresueltas en el seno de las cuales se encuentran quienes son a la vez *pobres* y *ciudadanos*.

Por último, es preciso recordar que los sectores populares ejercen la ciudadanía en un contexto de dependencia de los individuos frente a la política. Descalificar ciertas formas negociadas de la política que se observan en estos contextos —problematizadas en tanto formas de *clientelismo* por varios de los estudios que analizan la territorialidad de la vida política de los sectores populares— equivale a ignorar las formas oscuras que asume y a partir de las cuales puede transformarse (Merklen, 2010). Es importante reintroducir en los debates sobre los “nuevos” movimientos sociales y sobre la “sociedad civil” en América Latina, “un examen minucioso de la manera en que la política está imbricada en las vidas de aquellos pobres que no se ‘movilizan’ en el sentido usual del término, sin ser, de manera alguna, ‘pasivos’”, plantea Auyero (2001a: 235). Indagar acerca de los comportamientos “ciudadanos” de las personas que no cuentan con los *soportes* institucionales que los posibilitan (Merklen, 2010) —o que cuentan con otros soportes, que posibilitan otro tipo de comportamientos que también pueden considerarse ciudadanos— requiere abandonar visiones normativistas sobre estas cuestiones, que permitan aprehender estas prácticas y estas construcciones simbólicas en su ineludible complejidad.

Reflexiones y preguntas pendientes

Los elementos brevemente expuestos permiten sostener que la política en los barrios “no puede comprenderse sin analizar sus relaciones con la etnicidad” (Grimson, 2009b: 228). Este

supuesto sugiere la necesidad de ampliar la reflexión en torno a los procesos de etnicización, los efectos de lugar, las implicaciones (mutuas) entre ambos procesos, y sus impactos en la vida política (marcada por procesos de inscripción territorial) de los sectores populares urbanos en la Argentina del siglo XXI.

Esta tarea implica prestar atención al rol que desempeña actualmente el Estado —en sus distintos (y, a veces, contradictorios) niveles— en estos procesos. Es preciso comprender los modos en los que el Estado ejerce la violencia simbólica, produciendo y atribuyendo sentidos a cuestiones —como la migratoria y la urbana— y a sujetos y grupos —como los migrantes y los habitantes de las villas— con significativos corolarios en las vidas de estos sectores, en términos de sus formas de acceso a derechos y sus posibilidades de integración social.

También es necesario analizar su rol en los procesos que conducen a (perpetuar) la estigmatización de los migrantes y de los habitantes de las villas, que también repercuten en un conjunto de situaciones de vulnerabilidad social que afectan a estos colectivos. Los persistentes motivos no económicos que obstaculizan el acceso de los migrantes al mercado inmobiliario formal —que actualmente no son abordados por ninguna política pública a nivel de la Ciudad— son sólo un ejemplo de los modos en los que las acciones y omisiones del Estado retroalimentan ciclos de estigmatización y discriminación: los migrantes pertenecientes a colectivos estigmatizados que se ven confinados a las villas, pasan a ser portadores de una nueva adscripción estigmatizante que interactúa con su condición de extranjeros, generando dinámicas discriminatorias más complejas.

Resulta clave indagar en el protagonismo del Estado en el establecimiento (y la actualización) de fronteras, ya sean éstas más o menos porosas. Las fronteras pueden ser materiales —los territorios de relegación, como las villas— y/o simbólicas —las categorías legales diferenciadoras (productoras de desigualdad) y las prácticas administrativas discriminatorias, tanto en relación con los migrantes como con los habitantes de las villas. Estas fronteras inciden en una composición (conflictiva) de ejes identitarios que actualmente une y separa a los grupos en la sociedad argentina; y muchas veces lo hace con lamentables consecuencias, como lo sucedido durante el conflicto en el Parque Indoamericano en 2010, en el que tres personas perdieron su vida en el marco de violentos enfrentamientos anclados en estas (y otras) cuestiones.

Si bien la investigación —de la que este artículo forma parte— se centra en el estudio de fenómenos sociales que se desarrollan fundamentalmente en la primera década del siglo XXI, es importante inscribirlos en el seno de un proceso de transformación, mediante la construcción de una historia del presente, “que comprenda la actualidad como el punto de desenlace provisional de una dinámica que hunde sus raíces en el pasado” (Castel, 2012: 53). Desnaturalizar al Estado argentino y recuperar su génesis social, son algunas de las tareas clave para la construcción de la historia del presente de los procesos de



eticización y de producción de marginalidad urbana, así como de sus secuelas en la politicidad popular.

Uno de estas consecuencias, de importancia clave para las cuestiones indagadas, es la producción histórica (y velada) de una relación de implicación mutua entre etnicidad y clase; en otras palabras, la construcción —a lo largo de la historia argentina— de una ideología que racializa (y extranjeriza) las relaciones de clase, que construye otredades en las que se conjugan cuestiones “étnicas” y de clase, mientras que invisibiliza los procesos subyacentes a esta fabricación de desigualdades. Esta construcción necesita ser problematizada, situada en los diversos contextos históricos y sus tendencias políticas, económicas y sociales. Es preciso reconstruir su origen y desarrollo, así como los modos en los que ha sido abordada por las agendas políticas y académicas; es decir, el recorrido transitado hasta devenir un “problema” (social y sociológico).

Los fenómenos explorados resultan emblemáticos de esta relación: se desarrollan en el marco de (o vinculados a) territorios de relegación en los que la población de origen migrante —ya sea internacional o interna— se encuentra sobrerrepresentada, por lo que le imprime una lógica particular a la sociabilidad local (vinculada al capital social y las redes). Esta concentración de cierta población en ciertos espacios es el resultado de la yuxtaposición de procesos económicos (dinámicas del mercado inmobiliario), políticos (acciones y omisiones del Estado) y culturales (procesos de etnicización y estigmatización de migrantes y habitantes de espacios de pobreza, y estrategias de reproducción social de estos sectores). Determinar hasta qué punto esta situación contribuye a perpetuar la subordinación de estos sectores —no sólo en el plano económico sino también en el simbólico y, por ende, en el político— y hasta qué punto habilita procesos políticos que —en cierta medida y con límites— cuestionan esta subordinación (disputando ciertas fronteras), es uno de los objetivos de esta investigación.

Este trabajo privilegia la mirada a los actores, aunque desde una perspectiva relacional, que los sitúa en el marco de relaciones con instituciones (como el Estado) y estructuras objetivas (como la economía). Teniendo en cuenta este punto de vista, es preciso analizar los discursos y las prácticas de estos actores en el marco de la “lucha por la vivienda” desde un triple registro que capte sus experiencias (relacionadas): como migrantes, como habitantes de territorios de relegación, y como referentes políticos barriales. Es en la intersección entre estas experiencias y relaciones que se encuentran las claves para entender el fenómeno que aborda esta investigación.

Las cuestiones planteadas pueden leerse en clave de *ciudadanía*, de una discusión que tiene como fin establecer los procesos mediante los cuales las sociedades determinan *qué sujetos* y *qué prácticas* son consideradas ciudadanas. La ciudadanía es un aspecto fundamental de la “clausura excluyente” y del acceso a los bienes y servicios distribuidos en los márgenes de la ciudad,

sostiene Wacquant (2007): por ello, resulta urgente desarrollar una teoría sociológica sobre esta institución central de la modernidad capitalista, aunque aún marginal en los estudios urbanos. Y esto se relaciona con una interpretación en clave de *derechos*, que reflexione acerca de *quiénes son titulares de qué derechos* en una sociedad determinada. En este sentido, Grimson y Caggiano afirman que las migraciones “son una de las formas características de discutir quiénes somos, algo crucial para debatir quiénes queremos ser. Quiénes somos también pregunta y responde acerca de quiénes tienen derechos. Derechos que hablan del acceso a la tierra y la vivienda, entre muchos otros” (2012: 76).

Los datos disponibles indican que estos fenómenos se encuentran imbricados, y que esa imbricación se expresa en situaciones problemáticas en términos de acceso a derechos por parte de los sectores populares. Sin embargo, la articulación entre estas temáticas no ha sido exhaustivamente estudiada por las ciencias sociales. Numerosos trabajos han abordado estas cuestiones, realizando grandes contribuciones sobre las distintas aristas que componen esta problemática: los procesos migratorios, la informalidad urbana, la vida política de los sectores populares. No obstante, aún subsisten intersticios y preguntas, como las que motivan esta investigación.

La realización de investigaciones que desarrollen esta articulación entre temáticas contribuiría con estos tres campos académicos. Por un lado, los estudios migratorios se beneficiarían de una mirada a las estrategias habitacionales y las trayectorias residenciales de los migrantes (y los procesos que las condicionan), así como de posibles aportes que contribuyan al análisis de los motivos, las formas y los resultados de su participación política en el plano local. Por otro, estas investigaciones también sumarían nuevas perspectivas a los trabajos que indagan sobre las villas: principalmente, respecto de las características que le aporta la impronta migratoria a la sociabilidad de estos espacios, y las formas en las que esta sociabilidad se entrelaza con el desarrollo de politicidades particulares. Por último, los estudios sobre la vida política de los sectores populares se enriquecerían con insumos que potencien la reflexión acerca del creciente protagonismo político de los migrantes en estos espacios, las continuidades y rupturas que implica, y los aportes que significa.



Bibliografía

AUYERO, J. (2001a). La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manantial.

AUYERO, J. (2001b). “Introducción”. En: *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

BALIBAR, E. (1991). “La forma nación: historia e ideología”. En: *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPALA.

BOLOGNA, E. (2010). “Migraciones entre países del sur: los cambios y las continuidades en los flujos limítrofes hacia Argentina”. En: *Migraciones Internacionales*, Nro. 18, Vol. 5.

CAGGIANO, S. (2003). “Fronteras múltiples: Reconfiguración de ejes identitarios en migraciones contemporáneas a la Argentina”. En: *Cuadernos del IDES*, Nro. 1.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. (2007). *Etnicidad y estructura social*. México: Universidad Iberoamericana.

CASTEL, R. (2012). *El ascenso de las incertidumbres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CRAVINO, M. C. (2012). “La rebelión de los inquilinos. Procesos migratorios y ciudad informal”. En: *Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano, dos años después*. Los Polvorines: UNGS.

CRAVINO, M. C. (2011). “El ciclo de las villas y el mercado inmobiliario informal”. En: *Voces en el Fénix*, Año 1, Nro. 5.

CRAVINO, M. C. (2008). “Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Territorios*, Nro. 18-19.

CRAVINO, M. C. (2006). *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.

DI VIRGILIO, M. M. (2003). “Estrategias residenciales y redes habitacionales. El acceso a la vivienda de familias de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, 27 al 29 de Marzo.

DI VIRGILIO, M. M. y GIL Y DE ANSO, M. L. (2012). “Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina)”. En: *Revista de Estudios Sociales*, Nro. 44.

FREDERIC, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

GALLINATI, C. y GAVAZZO, N. (2011). “Nacionales y extranjeros frente al déficit habitacional: modalidades de acceso a la vivienda y lucha por la propiedad de la tierra en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Temas de Antropología y Migración, Dossier (especial): El Parque Indoamericano en diciembre de 2010: otras tramas, otras miradas*, Nro. 1.

GIL ARAUJO, S. (2009). “Prólogo. Interrogar al Estado desde la inmigración”. En: *Migración y política: El estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Suramérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

GOFFMAN, E. (2012) (1970). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.

GRIGNON, C. (1993). “Racismo y etnocentrismo de clase”. En: *Archipiélago*, Nro. 12.

GRIMSON, A. (2009a). “Introducción: clasificaciones espaciales y territorialización de la política en Buenos Aires”. En: *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

GRIMSON, A. (2009b). “Articulaciones cambiantes de clase y etnicidad: una villa miseria de Buenos Aires”. En: *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

GRIMSON, A. (2006) “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina”. En: *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

GRIMSON, A. (2000). “El puente que separó dos orillas. Notas para una crítica del esencialismo de la hermandad”. En: *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.

GRIMSON, A. y CAGGIANO, S. (2012). “Xenofobias descontroladas”. En: *Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano, dos años después*. Los Polvorines: UNGS.

GUTIÉRREZ, A. (2008). “Redes e intercambio de capitales en condiciones de pobreza: dimensión relacional y dimensión vincular”. En: *REDES Revista Hispana para el análisis de las redes sociales*, Vol. 14, Nro. 4.

HALPERN, G. (2009). *Etnicidad, inmigración y política*. Buenos Aires: Prometeo.

KOWARICK, L. (1991). “Ciudad y ciudadanía. Análisis de metrópolis del subdesarrollo industrializado”. En: *Nueva Sociedad*, Nro. 11.

LEFEBVRE, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.

MARGULIS, M. (1998). “La ‘racialización’ de las relaciones de clase”. En: *La segregación negada. Cultura y discriminación social*. Buenos Aires: Biblos.



MERA, C. y HALPERN, G. (2011). "Migraciones internacionales: repensando las ciudades y sus políticas". En: Revista Latina de Sociología, Nro. 1.

MERA, G. y VACCOTTI, L. (2013). "Migración y déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: redefiniendo el 'problema'". En: Argumentos Revista de Crítica Social, Nro. 15.

MERKLEN, D. (2010). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). Buenos Aires: Gorla.

MERKLEN, D. (1998). Identidad y acción colectiva de los sectores populares. Las ocupaciones ilegales de tierras en la Argentina de fin de siglo. Tesis de maestría.

OSZLAK, O. (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES.

RODRÍGUEZ, M. C. et al (2007). "Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. En: Documento de Trabajo Nro. 49, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

PACECCA, M. I. (2001). "Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970. Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Consultado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf>

PEDONE, C. (2003). "'Tú siempre jalas a los tuyos'. Cadenas y redes migratorias de las familias ecuatorianas hacia España". En: La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades. Quito: FLACSO.

SAYAD, A. (1998). "A Ordem da Imigração na Ordem das Nações". En: A imigração ou os paradoxos da alteridade. San Pablo: Editora da Universidade de Sao Paulo.

SEGATO, R. (2007). La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad. Buenos Aires: Prometeo.

SEHTMAN, A. (2009). "En construcción. Reconocimiento estatal y ejercicio social del derecho al hábitat en una villa de la ciudad de Buenos Aires". En: Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías?: reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil. Buenos Aires: Biblos.

SOJA, E. (2008). Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. Madrid: Traficantes de sueños.

SOJA, E. (1989). Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory. Londres: Verso Press.

SVAMPA, M. (Ed.) (2000). Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires: Biblos-UNGS.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S. (2009). Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires: Biblos.

VARELA, P. (2010). "Los límites del territorio. Una hipótesis sobre la tesis de 'territorialización de la política'". En: Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario. Buenos Aires: Nueva Trilce.

WACQUANT, L. (2007). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

WACQUANT, L. (2001) Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Buenos Aires: Manantial.

WALLERSTEIN, I. y BALIBAR, E. (1991). Raza, nación y clase. Madrid: IEPALA.

YUJNOVSKY, O. (1984). Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981). Buenos Aires: Centro Editor Latinoamericano.

Cada prostituta en su lugar. La sexualidad para definir el espacio urbano.¹



Lic. Romina Behrens

*Becaria CONICET. Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
Río Gallegos, Argentina.
romina_beh@hotmail.com*

Each prostitute instead.
The sexuality to define urban space

Behrens, R. (2014). Cada prostituta en su lugar. La sexualidad para definir el espacio urbano. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 51-62.



Resumen

Este artículo parte del análisis de los discursos sociales acerca del espacio prostibulario en tanto son espacios estratégicos de producción, circulación y reforzamiento de los imaginarios sociales sobre la prostitución. La articulación teórica de los llamados estudios de género y los estudios de las ciudades desde la comunicación será útil para repensar los usos del espacio público que se proponen desde las políticas públicas institucionales y los itinerarios territoriales que elabora la ciudadanía en torno a la sexualidad.

Este proceso permitirá identificar la delimitación de los espacios de diversión, cómo el tiempo resignifica el espacio, las fronteras sexuales, la invisibilidad de la prostitución y las relaciones de poder que sostienen o cuestionan el mapa urbano de la sexualidad. El objetivo de este trabajo será reconstruir las disputas por el espacio y su articulación con la construcción hegemónica de la sexualidad femenina.

Palabras clave

Espacio urbano, sexualidad femenina, espacio prostibulario.

Abstract

This article comes from the analysis of social discourse about prostibulario space as these are strategic areas of production, circulation and strengthening the social imaginary about prostitution. The theoretical articulation of the so-called gender studies and studies of cities since the communication will be useful to rethink the uses of public space that proposed public policies institutional and the territorial itineraries that produce citizenship relative to sexuality.

This process allow identify the delimitation of spaces fun, how time redefines space, sexual borders, the invisibility of prostitution and the power relations that sustain or challenge the urban map of sexuality. The objective of this work hopes to rebuild the fight for space and its relationship with the hegemonic construction of female sexuality.

Keywords

Urban space, female sexuality, prostibulario space.

Introducción

El espacio prostibulario tiene registro desde 1896 (Lafuente, 1996) pero fue a principios de los años 80 cuando los prostibulos fueron agrupados en el barrio conocido como “Las Casitas”², ubicado en una zona alejada del ejido urbano y que con el crecimiento geográfico de la ciudad fue quedando en su interior. A lo largo de la historia encontramos cómo las ciudades, en todo el mundo, regulan a la prostitución desde diferentes sistemas legales: prohibicionista, reglamentarista, abolicionista³. La capital de Santa Cruz forma parte de aquel conjunto de ciudades que “desde mediados del siglo XIX (...) adoptaron medidas reglamentaristas respecto de la prostitución” (Morcillo y Justo von Lurzer, 2012: 172), con acciones políticas e institucionales contradictorias con el carácter abolicionista de la legislación nacional⁴.

Ya en el 2006 se había aprobado una ordenanza para encuadrar a “Las Casitas” en la figura de “Cabaret Clase C”⁵ de la que resultó que ocho locales iniciaran el trámite y finalmente adquirieran la legalidad. Seguido de esto, surgió la preocupación vinculada al ocio y a las adicciones con los y las jóvenes en la escena. El horario y los lugares de diversión adecuados para la población juvenil se ponían en debate en una Audiencia Pública⁶ organizada por el Honorable Concejo Deliberante de Río Gallegos

(HCDRG) el 14 de agosto de 2008, y “Las Casitas” aparecieron como corolario de la diversión. A partir de allí se nombró públicamente por primera vez que no solo los varones adultos concurrían a los “prostibulos” sino también mujeres y jóvenes, y su frecuencia y permanencia era tan habitual como la asistencia a un boliche bailable. Este fenómeno despertó preocupación por las características que asumía el entretenimiento local. El control y la regulación de aquellos lugares que representaban “peligro” para la sociedad fue materia de debate en el ámbito político. El alcohol, las drogas y las enfermedades de transmisión sexual fueron grandes preocupaciones asignadas a los “prostibulos”.

En junio de 2009, “Las Casitas” fueron clausuradas por la Justicia Federal para averiguar los delitos de trata de personas y venta de estupefacientes. Esto provocó una división social de grupos a favor y en contra del cierre. Por un lado, un sector de la sociedad acordó en que estos locales eran sitios de explotación sexual de las mujeres y por otro lado, se pensó en la prostitución como “el oficio más antiguo del mundo” y al espacio prostibulario como “un mal necesario”. Quienes estaban en contra del cierre aducían que las mujeres eran adultas que querían ofrecer servicios sexuales y cuestionaban la clausura haciendo foco en la necesidad de regular el comercio, trasladarlo a lugares aislados de la ciudad para resguardar a las familias y proteger la salud pública de la comunidad (Behrens, 2011).

¹ Este artículo es parte de la tesis doctoral en desarrollo, financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

² Se denomina así al barrio de 29 prostibulos ubicados detrás de la terminal de Ómnibus de Río Gallegos, en las manzanas manzana 639 A y B. Ninguno de estos locales era legal excepto por ocho de ellos que fueron encuadrados por el municipio en el 2008 como “Cabaret Clase C”.

³ El sistema prohibicionista declara ilegal el ejercicio de la prostitución y condena a aquellas personas que venden o compran servicios sexuales. El sistema reglamentarista regula la actividad a través del registro de las personas dedicadas a la prostitución y los controles del espacio, el tiempo y la sanidad. El sistema abolicionista admite el ejercicio de la prostitución pero no lo castiga ni lo condena aunque sí lo hace con aquellos terceros que la promueven o lucran con ella.

⁴ Nos referimos a la Ley Nacional N° 12.331 de Profilaxis de enfermedades venéreas de 1936 que prohíbe la instalación de casas de tolerancia. Posteriormente se incorpora al conjunto de medidas abolicionistas, la Ley Nacional N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (abril 2008) que define el delito de trata y explotación sexual y el decreto presidencial 936 (julio 2011) que prohíbe avisos de venta de sexo.

⁵ Se denomina así al local de diversión y esparcimiento para el público, en el que puede haber espectáculos, personas que alternen o bailen con los clientes. La categoría C implica la venta de alcohol. A este tipo de locales se les exige que sus empleadas tengan un tipo de libreta sanitaria en la que se incluye una revisión ginecológica.

⁶ Las Audiencias Públicas son reuniones en las que participan la ciudadanía en relación con un tema específico. Las personas expresan su opinión y proponen ideas y el organismo institucional las recepciona para su posterior incorporación o rechazo.



Dos años después de la clausura, un grupo de 18 dueños/as presentó un alegato para pedir la reapertura de las “casas de tolerancia” ante la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia. También se realizó una marcha en el centro de la ciudad para pedir la reapertura de “Las Casitas” en la que participaron personas que trabajaban o eran dueños/as de los prostíbulos.

La Cámara Federal de Apelaciones respondió el alegato, en junio de 2011, a favor de los dueños de los locales, mediante un fallo que ordenó levantar la clausura de los ocho locales que contaban con la habilitación de “Cabaret”, es decir, que los otros restantes podían reabrir si se inscribían en la oficina de comercio y cumplían con los requisitos exigidos. El motivo del fallo se basaba en la falta de pruebas del delito de trata de personas. A pesar de que ya había comenzado el primer juicio público por trata de personas en El Chaco, por el caso de una víctima rescatada en el prostíbulo “El Deseo”, ubicado en el barrio de “Las Casitas”, el fallo no hacía ninguna mención del delito de explotación sexual, un delito que no necesariamente implica el delito de trata.

Con este panorama, el 4 de agosto se presentó en el HCDRG un proyecto de ordenanza en el que se proponía realizar otra Audiencia Pública para decidir la reapertura de “Las Casitas” teniendo en cuenta que algunos locales estaban encuadrados bajo la figura legal de “Cabaret Clase C”.⁷

Este trabajo retoma los resultados del análisis de la Audiencia Pública del 14 de agosto de 2008 y de la sesión ordinaria del 4 de agosto de 2011 que se dieron en el contexto descripto. Ambos trabajos dan lugar a la reflexión acerca de cómo las relaciones sociales de género y las generacionales, concebidas como relaciones de poder, se relacionan con la construcción del espacio urbano en Río Gallegos. Retomando los resultados de aquellos trabajos, en este artículo nos detenemos en cómo las configuraciones sexo-genéricas y las relaciones sociales de género contribuyen a la construcción de la ciudad: qué fronteras se establecen, qué identidades y qué cuerpos pueden circular y cuáles deben hacerse invisibles.

Enfoque conceptual para pensar la sexualidad y el espacio urbano

La construcción del problema, el campo teórico metodológico y las categorías que conforman al campo de los estudios sobre las ciudades desde la comunicación tienen un interés situado en las prácticas y representaciones de los actores que habitan el territorio en tanto el espacio puede ser constituido como *texto cultural* (Reguillo, 1995). Mirar al territorio como *texto cultural* nos permite aproximarnos a los sujetos que lo habitan, comprender cómo son esas personas, sus características, cómo construyen el espacio, cómo lo transitan y qué modos de ser y estar tienen durante el tiempo que transcurren allí.

Aquí trataremos de analizar el fenómeno de la prostitución desde lo que acontece en Río Gallegos en tanto es ciudad ordinaria -según el concepto acuñado por Jennifer Robinson (García Vargas y Román Velázquez, 2006) a partir de las articulaciones teóricas de los estudios sobre las ciudades desde la comunicación y los llamados estudios de género.

El concepto de Robinson es un importante aporte para pensar a las ciudades desde su especificidad y desde la diversidad de las experiencias urbanas y las formas particulares de ser urbanas en cualquier lugar, es decir, pensar aquellas ciudades periféricas o ausentes de la construcción hegemónica de las ciudades. De esta manera, los actores constituyen un eje clave para el análisis de las ciudades. Al respecto, García Vargas propone pensar en términos de *sentidos de ciudad* porque estos nombran la posibilidad de acción de los practicantes del espacio urbano, en su dimensión significativa. Estos sentidos están en vínculo con las relaciones de poder que se desarrollan en el espacio urbano. A través de su análisis se puede reconocer la demarcación de límites espaciales que dan cuenta de la diferencia social, por lo que su lectura debe hacerse en clave de clase, género y otras diferencias que hacen a los grupos sociales (García Vargas, 2006).

Este abordaje metodológico requiere de ciertos cuidados según las advertencias de Doreen Massey que propone estudiar a las identidades de los lugares en relación con las *geografías de poder* (Román Velázquez y García Vargas, 2008). Analizar las formas territoriales que se inscriben en las intersecciones de esa geografía permite visualizar las prácticas históricas y materiales que contribuyen a su construcción, comprendiendo su definición desde la diversidad de grupos que participan de las estructuras de poder y negociación permanente de la identidad.

Respecto de lo anterior, las relaciones de poder también se constituyen por las relaciones de sexo-género. En este trabajo adherimos a las definiciones de las teóricas del llamado postfeminismo. Ellas ponen en crisis las definiciones más difundidas que asocian al género con la cultura y al sexo con la naturaleza. Para ellas, la categoría de *mujer* se construye desde la diferencia sexual. El concepto es pensado articuladamente con otras categorías tales como sexo, raza y clase contraponiéndose a la identidad esencialista de la femineidad y construyendo una idea abierta y plural para pensar a las mujeres desde sus múltiples formas de ser. Esta otredad supera la dicotomía de género femenino-masculino.

Lo mismo sucede con la noción de sexualidad que ha sido construida desde una trama de saber hegemonizado por las ciencias médicas que reprodujeron el sistema binario masculino/femenino, complementario pero desigual. Haciendo referencia a las diferencias anatómicas entre hombres y mujeres, la sexualidad se definió en función del hombre y en detrimento de la sexualidad femenina.

⁷ En esta sesión, los/as concejales/as acordaron pasar a comisiones el proyecto presentado pero antes debatieron sobre sus pareceres acerca de cuáles deberían ser las preocupaciones del “Cabaret clase C”, concentradas en las habilitaciones comerciales y la protección de la salud pública. Cabe aclarar que finalmente la audiencia no se realizó.



Vale la pena traer la definición que propone Jeffrey Weeks (2005) en la que se involucran creencias, ideologías e imaginación así como el cuerpo físico también. Desde esta perspectiva, la sexualidad se define como la forma en la que nos relacionamos con nuestros cuerpos y sus placeres, considerando el contexto histórico y cultural en el que tienen lugar dichas percepciones.

De esta manera, se destierra la noción de sexualidad como algo “natural” o que pueda ser descubierta por el saber técnico científico. Las tendencias del *construccionismo social* para pensar la sexualidad nos llevan a preguntar por las fuerzas culturales que conforman nuestros significados sexuales, cómo surgen y cambian, por qué y cómo privilegia nuestra cultura a unos/as, mientras margina a otros/as; por qué la cultura asigna tal importancia a la sexualidad y cómo se originó esa importancia (Weeks, 2005).

El interrogante acerca de los modos de construcción urbana en relación a la sexualidad recupera las *formas* para pensar las matrices de la ciudad. Esta pregunta se inscribe en la noción de espacio público como un horizonte, en un doble sentido:

Un horizonte conceptual, (...) que permita introducir una cuña en la intersección de la política y la forma, para tratar de entender cómo se produce una en la otra, para ver qué hay de una en la otra. Y un horizonte político, de la política democrática del derecho a la ciudad, que implica la tensión permanente hacia la construcción de una arena pública inclusiva tanto de grupo sociales y culturales como de temas que amplíen el espectro de lo establecido como “bien común” (Gorelik, 1998: 22-23).

Construcción del espacio en función de una sexualidad

Exponemos en esta sección algunos de los resultados a los que se llegó a partir del análisis de la Audiencia Pública y de la sesión ordinaria. Los mismos fueron seleccionados en función de su apertura para pensar la construcción del espacio prostibulario y las influencias de las representaciones hegemónicas sobre la sexualidad femenina y la sexualidad juvenil para establecer criterios de planificación urbana.

En primer lugar, presentamos la delimitación de los espacios de diversión y la restricción a esos lugares por considerarlos peligrosos para la sexualidad femenina y la sexualidad juvenil. En segundo lugar, se establece una oposición entre el día y la noche desde la que se postula una diversión “peligrosa” y una diversión “sana”, y se asocia a la primera la concurrencia a “Las Casitas” entre otras cosas. Por último, describimos los campos de sentidos en torno a la dimensión legal del espacio prostibulario que se aprecian en un discurso presente/ausente de la sexualidad.

La sexualidad femenina no es divertida

La diversión en Río Gallegos tiene asidero en una oferta pequeña de actividades que va desde la “vuelta al perro” en auto, la caminata por la Costanera de la ciudad, el picnic en la Ría u otro espacio verde –solo en época de verano y siempre que el clima acompañe–, el clásico paseo de Artesanos, carreras automovilísticas, campeonatos de fútbol y eventos musicales. Cuando se trata de actividades nocturnas las personas se encuentran con pocas ofertas. Buscar un lugar durante la madrugada en el centro de la ciudad nos lleva inevitablemente a dos confiterías de cafés, al Casino y al Bingo. En el 2008 tampoco había cine⁸ y la oferta de teatro era escasa⁹. Más alejado del centro, los lugares que permiten el ingreso de menores de 18 años son los boliches bailables. También hay salas de pool dispersas en distintos barrios y una sala de bolos con cinco pistas para toda la ciudad.

Figura 1
Espacios de diversión en la ciudad de Río Gallegos



Fuente: elaboración propia sobre el mapa extraído de maps.google.com.ar

A pesar de que en la Audiencia Pública, la presidencia del HCDRG aclaró que “Las Casitas” no eran tema de la Ordenanza que se discutía, es decir, fueron separadas de los espacios de diversión, los comentarios sobre la concurrencia nocturna a los prostíbulos y la preocupación de las autoridades dejaron entrever que las “casas de tolerancia” formaban parte de los espacios de entretenimiento, esparcimiento y ocio a los que adultos/as y jóvenes asistían de manera habitual.

La preocupación sobre su ingreso recaía principalmente en la protección de los/as jóvenes¹⁰. “Las Casitas” representan peligro junto con los demás sitios que durante la noche se transforman en puntos de riesgo moral, legal y sanitario:

⁸ El cine cerró en febrero de 2007 y en su lugar se abrió un local para la venta de electrodomésticos y artículos electrónicos.

⁹ La Fundación Nuevo Teatro Colón trabaja desde el 2006, año de su creación, para concretar la reconstrucción del Teatro Colón de Río Gallegos. Recién en el 2012 la Fundación logró obtener la donación del terreno.

¹⁰ Del análisis de la Audiencia Pública también surgió la oposición Nosotros-Adultos y Ellos-Jóvenes en relación a la diversión. Los adultos se presentan con derecho, libertad y responsabilidad para transitar libremente por los lugares de diversión durante la noche y los jóvenes son presentados como inmaduros, irresponsables, con necesidad de que sus horarios sean controlados.



Pero reitero, mi preocupación, sobre todas las cosas, por los problemas que tenemos, creo que hoy las casitas de tolerancia con la libertad que se manejan, no están habilitadas como tales implica un mayor riesgo no sólo para los jóvenes, yo lo veo también desde el punto de vista de la salud, de la gran cantidad de enfermedades que se desarrollan a raíz de las relaciones que se puedan mantener ahí adentro, sin perjuicio del horario y que los jóvenes puedan o no consumir alcohol, coincido, creo que eso es responsabilidad de los mayores (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

Cabe destacar que la preocupación por el control sanitario es muestra del control sobre los cuerpos de las mujeres porque el intento de prevenir las enfermedades infecto-contagiosas recae únicamente en las mujeres omitiendo que los varones son potenciales portadores de los virus que infectan a las mujeres y por lo tanto, se evita una política integral de salud.

Sin embargo, el riesgo sanitario no se queda en la mera preocupación por la salud. Esta inquietud tiene en el fondo una preocupación por la sexualidad de los/as jóvenes, que es vedada desde un punto de vista adultocéntrico:

(...) por qué pretendemos que los jóvenes no vayan a allí es porque allí, justamente, los chicos están en una maduración y pretendemos los que creemos que estamos custodiando sus derechos en que se formen sanamente y cuando tengan la edad de adultos, así como les exigimos que se hagan cargo de otros actos también que se hagan cargo de su libertad sexual. Pero en forma responsable (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

De la misma manera, se hizo mención al consumo de estupefacientes, explícitamente el “cóctel del amor”, pero esta vez la preocupación se centró en la sexualidad de las mujeres jóvenes: “A las chicas les quitan las defensas, las pueden violar dos o tres o cuatro no reaccionan” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública). Con esto, se construye la idea de una sexualidad femenina objeto de deseo, pasiva frente a la dominación masculina, que de llegar a tener un intercambio sexual durante la noche podría deberse al abuso de un varón mediante el consumo de drogas, sin abrir la posibilidad de que sea ella la que deseó y actuó.

La preocupación de que los/as jóvenes no están en condiciones de hacerse cargo de la libertad sexual nos interroga sobre cuáles son los modos en los que se entiende su sexualidad: ¿Tener relaciones sexuales con vínculos afectivos?, ¿mantener la pasividad de la sexualidad femenina?, ¿resguardar la pureza de las mujeres?, ¿inhibir la sexualidad?, ¿evitar los acercamientos corporales?, ¿asumirse los varones como sujetos deseantes?, ¿asumirse las mujeres como objetos deseados pero que no desean?.

“En la noche todos los gatos son negros”

Fue de notar la oposición entre la diversión nocturna y la diversión diurna que se presentó durante la Audiencia. La primera se asoció al peligro y la segunda a la prevención. La mirada adultocéntrica es la que define las características de ambas. La diversión nocturna mantiene una línea directa con el alcoholismo y con una valoración negativa hacia las acciones de los/as jóvenes que salen y se divierten de noche. El autor del proyecto de Ordenanza que regula el límite de horario de los lugares de entretenimiento expresa que “el eje fundamental o central del proyecto que es esto de poder sacarlo de algunos lugares o espacios que no le son convenientes. (...) debemos redoblar los esfuerzos por encauzar la diversión hacia otros ámbitos” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública). Como la representación del adulto es la de una persona responsable de sus actores y libre para divertirse, esta operación no es igual cuando se combina diversión, noche y adultez.

Los espacios durante el tiempo nocturno son resignificados como males sociales en los que los/as jóvenes son potenciales víctimas de la tentación ante las adicciones y los delitos. En la misma sintonía se construye la idea de “flagelo” como aquellas plagas, “sadismos” -dice la referente de una ONG -, que llegan a las comunidades para propagar e infectar los males sociales: el alcoholismo, la drogadicción, el juego, también el sexo. Lo destructivo, lo peligroso se encuentra en la franja horaria nocturna. Se construye una *demonización* de la noche y bajo la premisa del control del horario como forma de prevención, aparecen los siguientes discursos:

En la noche todos los gatos son negros y yo creo que incentiva a cometer alguna macana; Aunque ustedes me digan que son capaces de permanecer sin consumir alcohol en un lugar donde se consume les puede asegurar y garantizar (...) que les imposible porque no tienen lugares alternativos; Yo sé fehacientemente que hay muchos chicos que hoy no consumen alcohol, pero concurren a lugares y pueden sostener un tiempito, pero llega un momento en que se complica (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

La articulación tiempo/espacio pone en situación de riesgo a los/as jóvenes y por eso, se pretende que vuelvan temprano a sus casas, en un horario seguro y en un lugar seguro. Desde otras organizaciones aseguran que la falta de descanso, provocada por la diversión nocturna, genera deserción escolar y disminución del nivel cultural. Entontes, los/as jóvenes que salen de noche son incapaces, malos/as alumnos/as, son tildados de irresponsables por dejar que la ciudad conviva con “lo sucio, el descalabro, la corrupción, la desvergüenza, la droga, el alcohol, la permanente agresión por parte de patotas y otras muchas cosas más de la que ya tenemos bastante y estamos cansados” (AP).



Se describen afirmaciones negativas de los/as jóvenes que salen de noche a quienes se les asigna el delito y el alcohol como complemento de la diversión nocturna:

Yo quiero ser la voz de los padres de esos ocho mil quinientos chicos¹¹ que no tienen hoy cómo distraerse y son chicos que cumplen con sus obligaciones, porque van a la escuela, se levantan temprano, estudian para exámenes y están respondiendo como ciudadanos con hábitos adecuados, no son los hábitos de los ciudadanos que nos señalaban ayer que no hay modo de que vuelvan a su casa porque quieren seguir alcoholizándose; la existencia de locales de diversión que permanezcan abiertos para los adolescentes hasta las tres horas de la mañana de lunes a viernes, sin duda contribuye a aumentar las cifras alarmantes en cuanto a repitencia y deserción escolar (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

Estos últimos discursos pertenecen a organizaciones que se proponen alejar a los jóvenes de la “plaga” promocionando que se diviertan en horas más tempranas porque durante la noche los jóvenes “caen, se tientan y terminan consumiendo” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

Estos grupos tienen un sistema de creencias socialmente compartidos en tanto colectividad con cierta identidad social vinculada a valores como la religión y la familia. En contraposición, aparece la idea de lo diurno como prevención para disminuir la cantidad de jóvenes en conflicto con la ley bajo una relación lineal entre Jóvenes-Noche-Adicciones-Delito.

Otras investigaciones señalaron la asociación entre espacio urbano, noche, juventud y peligro:

La ciudad es usada diferencialmente también en relación con el tiempo y el tiempo nocturno resignifica la ciudad, con la emergencia de otros rostros y otras prácticas en el espacio urbano. (...) se construyen “otros” calificados como peligrosos, y este reconocimiento influye en los modos de sociabilidad en el espacio urbano, cuando el temor y la sospecha se establecen como constante de las relaciones en la ciudad (Segura, 2006: 8).

La estrategia para referirse a la diversión utiliza una *sinécdoque* que define a la diversión como una diversión nocturna y “peligrosa” sin considerar la existencia de otros modos de divertirse. Se sostiene que los/as adolescentes manifiestan sus problemas solo de noche y que los/as chicos/as que salen de noche son los que tienen problemas.

Por el contrario, la idea de diversión sana se construye asociada a la luz diurna y a la educación. Durante la Audiencia se postula que la escuela es la solución a todos los problemas porque comunica el “gusto por la vida” (sic) y enseña a “gozar auténticos valores” (sic). Según sus discursos, las actividades diurnas promuevan la salud, la paz y el crecimiento personal. Todo lo otro, lo nocturno, lo peligroso no es parte de la “buena” socialización de los/as jóvenes. Si ellos/as están “bien socializados” (sic) desde la escuela pues podrán gozar de un tiempo libre “con valores”.

(...) nadie se podría negar, así lo entiendo yo, al crecimiento con alegría, con dignidad y espiritualidad de nuestra ciudad Capital. Pero entiendo que para ello ya se tiene en cuenta o incluido en este pensamiento social la juventud toda, los ancianos, las personas con discapacidad, las embarazadas y los enfermitos (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

En este punto, es de notar que cuando se pretende construir una idea modelo de ciudad limpia y sana, los/as jóvenes son vistos como un colectivo vulnerable.

Otras intervenciones construyen una noción de diversión sana vinculada a lo familiar porque esta garantiza contención y salud. Aquí se proponen actividades como las de un Parque de Diversiones, un Jardín Zoológico, un Botánico, espacios verdes, actividades deportivas, culturales, educativas.

La sexualidad ausente define la norma

Los discursos hegemónicos sobre la prostitución representan a la “prostituta” como criminal, fuente de infección, inmoral o víctima (Infeld, 2009; Barrancos, 1999; Justo von Lurzer, 2008) sin embargo, es interesante observar que las representaciones de la prostitución subyacentes en el discurso político institucional en Río Gallegos se caracterizan por representar a las mujeres de la prostitución¹² como libres y autónomas.

La libertad y la autonomía se intentan demostrar en una especie de inocencia comercial. Con esto me refiero al objetivo de construir la idea de una “prostitución libre” (sic) a través de nominalizaciones como “dueño” o “empresario”, que se asocian a la idea de comerciante y de negocio legal. Al mismo tiempo, las mujeres de la prostitución son presentadas bajo las nominalizaciones de “alternadoras” o “chicas de la noche” haciendo hincapié en la franja horaria nocturna y en la controvertida actividad de “alternar”¹³. Las expresiones que utilizan los concejales durante la sesión ordinaria reducen la carga sexual, como si el pudor lidiara con aquella autonomía y libertad sexual de las mujeres.

¹¹ Este número se extrae de la deducción que narra la intervención: “en la ciudad de Río Gallegos existen nueve mil novecientos diecisiete niños entre trece y dieciocho años (...) –que- están escolarizados, -según- (...) la matrícula escolar del año 2008. (...)” Según averiguaciones con los encargados de los locales de diversión nocturna, la intervención sugiere que: “supongamos que setecientos chicos se movilizan dentro del casco céntrico y otros setecientos chicos en los locales de las afueras de la ciudad, son mil cuatrocientos chicos, (...) nos quedan ocho mil quinientos chicos en la ciudad de Río Gallegos que no salen por la noche” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

¹² Entre la diversidad de nominalizaciones con las que se define a las mujeres que participan del comercio sexual –trabajadora sexual, en situación de prostitución, prostituta, etc.–, optamos por esta expresión porque desconocemos si el conjunto de mujeres que participa del comercio sexual en Río Gallegos siente que lo que ellas hacen es un trabajo o si lo viven como una constante opresión o, en definitiva, cómo se autodenominan.

¹³ Para cualquier diccionario, la definición de alternar se refiere a distribuir algo entre personas o cosas que se turnan sucesivamente pero en este contexto, la noción hace referencia a las mujeres que tratan con clientes y estimulan la compra de copas. En muchas ordenanzas figuran los alternadores como mujeres que trabajan en el lugar pero no se aclara qué función cumplen. Por ejemplo, en la ordenanza municipal sobre los espacios de diversión, se prohíbe el total ingreso de jóvenes menores de 18 años en las “actividades habilitadas para espectáculos de carácter erótico o en donde se permite el accionar con personas contratadas para alternar o bailar con los concurrentes y los locales especificados en los apartados (...) g) Night Clubs; t) Whisquerías; u) Cabarets.” (los destacados son nuestros).



Particularmente, durante la Audiencia Pública, se refieren a “Las Casitas” como comercios, cabaret o wiskerías y no como prostíbulos. Como sucede con la figura de “alternadora”, las intervenciones infieren que en esos lugares se ejerce la prostitución pero no se hace alusión explícita a ello: “Nadie puede decir que no conoce *qué es lo que se hace* en la zona denominada Las Casitas; que se regule eso; porque todos sabemos que *se trata de lo que se trata*” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública; los destacados son nuestros). Lo no dicho aparece en una operación estratégica para omitir la sexualidad de las mujeres y de las personas que concurren.

Paradójicamente, resulta llamativo cuándo y para qué se registra la dimensión sexual. Cuando el cuerpo de las mujeres es nombrado de manera explícita en el discurso institucional del municipio aparece como móvil de las políticas de control sanitario, administrativo y espacial, es decir, para regular las prácticas de las personas “que ofrecen su cuerpo” o “que quieren ofrecer su cuerpo” (versión taquigráfica de la sesión ordinaria). De la misma manera, el delito de explotación sexual es mencionado como móvil de la legislación. Es la Jueza del Menor y la Familia quien explica:

Lo que está prohibido, es que en esos lugares se cometan otros hechos, lo que penalmente es reprochable es la explotación de las mujeres, bajo determinadas circunstancias de coacción; La prostitución, el ejercicio individual de la prostitución, como tal, no está penado y no está prevista su penalización, lo que el Código Penal prohíbe, es la explotación comercial de la prostitución (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

En este fragmento se aclara que “Las Casitas” pueden funcionar porque “el ejercicio individual de la prostitución, como tal, no está penado” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública), salvo que haya explotación sexual. A partir de los modos de objetivación, es decir, una estrategia discursiva que adquiere presencia en los discursos que se constituyen como campos de saber (Martín Rojo, 2007) se surge el establecimiento de una oposición entre lo que se considera legal/ilegal. El significante “prostíbulo” entra en disputa con la dimensión legal porque estos están prohibidos en Argentina y equipararlos con “Las Casitas” implicaría reconocer su ilegalidad. De esta manera, se observa la recurrente asociación de “Las Casitas” con locales comerciales:

Creo que frente al resto de la sociedad estos comercios, porque no son otra cosa que eso, comercios, que manejan dinero venden además del alcohol, sexo, tenemos que decir que ello es fundamental que exista porque si no seríamos hipócritas en decir que no debe legislarse sobre eso porque existe y van a seguir existiendo, entonces, qué mejor de que exista una legislación para que puedan controlar esos lugares (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

Entonces, se observa que la sexualidad está ausente cuando se las equipara con los comercios para dar lugar a la legalidad en la

que se inscribe a “Las Casitas”. Y la sexualidad está presente en tres procesos argumentativos: 1) a través de indicar aquello que no está prohibido por la ley, lo que no es ilegal; 2) al explicar que la explotación sexual es un delito y sería la única condición para que sea ilegal; 3) al exponer la necesidad de controles sanitarios, impositivos y espacial porque la falta de los controles las hace irregulares.

Ambas modalidades -la que asume la dimensión sexual como la que no la asume- construyen representaciones de mujeres que optan libremente por el comercio sexual, aunque esta construcción discursiva no es excluyente de las anteriores mencionadas al comienzo de este apartado. La siguiente intervención de la Jueza muestra cómo se sostiene la idea de una “prostitución libre”, con mujeres autónomas, al tiempo que se les asigna la criminalidad y los focos de infección.

(...) por qué digo que debe hoy legislarse, si se quiere, si no se hizo hasta hoy, porque ello permite el control, el control de qué, el control de la sanidad, el control sanitario y por qué no también que paguen impuestos, por qué, porque ahí se generan muchas enfermedades venéreas de transmisión sexual, lo que genera un gasto por parte del Estado Municipal o Provincial, que todos nos hacemos cargo aunque no tomemos los servicios y además porque estarían en condiciones de igualdad con el resto de los comerciantes que es pagar igual que nosotros los impuestos (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

Fronteras sexuales: entre la tolerancia y la segregación

Los discursos institucionales construyen imaginarios sociales que atribuyen sentidos y significaciones a la prostitución. Estos constituyen el capital simbólico entendido como “la forma que toma toda especie de capital cuando es percibida a través de las categorías de percepción que son el producto de la incorporación de divisiones o de las oposiciones inscriptas en la estructura de la distribución de esta especie de capital” (Bourdieu, 1993). De esta manera, el Estado, como lugar de excelencia de la distribución y ejercicio del poder simbólico, define al espacio prostibulario como territorio de las mujeres y no así de los varones. El lugar es atribuido a “personas que trabajaban en estos Cabaret” (versión taquigráfica de la sesión ordinaria) pero no a los varones que consumen prostitución. Es decir, las mujeres de la prostitución habitan ese espacio y la ciudad transita por ese espacio.

Se puede apreciar la aplicación de las técnicas de la distribución de los individuos: “a cada individuo, su lugar, y en cada emplazamiento, un individuo” (Foucault, 1986: 166). La localización de los actores en la cuadrícula espacial ordena a cada preso en su celda, cada obrero en su puesto de trabajo, a cada “prostituta” en su “casita”. Esta organización espacial propuesta por algunos/as concejales/as responden a métodos disciplinarios, que imponen una relación de docilidad-utilidad y actúan como fórmulas generales de dominación (Foucault, 1986).



Observamos que las prácticas materiales no pueden aislarse de los significados del espacio porque aquellas reproducen la vida social a través del ordenamiento espacial (Harvey, 1998). Como una de las condiciones del ejercicio del poder, el ordenamiento simbólico del espacio es pensado como un ordenamiento de la sociedad porque conforma un marco para la experiencia por medio del cual aprendemos quiénes y qué somos en la estructura social. A partir de esa representación se ordenan y definen las relaciones entre personas, actividades, cosas y conceptos (Harvey, 1998). De esta manera, la organización del espacio prostibulario define relaciones de poder, de clase y sexo genéricas.

Pero al mismo tiempo, las configuraciones sexo genéricas circulantes también repercuten en las políticas de control del espacio prostibulario. Estas tienen asidero en un pánico moral definido como “ráfaga de angustia cultural y temor social, que por lo general, apuntan a una condición o a una persona o grupo de personas que se definen como una amenaza para los valores y supuestos sociales aceptados” (Weeks, 2012: 188). Este pánico se alimenta de estructuras discursivas preexistentes e inventa víctimas para poder justificar el tratamiento de los “vicios” como crímenes (Rubin, 1989).

El pánico moral cristaliza temores y ansiedades muy extendidos y, a menudo, se enfrenta a ellos, no buscando las causas reales de los problemas y las características que muestran, sino desplazándolos a los ‘tipos diabólicos’ de algún grupo social concreto (a menudo los ‘inmorales’ o los ‘degenerados’). La sexualidad ha jugado un papel particularmente importante en tales pánicos, y los ‘desviados’ sexuales han sido los chivos expiatorios omnipresentes (Rubin, 1989: 29).

Los “inmorales”, “degenerados” y “desviados” son aquellos que expresan ciertas prácticas sexuales ubicadas en los márgenes de la “buena” sexualidad, y su visibilidad viene a enseñarnos cómo no se debe ser y cómo no se debe actuar. A menudo caracterizados por su vínculo con el sexo y con la enfermedad, los pánicos morales que surgen a partir de las prácticas prostibularias no escapan de este rasgo.

La definición de cómo debe ser el espacio público se refleja en la protección de la moral pública. El sostenimiento del espacio prostibulario según las características que describimos garantiza la protección de las “buenas” costumbres y el decoro pudiendo constatar que las mujeres de la prostitución amenazan y perturban el paisaje urbano que el municipio imagina para la ciudad. De esta manera, las prácticas de la prostitución pueden servir de resguardo de las jerarquías sexuales existentes (Juliano, 2003). El pánico moral/sexual tiene entonces una doble función: definir quienes son las “santas” y quienes son las “putas”.

El estigma de las mujeres de la prostitución se extiende a los lugares que habitan, por eso ciertos lugares en ciertos momentos

“resultan contaminados y contaminantes, prohibidos para las mujeres que no participan en este negocio” (Juliano, 2002: 114). Es por eso que el espacio urbano es una disputa social porque donde se espacializa la prostitución se constituye una frontera sexual que ubica a las prácticas inmorales en sitios no transitados por las mujeres de “buena conducta” y sus familias.

La clausura de “Las Casitas” despertó una amenaza que consiste en un atentado contra los valores de la sociedad porque trajo a cuenta suposiciones sobre la diseminación de la prostitución callejera, vista como un peligro mayor que se quiere evitar a través del ocultamiento. Como su principal problema es el avance de la prostitución en la vía pública, la regulación del espacio prostibulario tiene la intención de controlar aquellas nuevas zonas que podrían surgir a partir del cierre.

Expresiones como “todavía se está a tiempo de poder evitar que encontremos en cada esquina de la ciudad personas que ofrecen su cuerpo” (versión taquigráfica de la sesión ordinaria) muestran que el estigma del lugar se atribuye a partir del sujeto que lo habita y que el problema no radica solo en que los jóvenes asistan a esos lugares sino también que las personas que habitan esos lugares circulan por los espacios en común que tiene la ciudad. El trabajo de Ramiro Segura¹⁴ explica la delimitación del espacio en función del estigma del otro:

El reconocimiento en el espacio público de personas que coincidan con tal estereotipo lleva inmediatamente al despliegue de prácticas de distanciamiento y evitación: no frecuentan los lugares donde se los puede encontrar (y aquí aparece el vínculo con espacios estigmatizados de la ciudad), los evitan, ya sea tomando un taxi, cruzando la calle o doblando al llegar a la esquina (Segura, 2006).

A pesar del estigma con el que cargan las mujeres, contradictoriamente, la prostitución es utilizada para sostener estructuras sociales, políticas y económicas. En un doble sentido, se reconoce la actividad y al mismo se la separa: “Quiero prevenir que no saquemos las casitas de tolerancia, porque somos una de las ciudades que estamos salvados que las meretrices anden por las calles de nuestra ciudad” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública).

Estos lugares poco visibles permiten al mismo tiempo el acceso para el control y la vigilancia. Para ello es necesario configurar el espacio prostibulario desde el proceso de guetificación de lo urbano: “Podríamos evaluar si sería conveniente que exista un solo ingreso y egreso de las casitas, hacer como una red de contención” (versión taquigráfica de la Audiencia Pública). La preocupación por “Las Casitas” va más allá de la explotación sexual o la trata de personas o de la defensa de las libertades individuales. Enfocada en la restricción del ingreso, la intención es cuidar la imagen de la ciudad y prevenir las prácticas sexuales de los/as jóvenes.

¹⁴ El antropólogo analiza los territorios del miedo en el espacio urbano de la ciudad de La Plata (Segura, 2006).



Con este emplazamiento, se aplica una tolerancia a la prostitución para permitir su control, delimitar el espacio y separar a las mujeres. La idea básica es “como no se puede erradicar, las controlamos” (versión taquigráfica de la sesión ordinaria) y para eso es necesario segregar a esas mujeres, establecer fronteras espaciales en donde la sexualidad contingente permanezca oculta.

Lo anterior se relaciona con la idea de Massey acerca del estudio del espacio local para la observación de las dinámicas espaciales más amplias. Con las *geografías del poder* se comprende la organización del espacio en la sociedad —*organización espacial del poder*— más allá del análisis local. Las formas territoriales que se proponen en la ciudad se ubican en las intersecciones de una *geografía del poder* que permite explicar la separación entre las mujeres “buenas” y “malas”. Las primeras deben resguardarse en los espacios privados para no ser “contaminadas” y las otras, que ya no tienen posibilidad de “reincidencia” deben ser aisladas. Insisto en que esta separación es profundizada aún más cuando a las mujeres “malas” tampoco se les permite ocupar el espacio público porque este es definido desde una construcción hegemónica del espacio por la que se clasifican las prácticas. Esta reflexión nos lleva a considerar a la socialidad urbana como un producto del acceso y apropiación de lo público, impregnado de estructuras de poder que lo definen y lo disputan. Se trata de la lucha por la visibilidad y la accesibilidad del espacio que desarrollamos en el apartado siguiente.

La invisibilidad como pedagogía femenina

Como sostiene Reguillo Cruz (1995), apropiarse del poder de representación implica adueñarse del poder que es capaz de construir y configurar visibilidad y sentido sobre la realidad haciendo aparecer esa representación no sólo como la única posible sino además como algo “natural”, “buena o mala”, “deseable o indeseable”. El espacio urbano es un escenario de luchas, enfrentamientos por el poder de enunciación, capaz de imponer una representación a las prácticas sociales. Esto quiere decir que comprender las representaciones e interpretaciones que se hacen del mundo es en parte orientar los modos de practicar el mundo. Pues preguntarse sobre los modos de ver la ciudad conduce a la pregunta por las formas en que se experimenta ese espacio urbano.

La particular planificación urbana desde las configuraciones sexo genéricas tiene efectos sobre la vida cotidiana de las personas por la posición y el emplazamiento que asume cada uno/a. De esta manera, la construcción del “nosotros” se constituye a partir de ubicar a las sexualidades normativas en espacios de libre tránsito y limitando las otras sexualidades a espacios no transitados.

A través de los discursos sociales —medidas políticas, consensos sociales—, se configuran, material y simbólicamente, los espacios de diversión en Río Gallegos y se define quiénes y cómo pueden circular sin poner “en riesgo” la sexualidad o la vida.

La prostitución se realiza en lugares cerrados, lugares fijos pero más o menos invisibles ante la mirada social. Como sostiene Dolores Juliano, “en la medida en que esta invisibilización se produce en puntos concretos del tejido urbano, produce una segmentación espacial, que tiene que recrear las simbologías sociales” (Juliano, 2002: 113). El problema de la definición normativa del espacio público es la determinación de los distintos grados de visibilidad de la espacialización urbana del sexo y no así de lo visible/invisible del sexo en el espacio (Sabsay, 2009), es decir, se permite que haya lugares donde la prostitución se haga visible pero se determina el grado de visibilidad a través de las zonas seleccionadas para la instalación de “Cabarets”. El problema de las mujeres de la prostitución es justamente el estigma, que implica un reconocimiento “a medias tintas” como aquella operación que tolera su existencia pero en un lugar escondido.

Con ello, se imparte una pedagogía femenina heteronormativa (Juliano, 2003). Visibilizar en un grado alto la prostitución pone en peligro el modelo hegemónico de sexualidad como aquel modelo de conducta sexual femenino, que mantiene intercambios sexuales desinteresados, preferentemente vinculado a los afectos y siempre limitado al ámbito de la esfera privada.

Las zonas urbanas que ocupan durante ciertos horarios se corresponden con las estrategias de planificación urbana que buscan evitar que esas mujeres “anden por las calles”. Su presencia en territorios transitados por ciudadanos/as “comunes” es vista como usurpación y son rechazadas por los parámetros del orden social porque sus prácticas se consideran ilegítimas dentro del croquis urbano de la sexualidad.

Pensando en una ciudad compuesta por hombres y mujeres, y estas últimas divididas en mujeres “de reproducción” y “mujeres públicas”, las “mujeres públicas” son aquellas que desarrollan una actividad fuera del hogar pero principalmente se les asigna esta nominalización a las mujeres que trabajan en ambientes usualmente masculinos, y cuando se considera la presencia femenina como algo impúdico.

Una mujer señalada como “puta” es acusada de transgredir las normas de la sexualidad heteronormativa —en su aspecto físico, comportamiento sexual, los lugares que frecuentan, con quienes los frecuentan, las ideologías que cuestionan y cualquier otra idea de la vida cotidiana que desencadene una discusión—. Juliano explica que acusar a una mujer de “puta” es un recurso para forzarla a “mantenerse dentro de las normas (no sólo las sexuales) y del carácter coercitivo que tiene la presencia del estigma para limitar la libertad de acción de todas las mujeres” (Juliano, 2003: 183). Esto contribuye a fortalecer la jerarquización sexual de sujetos, actividades y espacios.

Desde esta visión, comprendemos que el principal límite físico que transgreden las mujeres de la prostitución en el *mapa oficial* (Silva, 1992) consiste en extender la sexualidad del espacio privado al espacio público, en hacerla visible en su máxima expresión.



Ganando las calles

En los tiempos contemporáneos, celebramos la avanzada de derechos que protegen las libertades individuales como el matrimonio igualitario, la identidad de género o el postergado derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Las normas instituyentes lograron que algunas personas hasta acepten —en términos de tolerancia— convivir con prácticas sexuales divergentes. Sin embargo, aquellos fenómenos paradójicamente son denunciados como actos inmorales.

La prostitución es parte de esa inmoralidad. Como ya hemos mencionado, las prácticas que implican autonomía sexual de las mujeres son juzgadas por las sociedades desde una moral que brega por una “pureza” femenina. Tal vez por eso las mujeres que reclamaron por la reapertura lo hicieron escondiendo sus rostros bajo máscaras y pasamontañas porque viven, experimentan y corporizan el estigma de la prostitución. Vale mencionar el análisis que hace Carolina Justo von Lurzer sobre el costo simbólico que implica la actividad para las mujeres, sumado a la situación de asumir una posición activa y cómo este costo puede convertirse en un obstáculo del accionar del grupo (Justo von Lurzer, 2006).

Figura 2

Marcha por la reapertura de “Las Casitas” en las avenidas principales de Río Gallegos



Fuente: <http://www.tiemposur.com.ar>

El reclamo de las trabajadoras sexuales¹⁵ de la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina por el reconocimiento legal del trabajo sexual¹⁶ requiere en primera instancia del respeto por las libertades individuales y por las sexualidades contingentes. En la actualidad, reconocer el reclamo de estas mujeres implica transformaciones sociales que intervienen en la cultura y por ende, en los espacios urbanos también.

Si la ciudad es pensada como un territorio que los ciudadanos habitan, hablan, transforman y configuran (Silva, 1992), el límite de ese territorio es el que define por dónde y hasta dónde las personas pueden reconocerse como habitantes de ese territorio.

La categoría *punto de vista del ciudadano* propuesta por Armando Silva para observar cómo la ciudad es vista por sus ciudadanos abarca dos sentidos: El primero se detiene en la estrategia de enunciación hacia un ciudadano predeterminado y el segundo en la narración que hacen los ciudadanos acerca de la ciudad. Con esto, se logra la reconstrucción del imaginario territorial para conocer, por un lado, los límites que el discurso institucional impone a las mujeres y con ello, define determinadas configuraciones sexo genéricas y por el otro lado, para identificar cuál es el límite que las mujeres de la prostitución transgreden.

Las mujeres de la prostitución ejercen una sexualidad ininteligible pero no se pretende erradicar sino ocultar. Para eso se delimita el espacio en función de la clasificación de las sexualidades. Por supuesto, aquella que implique cierta libertad y autonomía tendrá que permanecer fuera de la vista de familias y jóvenes. La sola presencia de ellas en el casco céntrico de la ciudad constituye un acto de transgresión no solo del límite oficial sino también de las representaciones espaciales en su dimensión instituida.

El traslado de las mujeres al centro de la ciudad implicó la posibilidad de apropiación del espacio urbano y de lugares propicios para disparar imaginarios. Este *viaje* (García Canclini, 1999) transgrede el mapa oficial porque configura un encuentro de prácticas divergentes y se aprecian apropiaciones del espacio reelaboradas como itinerarios de resistencia urbana y corporal que operan como estrategias teniendo como objetivo la reapertura de “Las Casitas”.

En este sentido, la ciudad puede interpretarse como espacio complejo, de integración y exclusión al mismo tiempo. Ramiro Segura recupera esta ambigüedad y sostiene que “la ciudad es una en tanto territorio ocupado, sistema, totalidad. Y a la vez, paradójicamente, la ciudad es múltiple en tanto espacio recorrido, representado y disputado, es decir, en tanto espacio (desigual y diferencialmente) experimentado” (Segura, 2006: 2).

Esta tensión se resuelve en la misma ambigüedad: “entre la necesidad del desarrollo de intercambios de diversa índole que reposan sobre un mínimo de certezas y los dispositivos que buscan mantener a distancia aquellos elementos (materiales y simbólicos) que representan una amenaza” (Segura, 2006: 11). Entender a la ciudad siendo una y siendo *múltiple* implica reconocer sus formas pero también sus prácticas. Esto quiere decir que las lecturas se deben hacer en clave de dominación y de resistencia al mismo tiempo.

Todas las prácticas discursivas provenientes de los dispositivos de enunciación contribuyen a reproducir la sociedad a través de los efectos del discurso pero también contribuye a su transformación. Podemos acordar entonces que parte de los desafíos para el campo de la comunicación consisten en superar la dualidad entre dominación y resistencia, reproducción y creación, partiendo de las representaciones instituidas y las prácticas instituyentes que tienen lugar en las disputas acerca del espacio público, es decir, no negar el poder que tienen las instituciones pero tampoco negarle el poder a los sujetos.

¹⁵ En este caso, las mujeres entienden a la prostitución como trabajo sexual y, por eso, se identifican con la nominalización de trabajadoras sexuales.

¹⁶ Me refiero al proyecto de ley que presentó el senador nacional Osvaldo López en julio de 2013 ante el Congreso de la Nación para que se regule el trabajo sexual autónomo. El proyecto fue una iniciativa de la Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR).



Bibliografía

- BARRANCOS, D. (1999). "Moral sexual, sexualidad y mujeres trabajadoras en el periodo de entreguerras." En: DEVOTO, F. y M. MADERO (Dir.) Historia de la vida privada en la Argentina. La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad. Buenos Aires: Taurus.
- BOURDIEU, P. (1993). "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". En: Actes de la Recherche en Sciences Sociales N° 96-97. Francia. Consultado en: www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/1042.pdf
- BEHRENS, R. (2011). "Prostitución, explotación y trata de personas en el discurso periodístico de Santa Cruz". Ponencia presentada en el Congreso Comunicación/Ciencias Sociales, FPyCS/UNLP, La Plata.
- FAIRCLOUGH, N. (1992). Discourse and Social Change. London-New York: Routledge.
- FOUCAULT, M. (1986). Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Madrid: Siglo XXI.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1999). "Viajes e imaginarios urbanos". En: Imaginarios urbanos. Buenos Aires: EUDEBA.
- GARCÍA VARGAS, A. (2006). "En construcción. Geografías del poder y sentidos del lugar en San Salvador de Jujuy". En: UNIREV Actas del VII Congreso ALAIC y VIII Congreso Latino-americano de Pesquisadores de Comunicação. São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil: Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) y Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC). Consultado en: http://www.alaic.net/ponencias/UNIrev_AGVargas.pdf.
- GARCÍA VARGAS, A. y ROMÁN VELÁZQUEZ, P. (2006). "Ciudades ordinarias. Entrevista a Jennifer Robinson". En: Revista Población y Sociedad N° 12/13. Consultado en: <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/12/P&S-12-13-art06-entrevista.pdf>
- GORELIK, A. (1998). La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1987-1936. Buenos Aires: Editorial UNQ.
- HARVEY, D. (1998). "Introducción" y "Espacios y tiempos individuales en la vida social". En: La condición de la posmodernidad. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- INFELD, A. (2009). Pobres y prostitutas. Políticas sociales, control social y ciudadanía en Comodoro Rivadavia 1929 – 1944. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- JULIANO, D. (2002). La prostitución: el espejo oscuro. Barcelona: Icaria.
- _____ (2003). "Prostitución: el modelo de control sexual femenino a partir de sus límites." En: OSBORNE, R. y O. GUASCH (comps.) Sociología de la sexualidad. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.
- JUSTO VON LURZER, C. (2006). "Putas, el estigma: aproximaciones a las representaciones de las mujeres que ejercen la prostitución en la ciudad de Buenos Aires" En: Revista Question, Vol 1, N° 12.
- _____ (2008). "Trabajadoras sexuales y Mujeres en situación de prostitución: algunos interrogantes sobre la construcción de identidad política en los sujetos estigmatizados". Ponencia presentada en Fazendo Gênero 8 – Corpo, Violência e Poder. Florianópolis.
- LAFUENTE, H. (1996). "La Chocolatería". En: La Chocolatería. Buenos Aires: Florida Blanca Ediciones.
- MARTÍN ROJO, L. (1997). "El orden social de los discursos". En: Discurso 21/22.
- MORCILLO, S. y JUSTO VON LURZER, C. (2012). "'Mujeres públicas' y sexo clandestino. Ambigüedades en la normativa legal sobre prostitución en la Argentina" En: JONES, D. y otros (coord.) La producción de la sexualidad: políticas y regulaciones sexuales en la Argentina. Buenos Aires: Biblos
- REGUILLO CRUZ, R. (1995). "Re-conociendo al sujeto: la esquina, la transa y otras ondas" En: En la calle otra vez. Las bandas: identidad urbana y usos de la comunicación. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.
- ROMÁN VELÁZQUEZ, P. y GARCÍA VARGAS, A. (2008). "Hay que traer el espacio a la vida. Entrevista a Dorren Massey." En: Revista Signo y Pensamiento N° 53. Bogotá: Universidad Javeriana. Consultado en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/4571/3538>
- RUBIN, G. (1989). "Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad" en, VANCE, C. (comp.) Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina. Madrid: Revolución.
- SILVA, A. (1992). "De la ciudad vista a la ciudad imaginada" En: Imaginarios urbanos. Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina. Bogotá: Tercer Mundo / Editorial Norma.
- SABSAY, L. (2009). El sujeto de la performatividad: narrativas, cuerpos y políticas en los límites del género. Tesis doctoral. Valencia : Institut Universitari D'Estudis de La Dona, Facultat de Filologia, Traducció i comunicació, Universitat de Valencia.



SEGURA, R. (2006). "Territorios del miedo en el espacio urbano de la ciudad de La Plata: efectos y ambivalencias" En: Revista Question N° 12. Consultado en:
http://perio.unlp.edu.ar/question/numeros_anteriores/numero_anterior12/nivel2/editorial.htm

WEEKS, J. (2005). "La construcción cultural de las sexualidades. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de cuerpo y sexualidad?" En: SZASZ, I. y LERNES, S. (comp.) Sexualidades en México. Algunas aproximaciones desde la perspectiva de las ciencias sociales. México: El Colegio de México.

_____ (2012). Lenguajes de la sexualidad. Buenos Aires: Nueva Visión.

Mercado informal del suelo urbano en Córdoba



Arq. Germán Rebord

*Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina
rebord.gustavo@gmail.com*

Lic. Daniela Mulatero Bruno

*Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina
danimbruno@gmail.com*

Arq. Aurelio Ferrero

*Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina
aurelioferrero@gmail.com*

Informal urban land market in Córdoba

Rebord, G.; Mulatero Bruno, D.; Ferrero, A. (2014). Mercado informal del suelo urbano en Córdoba. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 63-75.



Resumen

El presente artículo se basa en los primeros resultados de un proyecto de investigación, cuyo objetivo general es caracterizar los procesos económicos, legales, urbanos y sociales que se llevan adelante, y los productos que se obtienen a partir de la acción de las familias, en el mercado informal de suelo urbano de la ciudad de Córdoba. La importancia de este proyecto, radica en que la fuente de información esencial, surge de entrevistas cualitativas a ocupantes de villas y asentamientos.

Palabras clave

Mercado informal de suelo, asentamientos, toma de tierra, formas de producción, progresividad.

Abstract

This article is based on the first results of a research project, which main objective is to characterize the economic, legal, urban and social processes that are carried on, and the products that are obtained, from the action of the families, at the informal urban land market of Córdoba city. The value of this project, lies on that the primary information source, becomes from qualitative interviews to occupants of slums and settlements.

Keywords

Informal land market, slums, land seizure, production modes, progressiveness.

Introducción

El presente artículo se basa en los primeros resultados del proyecto de investigación: La producción del suelo urbano en los sectores pobres de Córdoba, su reconocimiento y potencialidad. La intención de este trabajo es caracterizar los procesos económicos, legales, urbanos y sociales que se llevan adelante, así como los productos que se obtienen a partir de la acción de los sujetos, en el mercado informal de suelo urbano de la ciudad de Córdoba.

Las bases principales que conforman el cimiento de esta investigación son, una revisión histórica de la informalidad urbana cordobesa; un reconocimiento de las principales líneas teóricas sobre la temática; la identificación de las distintas formas que adquiere la informalidad en la ciudad, y su localización. A partir de esto, se procede a trabajar en conocer las razones que llevan a los sujetos a habitar en la informalidad, utilizando como fuente de información, sus propios relatos. Las trayectorias habitacionales, los procesos y los productos, conforman el núcleo del ciclo vital de la vida en la informalidad de las personas y son, por ende, los principales ejes de indagación.

Principales conceptos en torno a la temática

Al hacer referencia a la vivienda adecuada¹ y sus atributos, es imposible dejar de lado lo que significa hoy el acceso a la ciudad y, en consecuencia, a la tierra urbana. Esta se constituye en el principal componente al cual se debe prestar atención. Debido a su escasez e imposibilidad de reproducirse, el suelo urbano actúa como soporte de las distintas actividades que se dan en la ciudad, conformando una compleja interacción, donde el juego de poderes e intereses se materializa de manera contundente.

El acceso a suelo urbanizado en el mercado formal por parte de sectores medios y pobres, se ha vuelto cada vez más difícil, obediendo esto a varios factores, tales como la mercantilización de la vida en la ciudad, y la insuficiente capacidad adquisitiva

de un gran sector de la sociedad. De igual forma, inciden las políticas de planificación de los gobiernos locales, las cuales plantean "*requisitos técnicos no compatibles con las realidades socioeconómicas de producción de suelo y de la vivienda*" (Fernandes, 2003: 7). Otro factor que influye sobre la escasez de suelo urbano, es la progresiva elitización de la periferia mediante urbanizaciones cerradas de distinto tipo, que suscitan la segregación social y territorial. Las normas vigentes permiten que toda el área rural del ejido -que comprende aproximadamente el 40% de la superficie de la ciudad- pueda albergar desarrollos urbanísticos con parcelas de hasta 5000 metros cuadrados. El mercado de suelo urbano se convierte así, en un mecanismo regulador de las posibilidades de acceso de cada persona en el territorio.

Frente a esto, los sujetos desarrollan estrategias de autoproducción de lotes y viviendas, ante las cuales el Estado local suele mostrarse tolerante. Esto se hace visible tanto en el inicio de las mismas, permitiendo el incremento de villas y asentamientos nuevos en tierras fiscales y privadas, sin ningún tipo de acciones prohibitivas o de control, así como en su consolidación, materializando conexiones -no siempre regulares- a los servicios esenciales de agua y energía eléctrica, por ejemplo. De esta manera, la ocupación informal de tierra y vivienda es la forma por la cual las familias resuelven su acceso al hábitat, viviendo en condiciones sumamente precarias.

Ante la documentación revisada durante el proceso investigativo, es posible decir que aún no se ha estudiado suficientemente el mercado de suelo, y particularmente el que se produce por fuera de la formalidad en la ciudad de Córdoba. Las condiciones de producción informal del suelo urbano local, han ido adquiriendo características particulares con el paso del tiempo. Entre ellas pueden citarse: la gran escala alcanzada²; su producción al margen de la normativa urbanística vigente; el acceso -precario, pero no ilegal- a infraestructuras urbanas y servicios, generado de manera acordada entre los entes prestadores y las comunidades, el cual a su vez, sucede de manera paulatina y posterior a la ocupación.

¹ De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas, el concepto de vivienda adecuada comprende: a) seguridad en la tenencia, b) disponibilidad de servicios, c) gastos de vivienda soportables, d) vivienda habitable, e) vivienda asequible, f) lugar, g) adecuación cultural de la vivienda.

² Según la organización no gubernamental Techo (2013: 90), en la ciudad de Córdoba, en el año 2007, el 4,7 % de la población vivía en asentamientos informales. Luego, en el año 2013, esta cifra ascendió a 7,3 %. Esta información es equiparable al período de mayor crecimiento registrado por el 62 % de estos asentamientos, que se ubica, según Datolli et al (2013: 82) el entre los años 2001 y 2011.



Históricamente se ha planteado que el problema principal de la población de menores ingresos, es la falta de vivienda, pero ésta es una visión que debe ser superada. Hoy, el problema es de índole urbana, y afecta al hábitat humano desde la complejidad de todos sus atributos, siendo el suelo urbano un componente esencial³. La tierra donde asentarse es un factor restrictivo para la producción de vivienda, sin el cual no es posible plantear ninguna política habitacional. Hoy, considerando que la mayoría de la población está en las ciudades, el acceso al suelo representa un factor de inclusión o exclusión al derecho a la ciudad, por parte de sus propios habitantes.

Se ha tomado a diferentes autores que, desde la década del '70, estudian el tema y avanzan produciendo información sobre la temática de la urbanización informal, a nivel internacional, nacional y local. Como por ejemplo, los trabajos del arquitecto inglés John Turner, quien en 1974 miraba a los asentamientos como una solución lograda por la gente a la necesidad de hábitat, cuando el mundo intelectual y político veía un problema urbano. Este mismo autor brinda un modo de análisis innovador del concepto de vivienda, manifestando que “debería emplearse más en su acepción de “proceso” que como unidad habitación. Los verdaderos valores son aquellos basados en las relaciones entre los elementos que intervienen en la vivienda: los actores, sus necesidades y sus logros” (Fernandez Wagner, 1997:36).

A partir de algunas entrevistas realizadas en el marco del proyecto de investigación que da origen a este artículo, se devela que ocupar tierra urbana no es una acción de tipo individual ni espontánea. Se trata de un proceso social donde participan actores de diverso tipo, en función de satisfacer una necesidad de hábitat. La escala urbana de los asentamientos articula procesos políticos, económicos y sociales de diversa complejidad, que significan un aprendizaje de gestión de lo colectivo para los pobladores.

Esta forma de producción del hábitat del sector informal sucede de manera progresiva, tanto en la urbanización como en la vivienda, diferenciándose de las formas de producción estatal y comercial. En éstas, lo que se obtiene es un bien terminado, que ingresa al mercado como un producto listo para ser usado (una casa, un edificio). De forma complementaria, el Arquitecto Enrique Ortiz Flores expone que:

En los países del Sur entre un 50% y un 75% de las viviendas y muchos de los componentes del hábitat son producidos y distribuidos al margen de los sistemas de mercado controlados por el sector privado y de los programas financieros estatales. Con diferentes nombres y características, este fenómeno se produce en todos los países pobres e incluso, aunque en mucho menor escala, en zonas urbana y rurales de los países industrializados. En América Latina a este fenómeno se lo designa como Producción Social del Hábitat (2008: 3).

Ortiz Flores (2008: 31) entiende la producción social del hábitat como “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan bajo el control de autoprodutores y otros agentes sociales que operan sin fines lucrativos”. También destaca al hábitat como proceso y no como producto terminado, como una consecuencia social y cultural y no como mercancía, como acto de habitar, y no como mero objeto de intercambio.

René Coulomb, en su estudio sobre los loteos populares autogestionarios de la ciudad de México⁴, aporta diversos puntos de vista sobre el fenómeno de la irregularidad. Éstos abarcan desde la consideración de cuáles son los grupos sociales involucrados, qué características tienen, cómo se financian y cuáles sus estrategias. Su investigación brinda cifras para la ciudad de México, donde expresa que entre un 50% y un 65% de la población, resuelve sus necesidades habitacionales por fuera del mercado formal de suelo y de la vivienda. Ésta lo hace a través de dos procesos: la ocupación irregular del suelo urbanizado, y la autoproducción de su vivienda. Otro aporte de este autor desde lo empírico, son las conclusiones a las que arriba sobre el significado de la vivienda propia y de la propiedad, para las clases populares:

Se podría decir que la familia se reproduce en cualquier vivienda sea cual fuere su tenencia y esto es verdad: no se requiere de la propiedad para que se reproduzca la fuerza de trabajo y se satisfaga esta necesidad históricamente determinada (...) En pocas palabras representa una estrategia para poder sobrevivir. (Coulomb, 1992:49).

Desde el aspecto jurídico y sociológico, Antonio Azuela de la Cueva aporta consideraciones sobre el mercado informal y las múltiples interpretaciones sobre lo que está permitido y lo que no, en distintos contextos políticos:

Nada es ilegal en sí mismo, sino que la ilegalidad es una cualidad que se define desde fuera, en particular desde el Estado. Lo que en un país está prohibido en otro puede estar autorizado. Y lo que en un momento está permitido, con sólo modificar una regla de derecho al día siguiente puede quedar prohibido (...) Pensar en la ilegalidad como un atributo de los asentamientos, cuando sólo la acción humana puede ser calificada como ilegal o legal (1990: 25).

Sin dudas, este autor contribuye a definir el concepto de propiedad privada como una relación social dinámica, y no como algo inmutable y homogéneo; a su vez, complejiza el análisis al decir que se debe prestar atención a tres aspectos: los actores sociales, el objeto producido y los procesos en cuestión (Azuela de la Cueva, 1990: 17). También sostiene que las historias de vida permiten relacionar aspectos subjetivos que mueven a las familias a vivir en el mercado informal, sin dejar de lado otras categorías de análisis, como las jurídicas, urbanas, etc. Para ello, plantea que la herramienta metodológica para lograr la mejor comprensión de la

³ El hábitat, entendido como una configuración de servicios destinados a satisfacer necesidades humanas esenciales, cuenta con los siguientes atributos o componentes: a) suelo; b) servicios públicos; c) vivienda; d) equipamientos; e) movilidad; f) espacio público físico. Éstos a su vez, se encuentran atravesados por las dimensiones: política, económica, social, estético-urbanista y ambiental. (Giraldo Isaza, 2012: 7).

⁴ Estudio realizado sobre cinco urbanizaciones informales de la ciudad de México, que contó con 232 entrevistados.



propiedad como relación social, es el enfoque narrativo: “El relato de historias permite reconocer aspectos subjetivos que, con mucha mayor fluidez que otros enfoques, ayudan a comprender esa relación con la tierra y los diversos significados que adquiere, sin abandonar las categorías jurídicas”. (Nuñez, 2013: 33).

A nivel nacional, Nora Clichevsky realiza su aporte, estudiando el mercado informal en América Latina y en Argentina. Su contribución parte de un estudio realizado sobre la situación de informalidad urbana, en el cual considera que ésta se explica por “*las condiciones macroeconómicas, como la falta de empleo, la baja salarial y el consecuente empobrecimiento de la población; y el funcionamiento de los mercados de tierra urbana y vivienda así como las políticas del estado hacia ellos*” (2003: 7). Otro aporte sustancial está en su aseveración sobre que el mercado formal es responsable de producir informalidad, lo que llevaría a revisar los marcos legales urbanos y su impacto sobre los sectores más pobres.

La antropóloga María Cristina Cravino, estudia el desarrollo del mercado inmobiliario informal en las villas de Buenos Aires. Investiga las relaciones que se producen al interior del asentamiento, los sujetos participantes, y el impacto a partir de la intervención del Estado cuando comienza con el proceso de regularización. Esta autora manifiesta que:

El mercado informal se desenvuelve en el espacio barrial de las villas de forma diferente (aunque con algunas semejanzas) a las reglas del mercado formal. Este último surge y se desarrolla para el intercambio, mientras que el mercado inmobiliario en las villas se inicia y se mantiene en el marco de modalidades de autourbanización y autoconstrucción que surgieron como no mercantilizadas (como valor de uso) pero que luego pueden adquirir valor monetario (adquirir valor de cambio). (2006: 257).

El estudio del mercado informal de suelo y vivienda abarca una gran diversidad de aspectos. Existen a nivel nacional e internacional, muchos autores destacables que abordan cuestiones como las trayectorias habitacionales de los sujetos productores, los movimientos sociales y su participación en la generación de asentamientos, las disputas por políticas de regularización. Sin embargo, aquí sólo es posible presentar una breve reseña de los referentes más significativos en la temática.

La informalidad urbana en la ciudad de Córdoba a través de los años

La informalidad urbana es un fenómeno que acompaña a la ciudad de Córdoba desde su fundación, cuando peones y sirvientes vivían por fuera del casco urbano, en territorios aún no alcanzados por la ciudad. Urbanísticamente, comienza a ser parte de ésta a comienzos del siglo pasado. Según Zilocchi (1987: 54) “algunos de esos asentamientos datan de la década del ‘30 y aún anteriores, que han visto reproducirse en ellas a varias generaciones de pobladores”. Verifica esta afirmación el estudio realizado por la Municipalidad de Córdoba el cual expone que:

Los primeros asentamientos con características de villas miseria existen en Córdoba desde principios de siglo. Pero los registros estadísticos relativos al fenómeno datan de mediados de la década del ‘60, fecha desde la cual el peso relativo de las villas ha registrado un crecimiento permanente en la población total de la ciudad (2000: 20).

Según datos relevados por la organización no gubernamental local, Servicio Habitacional y de Acción Social (SeHAS, 1994), la villa más antigua, data de fines de 1800. A su vez, 28 villas de las 107 existentes al momento de realizado el trabajo, tenían una antigüedad entre 40 y 75 años. Esto significa que, entre las décadas del ‘40 y ‘50, se da un fuerte crecimiento de la cantidad de villas, manteniéndose constante esta tendencia hasta nuestros días.

El nacimiento de las villas, cronológicamente se relaciona con momentos de gran industrialización, de crisis económica nacional, y de endurecimiento de las normativas urbanas para la producción de loteos. Ejemplo de lo dicho lo constituyen los procesos migratorios campo - ciudad, donde se produce una tasa de crecimiento medio anual de la población de la ciudad del 32,5%, entre 1947 y 1960 (Zilocchi, 1987: 50). Este incremento poblacional no estuvo acompañado por una oferta habitacional accesible. Por ende, como estrategia, las familias ocuparon de hecho, terrenos en precarias condiciones de infraestructura y vivienda. De esta manera, la autoproducción de alojamiento, por fuera de la normativa urbana y de los modos de producción instalados, pasó a formar parte visible de la ciudad moderna.

Mucho se ha dicho sobre que la informalidad es un proceso coyuntural, que frente al crecimiento económico y su posterior derrame, desaparecería. Pero hoy, con más de cien años de villas siendo parte de la ciudad, claramente es uno de los problemas sociales y urbanos de tipo estructural, que sigue sin resolverse. Desde entonces, ha sido una estrategia de ingreso y ubicación en la ciudad de los sectores populares urbanos, contraponiéndose al orden jurídico, basado en el acceso mediante la propiedad privada. Esta estrategia no ha permanecido invariable, sino que fue transformándose como consecuencia del impacto de los procesos económicos y políticos en la población. A partir de esto, pueden reconocerse tres grandes momentos en la constitución del mercado informal de la ciudad de Córdoba: desarrollo de la industrialización, surgimiento e impacto del neoliberalismo y crisis de Estado y neodesarrollismo. Los mismos se describen a continuación.

Primer momento: Desarrollo de la industrialización (1940-1970).

Coincide con la demanda de mano de obra durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Éste se llevó a cabo en el país a partir de mediados de la década del ‘40, hasta fines de los ‘60, acompañado de la expulsión de la fuerza de trabajo en zonas rurales.



Córdoba funcionaba como un polo industrial moderno, atrayendo a familias del interior del país y de la provincia, con expectativas de ascenso social. Si bien no puede aseverarse que las villas hayan surgido como producto de la industrialización, sí puede verificarse un crecimiento demográfico de la ciudad, que no fue acompañado por un incremento de la superficie urbanizada formal. Según Miriam Rodulfo:

El escenario habitacional, estaba dominado por un modelo de desarrollo caracterizado por provocar fuertes movimientos migratorios, atraídos por el crecimiento y diversificación de las actividades urbanas que transformaron a las ciudades hasta concentrar el 87% de la población nacional en un proceso en el que, amplios sectores de la población nacional quedaron excluidos. (2006: 2).

Pronto, la mayoría de las familias con trayectoria de autoproducción del hábitat, se encontraron frente a un mercado donde la vivienda era una mercancía escasa, que respondía a criterios de oferta y demanda. Ante la propia incapacidad económica para enfrentar los costos de habitar la ciudad formal, comienzan a producir urbanizaciones, por fuera de toda normativa y del régimen legal de propiedad. De esa manera, surgen las primeramente denominadas villas de emergencia, o villas miseria, las cuales se desarrollaron en espacios urbanos, tanto públicos como privados, vacantes, y de escasa calidad ambiental.

Las características más destacadas de estas formas de ocupación han sido definidas por distintos autores, y pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Modalidad de ocupación espontánea
- Diversidad en tamaño y distribución de lotes y espacios públicos, según la disponibilidad de espacio
- Acceso a las infraestructuras mediante enganches a las redes del sector
- Predominancia de viviendas precarias

Estas formas de ocupación respondían a la necesidad de las familias de generar un hábitat que las albergara de inmediato, y a sus posibilidades económicas. Pero por sobre todo, estaban signadas por la idea de que estaban viviendo una situación transitoria que pronto sería superada.

Segundo momento: Surgimiento e impacto del neoliberalismo (mediados de la década del '70 hasta fines de los '90).

El modelo desarrollista impulsado desde 1945, llega a su fin con la apertura de importaciones, importantes reformas económicas y financieras, y un creciente desempleo y pauperización social. El Estado en manos del gobierno de facto, se posiciona así desde el neoliberalismo, cambiando el rol de impulsor del desarrollo a regulador y facilitador del mercado.

Se producen importantes cambios en las políticas de vivienda para el sector villero, en dos líneas contrapuestas. Por un lado, se impulsa la erradicación a nuevas localizaciones, y por otro, la radicación con la implementación de obras de infraestructura y equipamiento comunitario. Para llevar adelante la primera de las estrategias, en Córdoba se formuló la Ley 5288/71, más conocida como Ley de Villas, la cual consideraba al fenómeno como un problema de múltiples aristas. Su impacto no fue importante, pero sirvió como marco legal para la expropiación de tierras, y para el financiamiento de la construcción de vivienda colectiva; en algunos casos, incorporando tecnologías alternativas, novedosas en ese momento.

Dentro de la segunda de las líneas implementadas, se trató de contrarrestar el impacto de los movimientos de izquierda en las villas, trabajando en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida. Para ello, se utilizaron recursos humanos y maquinarias de las fuerzas armadas, dotándolas de infraestructuras básicas y de uso comunitario.

Desde 1971 a 1980, según un relevamiento del año 2011 de la organización no gubernamental Techo (en ese momento llamada Un Techo Para Mi País), se produce un pico de crecimiento de las villas de un 18,1%. Entre los factores determinantes se destacan: el proceso de desindustrialización, la caída del ingreso per cápita y la derogación de la ley de congelamiento del precio de los alquileres, realizada en 1976.

Por otra parte, irrumpe conceptualmente el llamado desarrollo comunitario, impulsado desde Naciones Unidas. Esto se enmarca en la idea de que la pobreza es una cuestión de índole cultural, y no un efecto del modelo económico. De esa manera, comienza a promoverse la auto-organización participativa para satisfacer las necesidades de reproducción social, sin intervención estatal.

Con la llegada de la democracia, el gobierno de la ciudad de Córdoba impulsó una serie de medidas de acción directa, como la reestructuración urbana, y una de impacto indirecto, con la formulación de un nuevo marco normativo urbano. La reestructuración urbana, tuvo como eje la obra pública y la dotación de espacios verdes. Esto tiene un efecto positivo sobre el sector inmobiliario, al habilitarse nuevas áreas anteriormente relegadas, y valorizando el suelo urbano privado. En complemento, se implementó el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Humana, que relocalizó las ocupaciones informales, mayormente en áreas periféricas de la ciudad.

Dentro de las acciones indirectas, se formula una nueva normativa urbana, relacionada con la regulación de uso, fraccionamiento y ocupación del suelo. Este marco legal configura un modelo de ciudad, que contempla como forma de producción preeminente al mercado, y donde la producción popular no tiene lugar.



Desde 1989 a 1995, se sucedieron momentos críticos tanto en lo económico, como en lo político y lo social. Por un lado, se puede mencionar la crisis provocada a partir de la hiperinflación, que llevó a la pobreza a miles de familias; por el otro, los intentos desestabilizadores de las fuerzas militares. En cuanto a lo social, se produjo una masiva respuesta organizativa frente a la crisis.

En el contexto de la ciudad informal suceden dos fenómenos: el crecimiento vegetativo de sus integrantes, y la incorporación de nuevos habitantes. Estos últimos, los nuevos pobres, con otro bagaje de comportamientos y costumbres, debieron descifrar, incorporar y compatibilizar un modo de vida diferente. Como estrategias de alojamiento se produjo densificación, subdivisión de lotes, y nuevas ocupaciones de espacios vacantes, mucho de ellos públicos. Con estos procesos en marcha, se confirma que la villa no era un estadio circunstancial previo al acceso formal a la ciudad, sino que se convirtió en el hábitat definitivo de la población urbana empobrecida.

Esta variación sustancial en el modo de habitar, implicó para este sector social, una declinación de la calidad física y jurídica. El nuevo status no sólo comprende aspectos materiales, sino también sociales y psicológicos; los pobladores con esta característica se ven obligados a subsistir en un entorno urbano que significa un descenso de la calidad de vida. En su mayoría, los habitantes de los nuevos asentamientos poseen ingresos, como producto de distintas formas de trabajo (empleos formales en relación de dependencia, trabajos por cuenta propia, etc.). Es decir, no son ya los llamados históricamente villeros o pobres estructurales, sino que a ellos se suman integrantes de las clases medias bajas. En consecuencia, al no encontrar manera de conservar sus niveles de vida anteriores, engrosan el sector social que ha tenido que apelar a esta manera de vivir.

Las organizaciones de la sociedad civil -tanto de base como sectoriales- emergen fuertemente asumiendo las responsabilidades que el Estado va dejando de lado. También surgen otras nuevas formas organizativas, como los movimientos sociales, que demandan, presionan y negocian soluciones. En Córdoba, estas entidades comienzan a tejer fuertes redes de articulación sectorial, llegando a generarse la Mesa de Concertación de Políticas Sociales, que funcionó entre 1992 y 1999. Este espacio multiactoral convirtió en actores sociales a los habitantes de la ciudad informal, posibilitando la concreción de proyectos habitacionales y sociales.

Siguiendo a Cravino (2001: 14), en los '90 se producen fuertes transformaciones en el mercado de la tierra urbana, provocadas en gran parte por el aumento de los costos del transporte, la privatización de los servicios, y la aparición de nuevas modalidades residenciales destinadas a las clases altas. El cierre de las empresas estatales ferroviarias, incorporó tierras urbanas a la ciudad de Córdoba, que luego fueron tomadas, dando lugar a más villas, y también a *asentamientos*. Esta última tipología comienza a ser la nueva forma de ocupar la ciudad por parte de los contingentes humanos desplazados.

Los asentamientos se caracterizan por ser urbanizaciones autoproducidas, en forma organizada por los mismos ocupantes, en tierra urbana vacante. La infraestructura al inicio es clandestina, autogestionada, y va regularizándose progresivamente. La vivienda presenta momentos que están ligados a la consolidación del asentamiento, o a la amenaza del desalojo. La trama urbana posee continuidad con el entorno, se planifican espacios verdes y para equipamientos.

Hacia 1995, también comienza a diversificarse el mercado informal, con la aparición de los llamados *loteos fraudulentos o ilegales*⁵, en los que los responsables generan y venden lotes donde la normativa no lo permite. El éxito de esta modalidad, se basa en que la necesidad habitacional lleva a la gente a no priorizar la existencia de comprobantes legales ni urbanos, al momento de adquirir un terreno o vivienda. Dicha estrategia está ligada a la facilidad en la accesibilidad: monto de dinero reducido para la entrega, e innumerables cuotas por el terreno, que luego se extienden a infraestructura, escritura -que no será obtenida-, y otros gastos. Ante la urgencia, los sujetos no suelen detenerse a verificar las cláusulas de los contratos, las cuales, por fuera del derecho, imponen el desalojo ante una falta de pago. De esta manera, se producen reventas de los mismos lotes, de manera iterativa y mecánica.

Tercer Momento: Crisis de Estado y neodesarrollismo (desde 2000 hasta hoy).

En el año 2001, se desarrolla en el país una crisis sin precedentes. Inmediatamente se visualiza el impacto que repercute en el acceso al hábitat de los sectores populares.

Este momento se caracteriza por tres aspectos: el crecimiento del universo de villas en la ciudad, ascendiendo a 191, y llegando a contener a 100 mil personas; la llegada de corrientes migratorias de países limítrofes; y la aplicación de un nuevo paradigma de políticas socio-habitacionales, desde los distintos niveles de gobierno.

La sociedad civil vuelve a organizarse para enfrentar la crisis, buscando sostener la participación, ante el descreimiento en la política. Así surgen formas organizativas novedosas, como las asambleas barriales. Estas se suman al conjunto existente, demandando básicamente alimentación y empleo, quedando las cuestiones del hábitat superadas por esas necesidades emergentes. Al interior de los barrios, esto significó una multiplicación de agrupaciones, ya no tanto de representación territorial, sino ligadas a movimientos partidarios y a nuevas propuestas de organización social y política.

En cuanto al segundo aspecto, las inmigraciones provienen mayormente de Perú y Bolivia y, en menor medida, de Uruguay, Chile y Paraguay. En el caso de este sector de la población, es posible observar una modalidad de ocupación particular. Quien primeramente llega al lugar de futura residencia, es el jefe o

⁵ Esta modalidad de loteo, no es abordada en el proyecto de investigación. Éste sólo se ha focalizado en villas y asentamientos.



sostén del hogar; una vez instalado, convoca al resto del grupo familiar, generándose paulatinamente un proceso de densificación. De esa manera, construyen progresivamente sus viviendas con materiales definitivos y de buena calidad constructiva. La realidad del territorio y del mercado informal se complejiza aún más, pues estos nuevos habitantes ponen en acción aprendizajes propios de su trayectoria habitacional. También instalan otras formas organizativas, de trabajo, de urbanización, de vivienda y de reproducción de la vida cotidiana.

En consecuencia, el mercado informal también se diversifica hacia el interior de los asentamientos y villas, en comparación con la modalidad de ocupación tradicional. Hoy puede encontrarse una diversidad de estrategias para responder a la necesidad habitacional, que son además, una forma de generación de ingreso. Ejemplos de esto son la venta de porciones del lote ocupado, la venta de losa para la construcción de una nueva vivienda en primera planta, alquileres de piezas, departamentos a fondo de lote, además de la incesante densificación. Asimismo, estas acciones -sumadas a otras previas también llevadas adelante por los propios sujetos, como limpieza de lotes, paso de servicios precarios, urbanización, etc.- producen una constante revalorización del costo de la tierra. Este incremento en su precio se hace visible en las constantes ventas que suelen ir realizándose, con valores cada vez más altos respecto del inicial.

Cabe hacer una mención particular a la figura del cuidador, que habría comenzado a encontrarse en los asentamientos a partir del incremento de la inseguridad. Sin embargo, indagando más profundamente, responde también a cierta especulación por parte de los ocupantes, por dos razones: por un lado, porque muchas organizaciones loteadoras condicionan la ocupación del lote para residencia, y no para la obtención de renta; por el otro, porque implica una forma de alquiler encubierto, aunque se trate de una acción solidaria o de ayuda mutua. En ciertos casos, el cuidador vive en el terreno mientras llegan los servicios básicos, pues es la etapa más dura, que requiere mayor tiempo y esfuerzo para vivir.

Otra modalidad que adquiere el mercado informal, pero implicando a otros sectores sociales de mayor poder adquisitivo, es la de los *movimientos de ocupas, o de propuestas habitacionales utópicas*⁶. Ésta es llevada a cabo por sujetos sociales provenientes de clases medias y altas, que buscan alternativas para la adquisición de bienes. Como estrategia, invaden inmuebles en las ciudades, o tierras en zonas rurales, como sucede en el interior de la provincia de Córdoba. Para ello, hacen uso de la Ley de Usucapión -pero no con el espíritu con que fue creada-, o bien se apropian con maniobras dolosas. Hay casos en que el fenómeno tiene otra raíz: es una forma de manifestar su oposición a los sistemas formales de habitación, desde una posición ideológica radical.

Una variable fundamental desde donde observar al mercado informal de suelo, es desde la perspectiva económica, o del costo de las diversas estrategias de las familias para enfrentarlo. Si se realiza una comparación de precios entre el mercado formal y el informal surgiría que el segundo presenta un costo económico inicial menor. Sin embargo, es necesario poner el foco en otras exigencias no monetarias que deben enfrentar las familias, tales como el tiempo requerido para recolectar y transportar agua, la pérdida de electrodomésticos por la baja tensión eléctrica, las horas de trabajo invertidas en la producción del lote, la vivienda y las infraestructuras.

En cuanto a la aplicación de nuevos paradigmas, los gobiernos adoptan diferentes formas de atender el problema, incluso de manera contradictoria y simultánea. Con el llamado paradigma de gobernabilidad urbana, impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, se promueven políticas para mejorar los asentamientos. Su finalidad es hacer más seguras las ciudades, y generar un ámbito propicio para los negocios. Posibilitar la gobernabilidad urbana es el punto clave.

El Estado, al igual que en períodos anteriores, fue tomando actitudes ambivalentes hacia las villas. Sin embargo, puede decirse que se produce un cambio de posicionamiento, que puede entenderse como un intento de reducir la conflictividad urbana, o como la percepción de que regularizar es la única solución viable.

Desde el nivel nacional se implementan dos medidas innovadoras, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), financiado por el BID, y el Programa Nacional de Tierras Fiscales Arraigo (actualmente, Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica). Este último fue creado para la regularización de tierras nacionales ocupadas informalmente, desafectadas de otros usos institucionales. A su vez, en el año 2003 surge el Programa Federal de Emergencia Habitacional, para construcción masiva de vivienda mediante cooperativas de trabajo, impulsándose desde el Estado, una nueva modalidad asociativa de producción. Se promovió así, la articulación de los tres niveles de gobierno, donde cada uno debe hacer su aporte a un fin común. Sin embargo, esto recayó en la generación de un nuevo tipo de informalidad; el nivel local prácticamente no cumplió con el compromiso de proveer tierra e infraestructura, generando territorios con vivienda autoproducida, sin acceso a los servicios básicos.

En provincia de Córdoba, el gobierno implementa un programa masivo de erradicación de villas y asentamientos, llamado Mi casa, Mi vida, también financiado por BID. Así, se concretó la relocalización de unas 17.000 familias de la capital. Paralelamente, adhiere a la ejecución del PROMEBA, regularizando y urbanizando tres asentamientos en ciudad de Córdoba, y otros tantos en el interior. Más recientemente, el Banco de la Gente, generó un programa de microcréditos para ampliación y refacción de viviendas. Todas estas medidas suceden en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

⁶ Ídem anterior. Sin lugar a dudas, loteos ilegales y movimientos de ocupas ameritan estudios específicos. Debido a su relevancia, como a su relación con la temática de la informalidad urbana, su abordaje queda pendiente.



A nivel local, el municipio cordobés adhiere al programa de emergencia mencionado pautando un plazo de ejecución de seis meses, el cual, luego de diez años, aún no ha concluido. Por otra parte, desde 2007, frente a la creciente irregularidad urbana, se desarrolla e implementa el Programa Municipal de Regularización Urbana. Si bien no alcanzó un alto impacto en sus acciones, logró instalar un reconocimiento cuantitativo y cualitativo de la situación de la irregularidad urbana local, y de sus actores predominantes.

Los actores de la informalidad urbana

Frente a lo dicho, es conveniente detenerse para particularizar a los actores más relevantes que hoy son parte del mercado informal, más allá de los tradicionales que ya se han mencionado, y que son inherentes al contexto de la pobreza urbana, es decir, el Estado y el mercado.

La intención de este capítulo, es poner luz sobre los *nuevos actores del mercado informal*, ya que están en permanente renovación, complejizando el escenario local. Entre los más importantes, pueden destacarse:

-Propietarios de tierras rurales o inmobiliarias. Poseen tierras no urbanizables por ser de uso rural, industrial o industrial peligroso. Suelen ser responsables de inducir tomas de tierras que no son más que ventas ilegales encubiertas, u organizar negocios inmobiliarios que luego son comercializados en el mercado clandestino. De esta manera, las familias que ocupan deben ejercer la necesaria presión social para impulsar un cambio de uso de suelo, que regularice su condición. En consecuencia, el propietario obtiene mayor rentabilidad.

-Colectivos de activistas o estudiantes. Compuestos por militantes de diferentes fuerzas políticas y estudiantiles, convergen en los territorios con el ánimo de brindar asesoramiento técnico en materia de derechos y de regularización, pero con escasos o nulos conocimientos específicos. Muchas veces no superan el accionar solidario o de tipo recreativo, siendo sus intervenciones diversas y temporales.

-Organizaciones políticas. Grupos de militantes de partidos políticos que salen a trabajar el territorio, multiplicando y dispersando sus acciones. Se caracterizan por confluir de manera paralela sobre una misma comunidad, sin ningún tipo de articulación. Trabajan con pequeños grupos de familias, bajo la lógica del compromiso político y el clientelismo, y valiéndose de recursos del Estado. Su presencia varía de acuerdo a coyunturas políticas electorales. Existe una marcada diferencia entre los tradicionales *punteros* que responden a un líder partidario y estas organizaciones, ya que adhieren a un partido político, pero tienen su propio accionar territorial. El efecto que generan sobre el territorio es la división en distintas organizaciones de menor peso, con disímiles formas de ver el mismo problema.

Otro actor que es pertinente destacar, aunque no es objeto de estudio en este proyecto, es *la prensa*, que si bien no posee una intervención directa sobre la cuestión de la informalidad urbana, incide sobre el accionar de los actores. Los medios de comunicación, mayormente privados, tienen la capacidad de invisibilizar un tema, o de convertirlo en prioritario, de generar reacciones sociales colectivas, y hasta de impulsar intervenciones públicas. Los intereses políticos o económicos a los cuales responden, son quienes determinan estas decisiones.

Una fuente de información invaluable

Cuando surgió la idea de realizar este proyecto de investigación, la primera inquietud fue conocer el aspecto más subjetivo de la cuestión de la informalidad urbana cordobesa: la perspectiva de los pobladores. Para ello, se procedió a llevar adelante una serie de entrevistas cualitativas, que permitieran dar cuenta sobre la forma en que el sujeto portador de la necesidad, vivencia el proceso de producción social de hábitat en sectores informales.

Se recurrió a la modalidad de entrevista abierta semiestructurada, por lo que cada encuentro estuvo mediado por una guía orientadora, compuesta por preguntas en torno a los tres ejes considerados centrales en ciclo vital del habitar en la informalidad urbana:

-Trayectoria habitacional

-Proceso (subdividido en: inicio o generación del proceso de ocupación, proceso de ocupación e inicio de consolidación, y segundo proceso de consolidación de la ocupación)

-Producto

Los miembros del equipo que realizaron las entrevistas contaron previamente con capacitación respecto de esta técnica. Las entrevistas en su mayoría se realizaron en los domicilios particulares de los informantes, y fueron grabadas en audio, con sus consentimientos. Cada una tuvo entre una hora y una hora y media de duración.

Previamente al trabajo de campo propiamente dicho, se realizó una selección de villas y asentamientos, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

-Existencia de organización social, ya sea formal o informal, vigente o no, relacionada con el proceso de producción del hábitat

-Existencia de antecedentes históricos del proceso urbano desarrollado

-Posibilidad de establecer contacto con referentes de las comunidades y otros habitantes, quienes se perfilan como informantes clave para la realización de las entrevistas

Los asentamientos seleccionados (ver figura número 1) fueron:

-Las Magdalenas (originado en 2002). Es una ocupación progresiva de tierras nacionales que se consolida en el año 2005. Cuenta desde su inicio con una organización social no formal, la cual se encargó del proceso de urbanización, fijando normas habitacionales mínimas. Gran parte de su población proviene de sectores medios, de clase trabajadora, como trabajadores por cuenta propia y empleados.



-Cooperativa Los Andes (originado en 1995). Es un asentamiento planificado sobre tierras fiscales nacionales y provinciales, donde mediante organización social formal, emprendimientos colectivos y acuerdos vecinales, se llevó adelante un proceso de urbanización. Inicialmente, había surgido como un loteo fraudulento, cuyos lotes eran vendidos por un puntero político.

Luego de 15 años, es posible decir que está físicamente integrado a la ciudad, contando con continuidad urbana, obras de infraestructura y viviendas definitivas. Se trata de la primera toma de tierras de la ciudad que se regulariza completamente.

-Cooperativa El Paraíso (originado en 1995). Es una ocupación sobre tierras nacionales, por parte de familias vecinas al sector. Es decir, familias empobrecidas de barrios de clase media obrera.

Contó desde sus inicios con una organización formal, la cual centró su interés más en la urgencia, con prestaciones sociales, que en cuestiones urbanas. Por ello, el proceso de ocupación y de construcción de viviendas, no se produjo de manera colectiva ni consensuada.

-Pueblos Unidos (originado en 2007). Es un asentamiento planificado sobre tierras privadas, caracterizadas por la contaminación con metales pesados. Cuenta con una organización social consolidada, con capacidad para afrontar diferentes necesidades de la comunidad, además de lo urbano y lo habitacional.

Pueblos Unidos se caracteriza particularmente, porque el 90% de su población proviene de países limítrofes, como Bolivia y Perú. Un punto a destacar es la decisión de sus pobladores, desde el primer momento, de construir con materiales durables, viviendas con buena calidad constructiva.

-Los Artesanos (originado en 2006). Es un asentamiento sobre tierras fiscales nacionales, con una importante densidad poblacional. Inicialmente se conformó con familias del sector, que luego vendieron gran parte del espacio a familias extranjeras, quienes a su vez lo desarrollaron y mejoraron. Cuenta con dos organizaciones sociales formales, las cuales se ocupan de las cuestiones del mejoramiento del hábitat, pero por separado. Una de ellas nuclea mayormente a pobladores argentinos, y la otra a pobladores de países limítrofes

Y las villas seleccionadas (ver figura número 1):

-Villa La Tela (originada en 1972). Se asienta sobre terrenos tanto fiscales como privados. Presenta distintas etapas históricas de ocupación, hasta su consolidación -luego del tornado de diciembre de 2003-, con apertura de calles y tendido de redes de infraestructura.

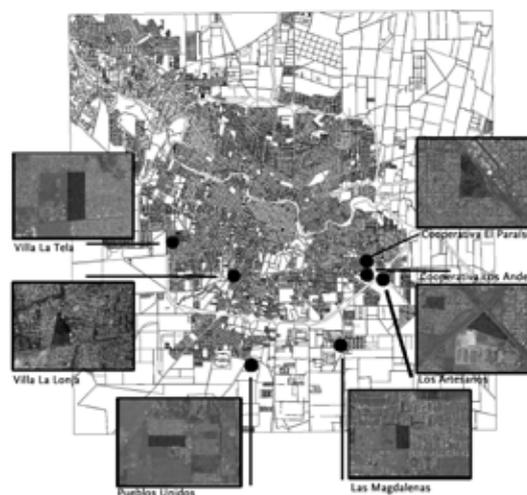
Comenzó a crecer de manera espontánea, pero con intervenciones de urbanización llevadas adelante de forma colectiva. Hoy, presenta gran densidad poblacional, diversificando el mercado informal. Cuenta excepcionalmente con una Unidad Primaria de Atención a la Salud, Municipal (UPAS) y, desde 2007, con un Centro de Integración Comunitaria (CIC). Se ha caracterizado por contar con diversas organizaciones de base dedicadas a la atención de necesidades puntuales.

Se la considera una villa emblemática en la ciudad por su antigüedad, ubicación y tamaño.

-Villa La Lonja (originada en 1953). Se desarrolló como extensión de un loteo sobre terrenos privados. Presenta varias etapas de expansión y, en la actualidad, de densificación. Ha tenido diferentes tipos de organizaciones no formales que llevaron adelante, esencialmente, acciones de asistencia comunitaria. Está inserta en el área intermedia del casco urbano, con facilidades de accesibilidad y equipamientos.

Figura número 1

Ubicación en la ciudad de la villa y asentamientos seleccionados



Fuente: elaboración propia

Primeras conclusiones alcanzadas

Si bien el trabajo se encuentra en etapas iniciales, aquí se exponen algunas lecturas que se desprenden del trabajo realizado, a modo de cierre del presente artículo.

Las nuevas formas de habitar la ciudad de las clases altas y medias altas, en barrios cerrados y countries, han desplazado su interés a la periferia urbana en búsqueda de mayor calidad ambiental, seguridad y vida entre homogéneos. De esta manera, la tierra barata a la cual accedían de distintas formas los sectores



medios bajos y bajos (loteos cooperativos, en cuotas, etc.), presenta hoy otra expectativa de precio. La rentabilidad que otorgan los grandes emprendimientos, la colocan en un nivel inalcanzable mediante la vía formal del mercado inmobiliario. A su vez, dichas tipologías de barrios incrementan, por un lado la segregación residencial, imponiendo obstáculos físicos, y por el otro, la injusticia urbana, promoviendo un uso del suelo que deriva en lotes de miles de metros cuadrados, siendo éste un bien urbano escaso e irreproducible.

El mercado informal, objeto de estudio en la investigación, es en la actualidad, la única alternativa de los sectores de menores recursos para lograr ocupar un lugar en la ciudad. En períodos anteriores, las posibilidades del mercado formal aún permitían resolver, al menos transitoriamente, la necesidad habitacional. Al respecto, Clichevsky expone que:

En los últimos 30 años, el deterioro de la situación de empleo e ingresos, que conlleva a la pobreza e indigencia de una parte importante de la población argentina, define que la cantidad de habitantes que no puede acceder al mercado formal sea mayor que en décadas anteriores (2010: 61).

Pruebas de ello surgen en las entrevistas realizadas, cuando los sujetos explican la dinámica de su trayectoria habitacional:

-Yo vivía en barrio Ferrer y después me fui a vivir a Colonia Lola, alquilaba. Ya no pude mi situación alquilar, me vine a vivir con mis padres y después ya me pude alquilar una casita en barrio Ferrer, pero llegó el límite que no lo podía pagar. Entonces esta señora vecina de al lado, como yo venía a hacer los campeonatos del fútbol de los niños acá a la cancha, iba, hacía la venta debajo de ese árbol para pagar el referí. Entonces ella me decía si vivís más en la cancha que en tu casa por qué no te hacés una casita acá. Y acá me hice una pieza, me vine con mis hijos la más grande tenía 16 años cuando me vine a vivir acá. (Ocupante de Villa La Lonja, 2013).

Este ejemplo de descenso socioeconómico, se corresponde con los períodos más críticos de la economía argentina: devaluación e hiperinflación a fines de los '80, los efectos de las políticas neoliberales en la década del '90, y la crisis del año 2001. Así lo expresa una de las personas entrevistadas, de clase trabajadora, que vivía en el interior provincial y vino a la ciudad adquiriendo una pieza en una villa:

-Yo no decía nada al principio, es como que no lo decía o sea, a mis parientes, a mi mamá, o sea, porque era "¿cómo vivís en una villa?" O sea... "¿no tenés miedo?". Y bueno, era lo que había en ese momento, pero al principio no lo decía porque de verdad por la discriminación que hay. Yo decía vivir en una villa no... y bueno, hasta que con el tiempo, hasta a mis parientes les costaba venir a visitarme. Yo los tenía que ir a buscar a la Ruta 20 para ellos poder venir, porque tenían prejuicio. Pero como yo lo había tenido... si hoy alguien me dice "no me animo entrar a la villa" no

lo tomo a lo mejor como a otro vecino (...) porque no están discriminando, no; porque yo lo viví y yo digo que por más que nosotros vivamos en una villa. Y a mí viene mi nena y me dice estoy saliendo con un chico de, primero por la edad no se lo permitiría, pero bueno con un chico de Las Pichanas "¿a dónde te metiste?" Y yo también estoy viviendo en una villa, entendés. Imaginate si uno tiene eso, la otra parte cuando te dice en ese momento mis parientes no quisieron entrar al principio me dolía pero después (...) En los '90 creció un montón, en el '89 en la época de Alfonsín, cuando se vino la hiperinflación, se notó que llenó, y a lo mejor por ahí muchos me dicen no pero no, vos estás segura?. Nosotros vemos que de hace aproximadamente 4 años volvía a dar como un avance, que hoy en día lamentablemente para nosotros es doloroso decirlo, no tenemos terreno en villa La Tela. No hay terreno en villa La Tela significa que muchísima gente se tiene que venir a vivir a estos lugares porque no tiene posibilidades de comprarse un terreno. (Ocupante de Villa La Tela, 2013).

De la misma manera, la modificación en la conformación social de las comunidades que residen informalmente en la ciudad, su carácter cultural y económico cada vez más heterogéneo, no pasa desapercibido por sus habitantes:

-Claro, Silvia alquilaba en barrio Ituzaingo, Ludueña en San Vicente, como había también gente de Primero de Mayo que estaba alquilando. Mucha gente que alquilaba como mucha gente también de las villas, o sea que había mezclado mucha gente que estaba bien y mucha gente que no tenía nada, o sea que era una mezcla de eh, como te puedo decir, una mezcla social. (Ocupante de Cooperativa Los Andes, 2013).

Estas nuevas configuraciones sociales repercuten en la vida cotidiana de las comunidades. Por un lado, surgen originales estrategias alternativas de generación de ingresos a partir de la producción social del hábitat, ya descritas en el tercer momento. Por el otro, las prácticas de producción y reproducción propias, se modifican dinámica y permanentemente al ir incorporando las que provienen de otros grupos sociales y étnicos:

-Una piecita, a veces la gente soltera que viene así sola, alquila una pieza para dormir, porque va, trabaja, viene, a la mañana sale, o a veces va y trabajan afuera, llegan cada 15 días o llegan cada fin de semana. Hay gente que tiene inquilino por el tema de que hay mucho robo. Cuando vive con la mujer, tiene quien quedarse en la casa a cuidar cuando el hombre se va. Si en esta casa él nomás estuviera, el ladrón está a la pesca, por ese tema que tiene un inquilino él ahí, porque están poco (...) Por eso la gente siempre busca un cuidador. Cuando hay una familia ya está, y por eso mayormente, hay unos que alquilan ponele, lo mínimo debe ser. Hay algunos que le dan unos lugares para que vivan y le cuiden la casa en el día. Nosotros casi no salimos, si nosotros salimos están los chicos, siempre. (Ocupante de Asentamiento Pueblos Unidos, 2013).



Como se manifestó en el tercer momento, cuando se comparan costos no se incluyen como parte del mismo, las horas complementarias de trabajo, el esfuerzo físico y emocional, ni muchos otros aportes graduales. Claramente, las entrevistas exponen las desiguales e injustas exigencias a las que el sector popular es sometido.

-En esa época sí sufrimos lo que era el tema agua, el tema luz. Al no tener agua no tenías un baño instalado, si no tenías luz no tenías una botella de agua fresca para tomar. Los lavarropas no existían, o sea televisor tampoco, hasta que después con el tiempo nos fuimos haciendo de que colgábamos los ganchos y eran más o menos 100 metros de cable para poder enganchar el gancho. No era que pasaba al frente, tenías que ir hasta el barrio San Roque y el agua la teníamos que acarrear en tachos de 20 litros que nos daban un pico que nos habían dado los militares permiso para que cada uno se abasteciera desde su casa. Cada uno venía desde su casa con un tacho y llevaba agua desde ese pico. (Ocupante de Villa La Tela, 2013).

-Pasaba todas las mañanas el basurero y arrastraba con todo, así que cuando terminaba de pasar el basurero todos poniendo de vuelta los ganchos, y yo decía, va a morir alguien, entonces para poder edificar no podías prender la máquina, no podías nada, porque ponías el gancho de allá y no tiraba la luz de tantos gancho que había, y bueno y ahí empezó a surgir, y bueno tenemos que hacer algo, porque para poder edificar necesitábamos agua y necesitábamos luz, sino no. Yo enganchaba de ahí, si quería edificar el de atrás yo le pasaba un cable al de atrás, que no le tiraba nada. La máquina ya al de atrás no me tiraba, a mí ya no tenía luz el de allá adelante, entonces bueno, dispusimos hacer pastelitos, hacíamos todos los fines de semana, nos juntábamos, pedíamos donaciones o donábamos nosotros unos dulces o qué sé yo para la masita, la grasa, la azúcar, donación así y vendíamos pastelitos, ehh pastelitos hacíamos mucho, empanadas árabes, empanadas criollas, empanada de todo, bingo hacíamos y con lo que ahorrábamos bueno dijimos vamos a poner la luz. (Ocupante de Asentamiento Las Magdalenas, 2013).

La progresiva materialización de la urbanización del terreno y sus servicios también cobra valor, así como el completamiento de la unidad habitacional, ya que nunca serán opciones que inicialmente cubran todas las necesidades. Ésta, requiere etapas que operativa, económica y técnicamente, deben reconocerse, mejorarse y potenciarse, tal como expresa el título de esta investigación.

-El día que pusimos el techo, él lloraba, cuando sacó todas las maderas, porque iba comprando de a dos vigas, cinco ladrillos, otra quincena tres vigas, 50 ladrillos... cuando se levantó todo el techo, habían pasado cinco años, las maderas no aguantaban, porque era de tarima. Nosotros habíamos techado, hasta las 6 de la mañana desarmando tarimas. Pedíamos en la fábrica la tarima, íbamos techando con la misma tarima, primer tiempo con la madera sola y después de un tiempo le pudimos poner la membrana. (Ocupante de Cooperativa Los Andes, 2013).

Las estrategias del sector popular para el acceso a la tierra que han ido describiéndose en este artículo, en un proceso intrincado junto al devenir social y cultural de sus comunidades, han modificado sustancialmente la producción social del hábitat a lo largo del tiempo. El surgimiento de los asentamientos, una expresión social y física superadora de las históricas villas, es clara prueba de ello. Desde el aspecto social, porque dio lugar a la consolidación de la organización comunitaria con fines colectivos. Desde el aspecto físico, porque dicha organización también se materializó en el ordenamiento urbano interno, incluyendo un mejoramiento en la traza de los espacios comunes, en la provisión de servicios, y en la calidad constructiva de las viviendas individuales.

Este camino de construcción de ciudad -mediante los llamados asentamientos informales, en su conjunto- es parte de la escena urbana desde hace al menos 70 años, por distintas causas. Hoy vuelve a cobrar valor por la dimensión e impacto que tiene, afectando a unas 21.300 familias en la ciudad de Córdoba. (Techo, 2013: 90).

En el resto de América Latina es un fenómeno más extenso y heterogéneo, ya que casi dos terceras partes de las grandes metrópolis están conformadas por ocupaciones con este origen. Inclusive en el conurbano bonaerense, es una modalidad cotidiana de escala considerable. Este fenómeno no se produce individualmente, sino a partir de un colectivo de personas movilizadas en esta dirección, lo que representa otros niveles de conciencia social y colectiva como sector. Luego, para urbanizar y desarrollar la vida en el territorio, se requieren gestiones y negociaciones complejas y conflictivas. Esto conlleva la participación activa de las familias, como instrumento de presión para conseguir soluciones. Sin embargo, según los sujetos entrevistados, las instancias colectivas son añoradas, ya no funcionan como en años anteriores. La fortaleza de lo organizativo se ha ido distorsionando, influida por elementos como desinterés en el valor de lo colectivo, fomento del individualismo, corrupción, partidización, intromisión del narcotráfico, violencia urbana, inseguridad, etc.

Algunos de los nuevos actores que confluyen sobre este campo, trabajan con la lógica de la acumulación política a partir de la militancia territorial, y su inserción se cimienta en la necesidad de los sujetos que viven en la ciudad informal. Asumen un rol articulador entre necesidad y satisfactor, pero con la particularidad de actuar *en representación de*; en otros momentos históricos, los propios sujetos organizados desarrollaban capacidades para la gestión urbana y la realización de acciones sectoriales reivindicativas. Por otro lado, dicha modalidad se multiplica con cada grupo, perdiéndose la efectividad de lo colectivo. De esta manera, el cambio se produce en la forma en que se establece la relación social entre los sujetos presentes en el territorio y en la intencionalidad de cada uno de ellos en este proceso, como respuesta material o no material.



Las formas de producción y funcionamiento del mercado informal, y más específicamente del loteo y la vivienda, requieren de etapas que operativa, económica y técnicamente deben reconocerse, mejorarse y potenciarse. En el desarrollo del trabajo se destacan puntos clave para comenzar a trabajar en el tema, demostrando que se trata de una asignatura pendiente en la Arquitectura. Se considera también que lo es en la agenda del ámbito académico más amplio, pues es necesario conocer más profundamente su naturaleza, funcionamiento, potencialidades y conflictos, para de esa manera poder delinear recomendaciones que ayuden a las políticas públicas en la búsqueda de justicia y equidad distributiva.

El mercado de suelo, si bien comparte cuestiones a nivel general, en cada ciudad presenta particularidades que lo hacen específico. Esto hace que se requiera trabajo de campo e investigación que favorezca el conocimiento profundo de los tres elementos que propone Azuela de la Cueva (1989: 17): los tipos de actores sociales (con sus acciones y estrategias), el objeto producido, y los procesos en cuestión. Investigar el mercado de suelo, no significa solamente considerarlo como objeto de estudio teórico; la producción de conocimiento debe ayudar a visibilizar y colocar el tema en la agenda pública. Es esencial mostrar las condiciones de vida de miles de ciudadanos, que quedan ocultas ante los brillos de los emprendimientos inmobiliarios. De igual modo, es imprescindible contar con habilidades para generar herramientas idóneas, capaces de modificar esta realidad.

Bibliografía

AZUELA DE LA CUEVA, A. (1989). La ciudad, la propiedad privada y el derecho. México: El Colegio de México.

AZUELA DE LA CUEVA, A. (1990). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. Módulo de curso de posgrado: Mercado de suelo: Dilemas y retos de la gestión urbana (2004). Teorías e instrumentos para la gestión de políticas. San Miguel, Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento.

BOITO, M., CERVIO, A. y ESPOZ DALMASSO, B. (2009). La gestión habitacional de la pobreza en Córdoba: el antes y después de las "Ciudades-Barrios". Boletín Onteaiken N° 7. Disponible en: www.accioncolectiva.com.ar

CLICHEVSKY, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75. CEPAL.

CLICHEVSKY, N. (2010). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. Apuntes para la reflexión. Revista Iberoamericana de Urbanismo riURB, N° 8.

COULOMB, R. (1992). Pobreza urbana, autogestión y política. México: Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos.

CRAVINO, M. (2001). La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras, en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Conferencia: Land Tenure Issues in Latin America SLAS 2001. Birmingham.

CRAVINO, M. (2006). Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento.

DIRECCIÓN DE URBANISMO DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA (2000). Córdoba en su situación actual: bases para un diagnóstico. Disponible en: <http://www2.cordoba.gov.ar/portal/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Cordoba-en-su-situacion-actual-TEXTO-2000.pdf>

DATOLLI, J., GABOSI, M. y PEREZ, I., (2013). Relevamiento de barrios informales en el aglomerado del Gran Buenos Aires y la Provincia de Córdoba. En Revista CIS del Centro de Investigación Social de Un Techo para Chile. Disponible en: <http://www.techo.org/wp-content/uploads/2013/02/Relevamiento-de-barrios-informales.pdf>

FERNANDES, E. (2003). Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica. En revista: Vivienda Popular N° 12, Agosto, 2003. Montevideo, Uruguay: Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.



FERNANDEZ WAGNER, R. (1997). Teorías en Hábitat y vivienda. En apuntes de Maestría en Hábitat y Vivienda 1997/98, Módulo 4. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.

FERNANDEZ WAGNER, R. (2007). "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En: Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil.

GIRALDO ISAZA, F. (2012). El derecho social al hábitat y la vivienda "gratis". Medellín: Escuela del Hábitat. Disponible en: <http://www.medellin.unal.edu.co/~habitat>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU (1991). El derecho a una vivienda adecuada. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3594.pdf?view=1>

NUÑEZ, A. (2013). La perspectiva histórica y socioantropológica en torno a la propiedad y el derecho a la propiedad. Disponible en: http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Ana%20Nu%C3%B1ez.pdf

ORTIZ FLORES, E. (2008). Integración de un sistema de instrumentos de apoyo a la producción social de vivienda. Habitat Interantional Coalition, Oficina Regional para América Latina, HIC-AL.

RE, M. y TAQUELA, M. (1998). Acceso a la tierra y construcción de ciudadanía. Sistematización de una experiencia en Servicios Legales Alternativos. Córdoba: Ediciones CECOPAL.

RODOLFO, M. (2006). La situación habitacional y las políticas públicas. Revista Vivienda Popular N° 56. Montevideo, Uruguay: Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

SERVICIO HABITACIONAL Y DE ACCIÓN SOCIAL - SeHAS (1994). Estudio diagnóstico de las villas de emergencia de la ciudad de Córdoba. Córdoba: SeHAS.

TECHO (2013). Relevamiento de asentamientos informales. Construcción colectiva de la información. Buenos Aires: Techo. Disponible en: www.techo.org/argentina

TURNER, J. (1977). Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía en la construcción del entorno. Madrid: Editorial H. Blume.

ZILOCCHI, G. (1987). Evolución de la política urbana en la ciudad de Córdoba, su relación con el suelo y la vivienda para los sectores de menores recursos. Revista Medio Ambiente y Urbanización, Año 6, N° 21. Argentina: Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina.

ZILOCCHI, G. (2007). Villas miseria. La vivienda de los más pobres en la etapa industrial moderna 1930-1970. Buenos Aires: El Cid Editor.

La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana



Dr. Juan Pablo del Río

*Centro de Investigaciones Geográficas. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET), Universidad Nacional de La Plata. Argentina
geodelry@gmail.com*

Abog. Francisco Vértiz

*Instituto de Cultura Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Argentina
francisco.vertiz@yahoo.com.ar*

Mgter. Sandra Ursino

*Centro Interdisciplinario de Estudios Complejos, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Argentina
sandraur@hotmail.com*

Public action in urban space. Debates and reflections on the
notion of urban policy

Del Río, J.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.



Resumen

En este artículo se propone reflexionar sobre un conjunto de herramientas conceptuales que permitan analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano. Para ello se revisan una serie de contribuciones de la teoría política que consideran al aparato burocrático, en tanto objetivación de las instituciones estatales, como garante de las relaciones de producción hegemónicas. Y, al mismo tiempo, se supone que el ámbito intraestatal posee una dinámica específica, constituyéndose como un espacio de disputa política entre diversos actores.

Teniendo en cuenta este escenario, el análisis de las políticas públicas implica una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal, que exige indagar las estrategias y los intereses de los actores que se organizan en torno a redes o entramados según las cuestiones socialmente problematizadas que logran permear la agenda pública.

Desde esta perspectiva se propone elaborar una definición de política urbana y delimitar una serie de interrogantes básicos para su abordaje. Para tal fin, se consideran ciertas particularidades que asume la política urbana como una política pública de fuerte impronta territorial. Además, se reconocen distintas formas de intervención estatal en el espacio urbano y ciertos nudos problemáticos que hacen a la definición de la cuestión urbana en la actualidad, escenario de la sanción de un nuevo marco normativo en la provincia de Buenos Aires.

Palabras clave

Ciudad, política urbana, acción pública, actores sociales.

Abstract

This article intends to consider a set of conceptual tools to analyze the ways in which public action is set in the urban space. This series of contributions from political theory to consider the bureaucratic apparatus, while objectification of state institutions, as guarantor of hegemonic production relations are reviewed. And at the same time, it is assumed that the intrastate level has a specific dynamic, becoming a space of political dispute between various actors.

Given this scenario, the analysis of public policy involves a dynamic reading about the articulation of social relations at the state level, which requires investigating the strategies and interests of actors that are organized around networks or lattices as socially problematized issues that manage to permeate the public agenda.

From this perspective seeks to develop a definition of urban policy and define a set of basic questions to address them. To this end, consider certain special features of urban policy as a strong public policy of territorial mark. In addition, various forms of state intervention are recognized in the urban space and certain problematic nodes that make the definition of urban issues at present stage of the sanction of a new regulatory framework in the province of Buenos Aires.

Keywords

City, urban policy, public action, social actors.

Introducción

Este artículo surge de las discusiones realizadas en el marco del proyecto de investigación *"Ciudad, Mercado Inmobiliario y Conflictos"*¹, el cual se propone analizar la relación entre la dinámica del mercado inmobiliario y el surgimiento de conflictos urbanos en el Gran La Plata, e identificar cómo dicho proceso interpela el papel del Estado en la gestión de la ciudad a partir de la mediación que introducen la regulación y la acción pública de los gobiernos locales.

En referencia a este objetivo general, se busca avanzar en la problematización de la relación entre Estado, políticas públicas y ciudad. En este sentido, el trabajo se propone la sistematización aportes teóricos con la intención de disponer de un conjunto de herramientas conceptuales que permitan analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano. Para ello, se revisan una serie de aportes de la teoría política que identifican al Estado como una relación social de dominación y una mediación institucionalizada de intereses contradictorios. Esta dimensión plantea casi por definición el carácter ambivalente de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, se reconoce que el aparato burocrático, como objetivación de las instituciones estatales, opera como garante de las relaciones de producción hegemónicas. Sin embargo, se considera que este ámbito intraestatal constituye una arena de disputa en sí misma, producto de cómo se internalizan (representan) los problemas sociales y cómo se expresa en su interior la correlación de fuerzas entre distintos grupos sociales.

En este marco, el análisis de las políticas públicas implica una aproximación a una lectura dinámica acerca de la articulación de las relaciones sociales en el ámbito estatal. En este sentido, son claves las estrategias y los intereses de los actores que se organizan en torno a redes o entramados y según *cuestiones socialmente problematizadas* que logran permear la agenda pública.

Finalmente, se intenta realizar una aproximación a la definición de la política urbana e identificar una serie de interrogantes básicos para su abordaje en el marco de los estudios urbanos. Para tal fin se consideran ciertas particularidades que asume la política urbana como una política pública de fuerte impronta territorial. Además, se busca reconocer las distintas formas de intervención estatal en el espacio urbano y ciertos nudos problemáticos que hacen a la definición de la cuestión urbana en la actualidad.

¹ Proyecto acreditado en el marco del Programa de Incentivos a la Investigación SCyT-UNLP con sede de trabajo en el Centro de Investigaciones Geográficas del IdIHCS-FaHCE-UNLP/CONICET.



Del Estado como relación social a la dinámica de las políticas públicas

En cada concepción del Estado existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político que tiene sus efectos sobre la realidad que se pretende describir. En este sentido, acordamos con Thwaites Rey (2005) en que las formas concretas de Estado, como realidades estatales históricas, no pueden escindirse de las formas de concebirlas o entenderlas que también han sido construidas históricamente. Por lo tanto, consideramos que previo al momento de analizar los modos en los cuales se configura la acción pública en el espacio urbano -en un lugar y tiempo determinados-, resulta necesario definir qué entendemos por Estado.

En la literatura sobre la teoría política existe una amplia aceptación de que el Estado es una *relación social de dominación* que separa dominantes de dominados. El Estado moderno -en tanto forma histórica de dominación- surge en vinculación con la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia de la sociedad capitalista (Thwaites Rey, 2005). De allí se desprende que las formas históricas del Estado moderno se corresponden con los grandes ciclos de acumulación del capital a escala mundial. Por lo tanto, desde una perspectiva marxista se considera que para poder comprender las configuraciones que asumen las acciones estatales en un contexto determinado es imprescindible analizar la estructura social y sus cambios.

Asimismo, este enfoque cuestiona abiertamente la concepción del Estado como garante del interés general, cuyas intervenciones estarían orientadas a subsanar los efectos indeseados generados por la acción anárquica de los intereses privados, velando de esa manera por un orden social más justo (Topalov, 1979). Sin embargo, dentro de la tradición marxista existen profundas diferencias en la manera de concebir y explicar la relación entre el Estado y la estructura social. Con fines analíticos y al solo efecto de facilitar la exposición pueden distinguirse dos grandes grupos. En un primer grupo se ubican las posiciones que conciben al Estado como un *instrumento de la clase dominante* y, por lo tanto, consideran que cualquier cambio o continuidad no es más que un reflejo de las necesidades del capital para su reproducción (Althusser, 1988; Petras y Vetmayer, 2009). El segundo grupo en cambio concibe al Estado como una *relación social que condensa la correlación de fuerza* entre clases o fracciones de clase y cuyo rasgo característico es constituirse como una relación de dominación (Poulantzas, 1979)². Posicionado en este segundo grupo Topalov (1979) considera que tanto la concepción del "Estado árbitro" como la del "Estado-instrumento", incurrir en el error de pensar al Estado como sujeto racional dotado de una voluntad.

Es así que esta segunda perspectiva introduce importantes matices en relación a la consideración del Estado capitalista como aparato, instrumento o sujeto en sí, propia de los enfoques estructuralistas más ortodoxos. En su lugar incorpora la idea de relación social o *espacio social* para pensar al Estado como objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social. El Estado no es algo externo que pueda ubicarse por fuera de la sociedad, sino que está intrínsecamente ligado a la constitución de la sociedad capitalista, porque es el garante de dicha relación social (O'Donnell, 1984).

La función del Estado como garante de la relación global del capital incluye sujetos antagónicos, de allí que por definición el Estado tiene un *carácter ambivalente y contradictorio*. El Estado debe unificar los intereses de los capitalistas e impedir que la competencia los lleve al punto de poner en peligro la continuidad del sistema y, a la vez, inhibir que la lógica de ampliación de las ganancias condicione la existencia de la fuerza de trabajo como totalidad. De allí que, por un lado, debe disciplinar -coerción mediante- a las clases subalternas para asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital. Y, por otro lado, debe legitimar su dominación para hacerla estable recurriendo a una serie de mecanismos ideológicos y reconocimiento de derechos que tienen que ver con la lógica de la reproducción material, que se traducen en gastos sociales destinados a proveer un cierto grado de consenso en las clases dominadas. Es la articulación de ambas funciones contradictorias la que explica por qué en determinados momentos los trabajadores pueden percibir al Estado como instancia protectora y los capitalistas individuales lo ven como un obstáculo para la ampliación de sus intereses (Thwaites Rey, 2005).

Desde este enfoque, se mantiene el nexo explicativo entre los cambios en los patrones de acumulación del capitalismo, las transformaciones de la estructura institucional y las formas de intervención estatal. Pero se concibe al Estado como un espacio social en disputa integrado a la sociedad y no un elemento externo a ella, es decir, el mismo se constituye en una arena en la que se canalizan los conflictos y demandas sociopolíticas de manera compleja y contradictoria (Jessop, 2008; Clarke, 1992).

Esta manera de concebir al Estado abre el camino para realizar un análisis del aparato estatal en movimiento, sin perder de vista su conexión con la matriz estructural. En este sentido, se acuerda con Castells (1974) en que todo análisis sociológico de una situación concreta, primordialmente, debe considerar su inserción en el proceso político, es decir su relación con el poder. En otras palabras, sugiere que para analizar los procesos políticos es necesario incorporar el análisis estructural de sus elementos y las leyes de la matriz social en que se inscribe³.

² Es decir, el Estado capitalista es una relación conformada por la relación entre clases que prima bajo el capital - principalmente, entre trabajadores y capitalistas - y, por ello, sujeto a las correlaciones de fuerzas sociales y expresiones políticas de estas clases. Sostenemos que el Estado, como institución destinada a reproducir las divisiones de clase, no es un bloque monolítico o sin fisuras, por el contrario, está dividido debido a su propia estructura constituida por las contradicciones de clase (Poulantzas, 1979).

³ En este orden de ideas Castells postula que: "El principio metodológico según el cual sólo la matriz estructural (o dominante) de una sociedad la hace inteligible, pero solo el análisis del proceso político permite comprender una situación concreta y su transformación, supera la pareja ideológica estructura-acontecimiento y abre el camino de un estudio científico está en la base del pensamiento de los clásicos del materialismo histórico, de Lenin a Mao, pasando por Gramsci" (Castells, 1974: 290).



En esta línea, el estudio de las *políticas públicas*, implica una lectura dinámica del Estado y permite analizar cómo se expresan las relaciones de poder y los intereses en el entramado social que se genera alrededor de las cuestiones problematizadas. Es así que toda política pública puede ser entendida como una toma de posición del Estado -en busca de la restitución del orden social- frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar. Y, al mismo tiempo, la política pública forma parte de un proceso social más amplio que incluye múltiples actores, clases, fracciones de clases, movimientos sociales, etc. (Oszlak y O'Donnell, 1981).

Para evitar el riesgo de incurrir en el enfoque “estadocéntrico” o “estadocentralista”, predominante en las investigaciones sobre las políticas públicas, que asocia lo político con las intervenciones de las autoridades públicas y asigna un lugar central -y casi exclusivo- al Estado en la definición de lo público y lo colectivo, se incorpora el concepto de acción pública con miras a superar dichos sesgos. Se acuerda con Thoenig (1997) en que una multiplicidad de investigaciones desarrolladas en el subcampo de las políticas públicas han enfatizado en diversos temas relacionados con la esfera gubernamental, como la definición y selección de prioridades de intervención, la toma de decisiones, la puesta en práctica y la evaluación de las políticas, etc., sobreestimando el papel del Estado en la definición y resolución de los problemas colectivos⁴. Si bien en algunos casos se incorpora en el análisis la capacidad que tienen ciertos actores tanto para imponer determinados temas en la agenda pública como para condicionar la resolución de determinadas problemáticas, su inclusión sigue siendo subordinada, en la medida en que el foco de indagación está situado en la esfera institucional-burocrática.

Se considera que para avanzar en un análisis descentrado es necesario invertir el orden de indagación reconociendo cuáles son las formas de tratamiento de los problemas colectivos que exceden el ámbito institucional, y constituyen otras esferas en donde se define lo político, y cuáles son los principales actores que intervienen en las mismas y que modalidad asumen esos procesos. Así, el concepto de acción pública implica un cambio de perspectiva que permite pensar “*la manera en que una sociedad construye y califica sus problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos*” (Thoenig, 1997: 28). De esta manera los actores estatales son incorporados en el análisis en igualdad de condiciones respecto del resto de actores, y el lugar prioritario, o no, que pueden tener en el desarrollo de alguna cuestión en particular será resultado de la investigación y no un postulado apriorístico.

Esta lectura descentrada de la acción pública permite recuperar el rol de los actores estatales y no estatales en el tratamiento de las problemáticas colectivas tanto en la esfera institucional como en las otras esferas que se constituyen, sin perder de vista la relación existente entre sus posicionamientos y su ubicación en la estructura social (Oszlak y O'Donnell, 1981; Azuela y Duhau 1987; Azuela 1989; Bourdieu, 2010). Considerar la *perspectiva de los actores* involucrados en las políticas es clave ya que su participación es estratégica porque las actividades que realizan responden a visiones, valores e intereses específicos y, al mismo tiempo, su capacidad de incidir en el proceso político depende de los recursos que administran⁵.

De allí que por un lado se debe analizar cómo opera ese entramado de instituciones oficiales -lo que Bourdieu (2010) define como constitución del *campo burocrático*- en el proceso de formulación e implementación de una política pública. Por otro lado, para evitar el riesgo de caer en la indeterminación social del juego político -propio de la corriente liberal⁶- es importante indagar el proceso social que comprende el surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones socialmente problematizadas. Desde esta perspectiva, se considera que es la cuestión específica la que delimita el proceso y los actores sociales involucrados y, a su vez, ésta se vuelve socialmente significativa a través del proceso político que la constituye como problema social.

Para controlar el ángulo de apertura producto de la utilización del concepto de acción pública es necesario realizar un análisis riguroso de los contextos sociales y de las coyunturas históricas en las que surgen y se construyen determinadas problemáticas sociales y sus formas de tratamiento. Por ello en los apartados subsiguientes intentaremos dar cuenta de algunas especificidades que asume lo urbano como problemática social, para orientar el proceso de indagación sobre las distintas esferas en donde se tratan y resuelven las principales problemáticas urbanas.

Por último cabe referir que en nuestro caso el interés por la política pública es complementario de una problemática principal que constituye el centro de gravedad de nuestra indagación, relacionada con el rol que juega el mercado de suelo en el proceso de producción y apropiación del espacio urbano. En este sentido adoptamos una estrategia lateral -en el sentido que le otorga Thoenig (1997)- en donde el abordaje de las intervenciones de las autoridades públicas, o trabajo gubernamental, no constituye un objeto en sí, sino que cobra importancia en la medida que permite incorporar nuevos elementos de análisis para comprender las características y modalidades que adquieren las relaciones entre estado y mercado de suelo en el proceso de producción de la ciudad.

⁴ Este sesgo suele estar asociado a la influencia que ejercieron los fundadores del policy analysis sobre los estudios posteriores en el campo en cuestión, que han asimilado de manera acrítica el instrumental teórico-metodológico utilizado por los primeros, quienes buscaban formular un enfoque analítico y prescriptivo para comprender y mejorar el tratamiento de los asuntos públicos por parte de las autoridades gubernamentales.

⁵ La noción de actor refiere a individuos o colectivos con capacidad de incidir en el proceso de implementación de las políticas públicas. Los actores no se pueden definir previamente sino que es el proceso el que define su inclusión como actor. Además, no todos logran incidir en el proceso de decisión puesto que ello se vincula con la capacidad de maniobrar la dotación de recursos de poder. Para Repetto (2009) hay cuatro tipos de recursos de poder: políticos, económicos, técnico-administrativos e ideológicos. La posibilidad de acción de los actores en el proceso de implementación variará en relación al peso de ellos y a la dotación de recursos que dispongan para incidir, negociar y vetar decisiones políticas.

⁶ Compartimos con Castells (1974) la crítica realizada a la tesis propuesta por Robert Dahl (1961) para explicar cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones. Este autor se centra en indagar el proceso conflictivo a partir del cual se toman las decisiones políticas, reconociendo pluralidad de actores que desarrollan distintas estrategias en función de sus intereses divergentes, pero no introduce en el análisis la relación de dicho proceso decisorio con las disputas que se desarrollan en la estructura social.



La política urbana como política territorial ⁷

En este apartado interesa entender al territorio como un componente de relevancia al momento de analizar la formación e implementación de las políticas públicas y, también, concebirlo –siguiendo a Harvey (2003)– como un receptor y transformador de los procesos de cambio tecnológico, económico, cultural y político que se dan a escala mundial, pero que se expresan en diferentes escalas a nivel territorial.

En este sentido, el territorio no opera como el simple reflejo del accionar público, sino que debe ser considerado como construcción social que trae aparejadas ciertas acciones y comportamientos por parte de diversos actores sociales. De allí que para analizar tanto las demandas, como la formación, implementación y efectos de la política urbana, es necesario considerar no sólo a los actores y sus intereses, sino también el anclaje territorial de los mismos y el de los elementos urbanos que se ponen en juego.

El espacio, transformado socialmente en territorio, es un instrumento de importancia estratégica para el Estado, dado que la organización territorial representa jerarquías de poder, y las políticas urbanas contribuyen a definir determinado arreglo o estado de las relaciones entre distintos actores, grupos o clases. A su vez, el territorio adquiere un carácter ambiguo en la medida en que se constituye como producto y proceso de las relaciones sociales. Por un lado, opera como producto del proceso político constituyéndose en una manifestación espacial de las actividades, prácticas y relaciones que los actores desarrollan en su apropiación del espacio, y por otro, estas actividades, prácticas y relaciones van adquiriendo características propias de la estructura espacial (Rodríguez y De Virgilio, 2011).

Siguiendo a estas autoras, desde una *perspectiva territorial de los actores* es clave considerar al *territorio de referencia* como una unidad espacial configurada por/para la acción de los actores y, al mismo tiempo, la *acción social territorializada* dependiente de las cuestiones problematizadas. Estos dos elementos son centrales para entender cómo se implementan las políticas públicas y las políticas urbanas, en particular, ya que el encuentro de la política con el territorio redefine el curso de la acción e impone una fricción que depende de la configuración particular de relaciones e interacciones sociales que allí acontecen. Por este motivo, frente a la política urbana el territorio emerge como una construcción social activa y compleja donde se ancla la vida cotidiana de los habitantes y la redefinición constante de conflictos.

Otro aspecto a tener en cuenta al momento de estudiar la política urbana refiere a la cuestión de la escala. Si consideramos a la ciudad como uno de los artefactos más complejos que ha construido la sociedad, inevitablemente no alcanzará tan sólo con observar las competencias jurisdiccionales de escala local/municipal, a pesar de que allí radique buena parte de las

Otro aspecto a tener en cuenta al momento de estudiar la política urbana refiere a la cuestión de la escala. Si consideramos a la ciudad como uno de los artefactos más complejos que ha construido la sociedad, inevitablemente no alcanzará tan sólo con observar las competencias jurisdiccionales de escala local/municipal, a pesar de que allí radique buena parte de las herramientas que hacen a la definición de la política urbana. Las problemáticas urbanas requieren sin duda de un *abordaje interescalar* y buena parte de los procesos que allí acontecen dependen de interrelaciones a nivel provincial, regional, nacional y global.

Esto último impugna cualquier intención de referenciar a la escala de política urbana como el recorte de la intervención territorial de la acción pública. Además, el cambio o la variedad de escalas que intervienen en los procesos urbanos resultan más significativos, en tanto los efectos de determinadas acciones o procesos pueden manifestarse en lugares distintos a los de origen y con alcances variables.

A diferencia de otras políticas estatales (como la política económica, la política cambiaria, la política agropecuaria, la política de salud, la política educativa, etc.) que tienen un peso específico en la historia de nuestro país, y se le reconoce cierta unidad, es difícil hablar de la política urbana en el contexto nacional. Esta circunstancia se explica en razón de que los diferentes temas que forman parte de la materia urbana generalmente han sido considerados de menor importancia a nivel nacional, o bien, han estado subordinados a la agenda económica o social. En segundo lugar, se debe destacar que la misma ha recibido un tratamiento específico fuertemente atomizado a nivel local, dada la naturaleza de las competencias municipales en la materia y el escaso desarrollo de planes urbanos capaces de coordinar las acciones de los distintos niveles de gobierno en el espacio urbano. Es así que con mayor o menor grado de importancia se desarrollaron: políticas de vivienda, políticas de servicios, políticas de zonificación de usos del suelo, políticas de subdivisión, políticas de crédito hipotecario, políticas impositivas, políticas de transporte, políticas de residuos o de protección ambiental, etc. que han sido pensadas como políticas sectoriales o de manera segmentada.

La falta de integración de los distintos componentes que estructuran el espacio urbano ha generado problemas en la formulación e implementación de las políticas públicas, que no han contemplado las relaciones entre los mismos, y han sido atendidos por distintas oficinas y organismos públicos con escasa o nula coordinación. De este modo, los problemas que tienen las autoridades municipales para llevar adelante de manera planificada y coordinada el desarrollo de una política urbana, se ven acrecentados en razón de las débiles estructuras administrativas de que disponen para la gestión urbana. Dichas autoridades locales, en su gran mayoría, cuentan con estructuras administrativas relativamente pequeñas, donde el gasto

⁷ En este apartado nos basamos en gran medida en la sistematización sobre política urbana realizada en el trabajo de Rodríguez y De Virgilio (2011).



corriente consume la mayor parte de sus escasos recursos (Morales Schechinger, 2005). Esta circunstancia hace depender a estas estructuras de los otros niveles de gobierno, sobre todo del nivel nacional, quien provee recursos a través de diferentes programas para satisfacer la demanda de infraestructura.

Finalmente, otro elemento a considerar en el análisis de la política urbana, es que la acción pública se dirige normalmente porciones del territorio u objetos físico-jurídicos⁸ que conforman el espacio urbano, cuya ligazón con los actores o sujetos de la política suele ser transitoria y, al mismo tiempo, afectan o alcanza de modo indirecto a otros actores y objetos urbanos físico-jurídicos. Es decir, la acción de la política urbana conlleva *efectos de localización* que operan en el plano del espacio relacional, generando externalidades más allá de las entidades a las que se encuentra dirigida. De allí que el proceso de implementación de la política deja huellas en el territorio, las cuales se traducen en formas, materialidad y dinámica en un momento histórico determinado.

Formas de la intervención estatal en el espacio urbano

Desde sus orígenes las ciudades capitalistas han manifestado problemas sociales que han interpelado la constitución de autoridades públicas para su resolución. Es así que las primeras intervenciones estatales en temas urbanos estuvieron circunscriptas a regulaciones legales de orden higiénico-sanitaria, que generalmente fueron asumidas por autoridades locales (Benévolo, 1974).

Diversos autores han abordado el estudio de las formas en las cual el Estado incide o participa en el proceso de urbanización. Castells (1974) por ejemplo advierte el papel que juega el proceso de planificación urbana en la regulación/represión de las contradicciones antagónicas de la estructura social encubiertas en el plano de lo "urbano". El propio Harvey (1979) da cuenta de la naturaleza misma del urbanismo como relación social y sus vínculos con la desigualdad social. El clásico estudio de Topalov (1979) reconoce al Estado como un actor central en el proceso de urbanización, en tanto proveedor de buena parte de los soportes materiales y servicios públicos que garantizan las condiciones generales de la reproducción social (que no pueden ser asumidos por los agentes privados a nivel individual).

Frente a los enfoques de la sociología urbana francesa fuertemente atravesada por el desarrollo del Estado de Bienestar de posguerra, desde la teoría de la urbanización dependiente o de perspectivas latinoamericanas más recientes (Singer, 1975; Pradilla Cobos, 1984; Mesa, 1985; Jaramillo, 2008; Pérez, 2014) se relativizó el rol del Estado en el proceso de urbanización, dada la restricción que la acumulación tardía y subordinada impone a la captura y redistribución de fondos públicos. Sin embargo, la debilidad del aparato estatal latinoamericano en el plano fiscal,

regulatorio y coercitivo no significa que la acción estatal sea neutra o inexistente. Por el contrario, constituyen formas de acción pública particulares y arreglos específicos con iniciativas privadas más o menos formales que normalmente anteceden la intervención estatal.

A escala municipal, los gobiernos de las ciudades cumplen una doble función: de administración local y de gobierno político. La primera se ocupa de la creación y dotación de un conjunto de bienes y/o servicios sociales que forman parte de las políticas sociales y urbanas. Respecto a la función política, la calidad de vida de las ciudades está directamente vinculada a ella, pero es precisamente en el cumplimiento de estas funciones donde los criterios de administración se han subordinado totalmente a lo esfera política. En esta línea, la nueva geografía política que sustenta la democracia exige revisar el centralismo y dotar no sólo de mayores recursos sino de más autonomía a los gobiernos locales. Sin duda, el ámbito municipal es el que requiere de modo urgente emprender tareas de rediseño y fortalecimiento institucional, puesto que es un requisito imprescindible para el desarrollo económico y la democratización social y política en las ciudades (Ziccardi, 2006).

En nuestro contexto existen numerosos estudios sobre manifestaciones de la intervención estatal en la producción del espacio urbano, los cuales han abordado diversas temáticas tales como: análisis de la política habitacional (Yujnosvky, 1984; Cuenya y Falú, 1997; Lentini y Palero, 2001; Cravino, 2008; Fernández Wagner y Varela, 2003; Cuenya, 2005; Rodríguez et al, 2007; Rodríguez y Taborda, 2009); la gestión de las redes de servicios públicos urbanos, el proceso de privatización y sus impactos territoriales (Brustein, 1989; Pérez, 1999; Hardoy y Schusterman, 1999; Azpiazu, Catenazzi, y Forcinito, 2004; Catenazzi, 2009; Isuani, 2010); el papel del Estado en la regulación y subdivisión de la tierra, generación y movilización de suelo urbano (Clichevsky, 1975; Riofrío, 1981; Clichevsky, 2003; Pugliese, 2004; Morales Schechinger, 2007; Trivelli, 2006; Hidalgo Dattwyler, 2007); la problemática del hábitat popular, la informalidad y las acciones en materia de regularización estatal (Duhau, 1998; Durand-Lasserve, 2003; Jaramillo, 2008; Cravino, 2008); los cambios en perspectivas de planificación y gestión urbana (Carrión, 1994; Kullock, Catenazzi y Pierro, 2004; Resse, 2006; De Mattos, 2008; Resse y Catenazzi, 2010); la dimensión de la interjurisdiccionalidad y las competencias en la configuración de la agenda urbana (Danani, Chiara y Filc, 1997; Pérez, 2008); los posicionamientos estatales en los procesos de renovación urbana y los grandes proyectos urbanos (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008; Cuenya, Novais y Veiner, 2012), los impactos de las políticas urbanas en los procesos de segregación residencial y de gentrificación (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Marcuse, 2004; Préteceille, 2004; Lago, 2002; Herzer, 2008; Suárez et al 2009), entre otras.

⁸ Por objetos físico-jurídicos nos referimos a los sistemas de objetos (equipamientos, infraestructura, servicios, etc.) que configuran la materialidad urbana, y que reconocen en su conformación la marca de diferentes dispositivos técnicos-normativos que inciden en la calidad y disposición de los mismos.



Antes de avanzar sobre una clasificación posible de la intervención estatal en el espacio urbano, se considera necesario establecer algunas precisiones sobre el concepto de estructura urbana, ya que a nuestro juicio el mercado de suelo urbano juega un papel central en la configuración de dicha estructura. Por esta razón el análisis de las formas en las cuales el estado interviene en el espacio urbano, debe pensarse en función de las modalidades de intervención en el mercado de suelo urbano.

La noción de *estructura urbana* refiere a las formas espaciales discernibles que adopta la división social del espacio urbano⁹. Es decir, el modo en el cual se distribuyen a nivel intraurbano los distintos estratos socio-económicos, los usos del suelo y las condiciones generales de calidad urbana. En nuestra opinión, el componente principal que orienta el proceso a partir del cual se constituye la estructura urbana, que de modo sistemático tiende a reproducir cierta división social, es la mercantilización del espacio urbano. En este sentido, la dinámica del mercado de suelo urbano y sus derivaciones secundarias¹⁰ son una pieza central para entender las transformaciones que acontecen en la ciudad. En este punto, existe en nuestras ciudades un *orden urbano* basado en la “coordinación” del mercado que produce una segmentación del espacio urbano en función del nivel de ingreso o, mejor dicho, de la disposición de pago de la demanda.

Frente a este orden hegemónico, la *gestión urbana* implica un proceso constante de decisiones públicas donde lo que está en juego es la asignación de recursos y beneficios localizados territorialmente, en tanto habilita o condiciona la distribución y generación de diferentes tipos de rentas urbanas a través de la orientación de la acción pública. Por un lado, la política urbana participa legitimando el orden urbano existente y generando las condiciones necesarias para el desarrollo del mercado inmobiliario. Por otro lado, encierra cierto margen de autonomía para transformar los arreglos existentes en la distribución del espacio urbano. Por esta razón, es importante identificar las formas que adquiere la acción pública en el espacio urbano a efectos de considerar sus alcances, limitaciones y potencialidades. Partimos entonces de reconocer al estado como un actor central en el proceso de urbanización, que no sólo se desempeña como demandante y productor del espacio construido, sino que además juega un papel fundamental en la regulación de la dinámica urbana a partir de la normativa y las decisiones de gestión. Por otro lado, es el productor por excelencia del ambiente urbano construido en tanto administrador y proveedor de los “valores de uso complejo” (Topalov, 1979).

Hechas estas consideraciones iniciales interesa recuperar la clasificación de Jaramillo (2009), quien reconoce cuatro líneas fundamentales a través de las cuales el Estado incide sobre el mercado de suelo urbano: como constructor del espacio construido, como proveedor de infraestructura y servicios públicos, como regulador de los usos del suelo y como agente fiscal.

El Estado puede ser analizado como agente inmobiliario, en tanto opera como propietario de la tierra, y por su carácter de productor de espacio construido con un inmenso potencial para transformar la estructura urbana. Es decir, por un lado, el Estado opera como *propietario* oferente o *demandante* de un conjunto de lotes o terrenos cuyo uso, finalidad o disposición está destinada a múltiples propósitos. Por otro lado, es un *agente constructor* que edifica o produce inmuebles destinados al uso del mismo Estado (sedes gubernamentales, oficinas, etc.), al uso colectivo (bibliotecas, centros culturales, escuelas, hospitales, etc.), o bien, inmuebles de uso privado (como por ejemplo viviendas sociales). En cualquiera de estas formas de intervención las decisiones de localización acarrear efectos en el resto de los agentes concurrentes en el mercado inmobiliario.

En segundo lugar el Estado actúa como proveedor de infraestructura y servicios, aspecto que también tiene una elevada incidencia en la configuración del espacio construido y en la dinámica del mercado de suelo. Por definición, los servicios urbanos son servicios públicos y las decisiones estatales o las inversiones/subsidios destinadas a las redes de infraestructura, las vialidades, los espacios públicos, el sistema de transporte y los espacios recreativos son elementos constitutivos de la ciudad y su financiamiento es normalmente asumido de forma colectiva a través de diversos mecanismos estatales. Sin embargo, la cobertura y calidad de las redes de infraestructura y servicios públicos son frecuentemente heterogéneas según los sectores de la ciudad. Esta no es una cuestión menor debido a que genera impactos diferenciales en el modo en que se distribuyen los costos y los beneficios del proceso de urbanización.

En tercer término, el Estado juega un papel central en la definición de la reglamentación o la normativa urbana. La planificación urbana regula a través de distintos marcos legales las características constructivas de una ciudad, sus densidades y demás indicadores urbanísticos, junto con la definición de los usos del suelo factible de ser desarrollado (habilitación mediante) en una u otra parte del tejido urbano. Esta función regulatoria tiende a evitar o morigerar aquellos efectos indeseables que genera el mercado inmobiliario en su operación espontánea o desregulada, entre los cuales, Jaramillo (2008) menciona: la hiperdensificación, la obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario, la segregación socioespacial, la congestión, la proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, entre otros. El papel del Estado a través del planeamiento y la regulación urbana es crucial ya que de manera directa o indirecta es el único que tiene la posibilidad de pensar o de crear un proyecto para la totalidad de la ciudad. En tanto la contrapartida de la planificación urbana es la valorización diferencial de la propiedad de la tierra urbana, es decir, se constituye en un instrumento capaz de configurar obligaciones y derechos en torno a la propiedad del principal producto del proceso de urbanización: la mercancía-suelo.

⁹ Se reelabora a continuación el planteo original realizado por Duhau y Giglia (2008) respecto a la relación entre la “división social del espacio residencial” y la “estructura socio-espacial”.

¹⁰ La valorización del espacio construido dependen en gran medida de los usos o actividades que en él se pueden realizar y éstas se encuentran asociada al tipo de edificaciones susceptibles de ser fijadas al espacio. Pero ante la obsolescencia de parque construido la valorización del espacio urbano persiste. De allí que utilizamos la denominación “secundaria” para dar cuenta que el proceso productivo que opera en el mercado inmobiliario (la construcción) es el canal que viabiliza el surgimiento de la renta del suelo, siendo la renta el elemento primario de la mercantilización del espacio urbano.



La cuarta forma en la cual interviene el Estado en el espacio urbano es como agente fiscal. Tal vez sea ésta una de las formas más invisibilizadas en nuestro contexto producto de la baja presión tributaria que sufren los inmuebles. No obstante, merece cierta atención porque el cobro de impuestos sobre la tierra y las propiedades inmobiliarias afecta cuantitativamente los precios del suelo y, también, puede condicionar -cuando adquiere una magnitud significativa- las prácticas de los agentes urbanos tanto en las transacciones inmobiliarias como en las decisiones de localización o uso de la ciudad. Este aspecto es relevante no sólo porque los gravámenes impositivos que impone el Estado son una fuente de ingresos fundamental para financiar la propia inversión y acción pública en el espacio urbano, sino porque además las herramientas fiscales permiten generar subsidios cruzados al interior del espacio urbano¹¹, y también pueden operar en post de la movilización de suelo urbano ocioso.

Tal como reconoce Jaramillo (2009) estas grandes vías de intervención estatal en el espacio urbano -separadas a los fines analíticos- aparecen entremezcladas en la práctica. Con lo que algunas modalidades de acción estatal sobre el mercado de suelo urbano pueden integrar de forma complementaria más de una de las líneas señaladas o no encuadrar estrictamente en ninguna de ellas. Sin embargo, consideramos que la clasificación propuesta por el autor contiene la mayoría de las intervenciones estatales y, como tal, es una buena guía para ordenar la reflexión.

Reflexiones finales. Hacia una definición del concepto de política urbana

Hasta aquí hemos intentado dar cuenta de que la política urbana no se deriva tan sólo de una lógica del sistema social global y que, por tanto, es necesario reconocer las especificidades que posee el desarrollo de la acción pública en el espacio urbano para poder comprender cabalmente el contenido y la dirección que adquiere la política urbana en el marco de la complejidad del proceso social.

En este sentido, entendemos a la *política urbana* como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social. A su vez, la forma en la que se manifiesta la acción pública puede ser explícita (a través de intervenciones sectoriales, normas, programas y proyectos) o implícita (un ejemplo frecuente es hacer lugar al tratamiento de una determinada problemática y luego no asignar los recursos necesarios para dar una respuesta). Dichos posicionamientos del poder público no son unívocos ni homogéneos ni permanentes en el tiempo. Ya que este conjunto de decisiones formales e informales encuentran su origen, determinaciones y mediaciones en un entramado de actores mayor que se configura en torno de las cuestiones o los temas urbanos problematizados socialmente. Este proceso abierto se encuentra

regulado por la correlación de fuerzas políticas, donde convergen directa o indirectamente agentes públicos, funcionarios y actores extra-estatales, configurándose redes con límites difusos entre lo público y lo privado.

En paralelo, la denominación “urbana” de la política exige una definición complementaria. En este punto, las cuestiones históricamente problematizadas en relación a las disputas por el acceso y el control del espacio urbano son una clave para identificar el núcleo de atención de la política urbana. En tal sentido, dado el carácter limitado y desigual de la urbanización en nuestro contexto latinoamericano, buena parte de las preocupaciones se han centrado en las formas de resolución del hábitat por parte de los sectores populares, el problema de la vivienda, las restricciones en el acceso al suelo urbano, los déficit en las infraestructuras básicas, los problemas de los servicios urbanos o la calidad del espacio público, entre otros.

A ello se suma un segundo elemento constituyente de la política urbana que puede rastrearse en la tradición disciplinar del planeamiento urbano (en respuesta a la crisis higienista que puso en jaque la ciudad industrial). Dicha tradición incide en la delimitación físico-jurídica de las esferas pública y privada en el proceso de construcción de la ciudad, impone reglas de edificación que modulan las características morfológicas y constructivas, regula el crecimiento de los servicios urbanos, habilita o prohíbe determinados usos del suelo en los diferentes sectores de la ciudad y establece obligaciones a los propietarios del suelo urbano. Este conjunto de acciones, herederas de la legitimidad histórica de la intervención pública en la ciudad, son un antecedente importante en tanto ponen de relieve cómo determinadas instituciones estatales definen o configuran la relación social de propiedad en el espacio urbano. En suma, otro de los nudos de la política urbana es la regulación y delimitación del contenido que adquiere la propiedad privada.

De los dos párrafos anteriores se desprende que la política urbana tiene una estrecha vinculación con los procesos de cualificación, valorización y diferenciación del espacio urbano. De allí que las decisiones de política urbana son a nuestro juicio aquellas que inciden en la generación de la renta del suelo, regulan el reparto de costos y beneficios del proceso de urbanización, afectan la distribución espacial de los sectores sociales y sus condiciones de vida a través de diferentes dispositivos técnicos o normativos, o bien, inciden en la calidad y disposición de los sistemas de objetos (equipamientos, infraestructura, servicios, etc.) que configuran la materialidad urbana. En síntesis, las políticas urbanas son en cierta medida un “recorte” de las intervenciones o tomas de posición estatal que inciden en el acceso a la ciudad, ya que tienen por objeto explícito o implícito regular y producir determinados arreglos en el “derecho al uso y disposición del espacio urbano” (Oszlak, 1991).

¹¹ Los subsidios cruzados asociados a los impuestos inmobiliarios, son un mecanismo por el cual al aplicar gravámenes progresivos y diferenciales (según uso, tipo, tamaño y valuación) de los inmuebles de determinadas zonas de la ciudad es posible costear el crecimiento urbano de las áreas de menores recursos, aplicar subsidio social a los impuestos de dichas áreas, etc.



Bibliografía

ALTHUSSER, L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan. Buenos Aires: Nueva Visión.

AZPIAZU, D., CATENAZZI, A., y FORCINITO, K. (2004). Recursos públicos, negocios privados: Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

AZUELA, A. y DUHAU, E. (1987). De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas. Sociológica, 2 (4), 1-25.

AZUELA, A. (1989). "La política urbana, el papel del Estado y la relación Estado Sociedad". En Coulomb y E. Duhau Política Urbana y urbanización de la política. México: UAM.

BENÉVOLO, L. (1974). Historia de la arquitectura moderna. Barcelona: Gustavo Gili.

BOURDIEU, P. (2010). Las estructuras sociales de la economía. -1a ed. 4a reimp.- Buenos Aires: Manantial.

BRUNSTEIN, F. (1989). "Agua potable en el Gran Buenos Aires: un drama popular". Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

CARRIÓN, F. (1994). "La gestión urbana: estrategias, dilemas y retos". En Revista Interamericana de Planificación, (107-108), 17-30.

CASTELLS, M. (1974). La cuestión urbana. México: Siglo XXI Editores.

CATENAZZI, A. (2009). "Universalidad y fragmentación urbana bajo el prisma de la concesión de agua en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En P. Pirez (Editor), Buenos Aires, la formación del presente, Quito: OLACHI.

CLARKE, S. (1992) "Sobre-acumulación, lucha de clases y enfoque de la regulación". En J. Hirsch, C. Bonefeld, E. Peláez, J. Holloway y A. Plá (eds.), Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista. Buenos Aires: Editorial Tierra del Fuego.

CLICHEVSKY, N. (1975). El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973). Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales- CEUR, Instituto Torcuato Di Tella-ITDT.

CLICHEVSKY, N. (2003) "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre la regularización en América Latina". Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Nº 75, Santiago de Chile: CEPAL.

CRAVINO, M. C. (2008) Los mil barrios informales en el AMBA. Los Polvorines: UNGS.

CUENYA B. y FALÚ A. (Comp.) (1997). Reestructuración del Estado y Política de vivienda en Argentina. Buenos Aires: UBA-Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC.

CUENYA, B. (2005) "Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en la Argentina hacia fines del siglo XX", Boletín CF+S nº 29-30, Notas para entender el mercado inmobiliario. Ciudades para un Futuro más Sostenible. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/abcue.html>, recuperado el 19/10/2014.

CUENYA, B., NOVAIS, P. y VEINER, C. (2012). Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

DAHL, R.A. (1961). Who Governs? New Haven: Yale University Press.

DANANI, C., CHIARA, M., y FILC, J. (1997). El papel del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense en la reproducción de los sectores populares de de la región metropolitana de Buenos Aires: Una aproximación macroinstitucional. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

DE MATTOS, C. (2008) "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". En M. Córdoba Montúfar, Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina. Quito: FLACSO.

DUHAU, E. (1998). Hábitat popular y política urbana. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco.

DUHAU, E. y GIGLIA A. (2008). Las reglas del desorden: habitar la metrópoli. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

DURAND-LASSERVE, A. (2003) "La propiedad y el suelo: debates y perspectivas". En M. Balbo, R. Jorán, y D. Simiani (Comp.) Ciudad Inclusiva. Santiago de Chile: CEPAL.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. y VARELA, O. (2003). Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad. Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los noventa. En A. Catenazzi y J. P. Lombardo, (comp.) La cuestión urbana en los '90 en la Región Metropolitana de Buenos Aires (pp.43-74), Buenos Aires: Instituto del conurbano, UNGS.

HARVEY, D. (1979). Urbanismo y desigualdad social. Madrid: Siglo XXI.

HARVEY, D. (2003). Espacios de esperanza. Madrid: Ediciones AKAL.



HARDOY, A. y SCHUSTERMAN, R. (1999). "Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos". En Revista Medio Ambiente y Urbanización – IIED América Latina, (54), 63–76.

HERZER, H. (2008). "Acerca de la gentrificación" en Herzer, H. (org): Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Espacio Editorial.

HIDALGO DATTWYLER, R. (2007). "¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile". En Eure 33, (98), 57-75.

ISUANI, F. (2010). Política Pública y Gestión del agua: aportes para un debate necesario. Buenos Aires: Prometeo Libros.

JARAMILLO GONZÁLEZ, S. (2009). Hacia una teoría de la renta del suelo urbano (2da ed.). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

JARAMILLO GONZÁLEZ, S. (2008). "Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina". En Territorios, (18-19), 11-53.

JESSOP, B. (2008). State power. A strategic-relational approach. Polity Press. Cambridge: Cambridge University Press.

KULLOCK, D., CATENAZZI, A. y PIERRI, N. (2004). "Veinte años de debate sobre Planificación Urbana". En Premio Anual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2000. La Plata: Publicación del Colegio de Arquitectos de la provincia de Buenos Aires.

MARCUSE, P. (2004). "Enclaves sí, guetos no: la segregación y el Estado". En Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Espacios y Debates, (45).

MESA, N. E. (1985). "Proceso de desarrollo de los asentamientos populares no controlados". Conferencia presentada en el Taller Latinoamericano del Programa de Estudios de Vivienda en América Latina nº 12, Medellín. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3268/1/NEM06-PROCESO-DLLOASENT.pdf>, recuperado el 17/10/2014.

MORALES SCHECHINGER, C. (2007). "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano". Curso de Especialización en Mercado y Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Lan Policy. Disponible en <http://es.slideshare.net/graciemariani/morales2007-reflexiones-mercadosuelo-b>, recuperado el 25/05/2014.

MORALES SCHECHINGER, C. (2005). Apuntes sobre impuesto predial en América Latina. Programa Educación a Distancia. Curso Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano. Lincoln Institute of Lan Policy, disponible en <https://lac.leo.lincolninst.edu/login/index.php>, recuperado el 20/05/2014.

LAGO, L. C. (2002). "A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos". En: VVAA (2002) Planejamento e território. Ensaio sobre a desigualdade. Cadernos IPURR-UFRJ. Río de Janeiro: DP&A Editora.

LENTINI, M. y PALERO, D. (2001). "Descentralización de la Política Habitacional y Gestión Territorial". En Boletín del Instituto de la Vivienda, Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 16, (42), 61-71.

O' DONNELL, G. (1984). "Apuntes para una teoría del Estado". En O. Oszlak (comp.) Teoría de la Burocracia Estatal. Buenos Aires: Paidós.

OSZLAK, O. y O' DONNELL, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO (4), Buenos Aires: CEDES.

OSZLAK, O. (1991). Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Buenos Aires: CEDES-HVMANITAS.

PETRAS, J. y VELTMAYER, H. (2009). Espejismos de la izquierda en América Latina. México DF: Lumen.

Pérez, P. (1999), "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires". En EURE, 25, (76), 125-139.

PÉREZ, P. (2008). "El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina". En Badia G. y Carmona R. La gestión local en Argentina: situación y perspectivas. Los Polvorines: Ed. UNGS.

PÉREZ, P. (2014). "Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latino-americanas". En ALAI, (497), 3-6. Disponible en <http://www.alainet.org/publica/497.phtml>, recuperado el 19/07/2014.

POULANTZAS, N. (1979). Estado, Poder y Socialismo. México: Siglo XXI.

PRADILLA COBOS, E. (1984). Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana". México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

PRÉTECEILLE, E. (2004). "La construcción social de la segregación urbana". En Revista de Estudios Regionales y Urbanos. Espacios y Debates, (45).

PUGLIESE, L. (2004). "Programa de gestión del suelo urbano".

UGEIF Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

REPETTO, F. (2009). "El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social". En M. Chiara y M.M. Di Virgilio (org.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo-UNGS

REESE, E. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina". En Medio Ambiente y Urbanización, 65, (1), 3-21.



REESE, E. y CATENAZZI, A. (2010). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En *Gestión municipal y ciudad*. Programa de mejora de la gestión municipal. Ministerio del interior. Buenos Aires.

RIOFRIO, G. (1981). "Problema y política de tierra urbana". En *Revista Interamericana de Planificación*, XV, (60).

RODRÍGUEZ, M.C., BAÑUELOS, C. y MERA, G. (2008). Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En H. Herzer (coord.) (2008) *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 45-96). Buenos Aires: Espacio editorial.

RODRÍGUEZ, M.C. y DI VIRGILIO, M.M. (2011). "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial". En M.C. Rodríguez y M.M. Di Virgilio (comp.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.

RODRÍGUEZ, M.C. y otros (2007). *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: AEU-IIGG / FSOC-UBA.

RODRÍGUEZ, M. y TABORDA, A. (2009). *Análisis de políticas públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: políticas de vivienda, Córdoba 1991-2007*. Editorial Brujas. Córdoba.

SABATINI, F., CÁCERES, G. y CERDA, J. (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". En *Eure*, XXVII, (82).

SINGER, P. (1975). *Economía política de la urbanización*. Madrid: Siglo XXI editores.

SUÁREZ, A.L., KATZMAN, R., FERNANDEZ WAGNER, R. y GROISMAN, F. (2009). "Segregación Residencial en Argentina". En *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. Buenos Aires: PNUD.

THWAITES REY, M. (2005). "Estado: ¿qué Estado?". En M.C. Thwaites Rey y A. López (ed.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

THOENIG, J-C. (1997). *Política pública y acción pública. Gestión y política pública*, VI (1), 19-37.

TOPALOV, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

TRIVELLI, P. (2006). "Sobre el debate acerca de la política de suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos" *Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile*.

YUJNOSVKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

ZICCARDI, A (2006). *Las políticas sociales de la ciudad del siglo XXI*. Barcelona: UOC-Máster en Gestión de Ciudades.



TEMÁTICA LIBRE

El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario. La desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres ¹



Mgter. Javier Ganem

*Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Nacional de Rosario. Argentina.
jganem@fcecon.unr.edu.ar*

Cont. Patricia Giustiniani

*Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Nacional de Rosario. Argentina.
pgiustiniani@fcecon.unr.edu.ar*

Lic. Guillermo Peinado

*Becario CONICET. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Nacional de Rosario. Argentina.
gpeinado@fcecon.unr.edu.ar*

Paid and unpaid work in Rosario. The unequal distribution of time between men and women

Ganem, J.; Giustiniani, P.; Peinado, G. (2014). El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario. La desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 88-100.



Resumen

El presente trabajo estudia los patrones de uso del tiempo de la población de la ciudad de Rosario en base a la Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado del año 2010, realizada utilizando la metodología del “diario de actividades” del día anterior. Por un lado, se evidenció la existencia de una fuerte división sexual del trabajo en la que los varones dedican más tiempo al trabajo realizado para el mercado que las mujeres, y en la que las mujeres destinan casi tres veces más tiempo que los varones al trabajo no remunerado (doméstico y de cuidados).

En segundo lugar se comprobó la existencia de una doble jornada femenina a partir del hecho de que las mujeres trabajan (remunerada y no remuneradamente) una mayor cantidad de horas que los varones, y se verificó que las mujeres trabajan más horas pero ganan menos, principalmente dado que su mayor carga de trabajo no recibe ninguna remuneración. Por último, a partir del análisis en función del nivel de ingresos se aprecia una desigualdad adicional intra-mujeres, siendo que aquellas que viven en hogares de menores ingresos dedican una mayor cantidad de tiempo al trabajo no remunerado que aquellas de hogares de mayores ingresos.

Palabras clave

Género, trabajo no remunerado, uso del tiempo.

Abstract

This paper studies the time-use patterns of the local people of Rosario city based on the Time Use Survey and Volunteer of 2010, carried out using the methodology of the “daily activities” of the previous day. The study shows the existence of a strong sexual division of labor in which men spend more time on paid work than women, and where women spend nearly three times longer on unpaid work (domestic and care).

Added to this, it is confirmed the existence of a female second shift from the fact that women work (paid and unpaid) a greater number of hours than men, and it was found that women work more hours but earn less than men do, mainly as most part of their work gets no financial rewards. Finally, the analysis based on the level of income shows an unequal situation between women since those living in lower-income households spend a greater amount of time on unpaid work than those from higher income households.

Keywords

Gender, unpaid work, time use.

Las Encuestas de Uso del Tiempo como herramienta de investigación social

El estudio del uso del tiempo es revelador de las actividades de las personas. Resulta esencial para el análisis de las relaciones de género ya que proporciona datos sobre elementos poco visibles socialmente como lo es el trabajo no remunerado que las mujeres realizan a través de las actividades domésticas y de cuidados (Araya, 2003).

Desde los inicios del siglo XX los/as investigadores/as del campo de las ciencias sociales comenzaron a utilizar encuestas para investigar el uso del tiempo de la población, principalmente en Europa y los Estados Unidos. Dado que allí se encontraban en marcha y con más fuerza procesos de industrialización, estos estudios trataban sobre las condiciones de las familias de la clase obrera, lo que contribuyó al conocimiento sobre las proporciones de trabajo remunerado y “ocio” en la vida cotidiana de los trabajadores y las trabajadoras (Araya, 2003).

Posteriormente a la II Guerra Mundial comenzaron a proliferar este tipo de encuestas entre las que se puede resaltar el llamado “Estudio Zsai” auspiciado por la UNESCO entre 1965-1966 en 13 ciudades de 11 países. A mediados de la década de 1970 se creó la Internacional Association for Time Use Research (IATUR) y desde inicio de la década de 1990, en el marco de la Eurostat, se ha promovido la armonización internacional sobre las encuestas de empleo del tiempo (Araya, 2003).

Es así que la implementación de mediciones cuantitativas acerca de la distribución de los tiempos en las diversas actividades que realizan varones y mujeres ha sido declarada de interés por la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en el año 1995.

En la región, la CEPAL impulsa el Consenso de Quito de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer (2007) y la undécima Conferencia Regional sobre la Mujer en Brasilia (2010), elementos que sirvieron para colocar en la agenda de América Latina y el Caribe la necesidad de avanzar en la medición de los usos del tiempo. A partir de estas dos Conferencias Regionales y de la Conferencia de OIT 2008 se amplió la agenda de la medición del trabajo no remunerado considerándose las como insumos para el diseño de políticas públicas (Aguirre y Ferrari, 2014).

En América Latina y el Caribe el primer país en realizar una medición del uso del tiempo fue Cuba en el año 1985, actualmente en 18 países de la región se han realizado este tipo de encuestas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Aguirre y Ferrari, 2014: 16). Estos países han realizado las encuestas aplicando distintas metodologías, persiguiendo diferentes objetivos, y por lo tanto aplicando diversos instrumentos y estrategias de relevamiento.

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto IECO 146 “Mujeres y trabajo no remunerado: contribución al desarrollo en la ciudad de Rosario” de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario. Se agradecen los comentarios realizados por los/as evaluadores/as anónimos/as. Desde ya, los errores u omisiones que pudieran existir son exclusiva responsabilidad de los/as autores/as.



En particular en lo que refiere a Argentina, la primera Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) fue realizada en la ciudad de Buenos Aires en el año 2005². Esta Encuesta de Uso del tiempo de la ciudad de Buenos Aires no sólo constituye un antecedente relevante por ser la primera experiencia en Argentina, sino que su realización constituyó la base sobre las que se concretó la EUT de la ciudad de Rosario, siendo que Valeria Esquivel coordinó el operativo de la EUT de la ciudad de Buenos Aires y participó como experta en el diseño de la Encuesta de Uso del tiempo de la ciudad de Rosario.

En tal sentido, las Encuestas de Uso del Tiempo constituyen herramientas que permiten la visibilización y la valoración tanto social como económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado³, y han sido consideradas como el mejor instrumento para realizar estas mediciones (UNSD, 2005: 7). De esta manera, la medición del trabajo no remunerado resulta importante para modificar la percepción que tiene la sociedad en su conjunto acerca de su relevancia, ya que permite poner este volumen de trabajo en relación con los trabajos “visibles” realizados para el mercado. “El trabajo-mercancía es sólo uno de los tipos de trabajo, por lo cual es importante considerar la suma de todas las formas de trabajo, suma que sirve de base a cada sociedad para proporcionar subsistencia y bienestar a sus miembros” (Aguirre, Cabrera y Calvo, 2008: 5).

Complementariamente, la medición del trabajo no remunerado brinda también información sustantiva que permite valorizar este trabajo, y comparar su aporte con otros sectores de la economía (Esquivel, 2009). Al ser realizado mayoritariamente por mujeres, la medición del trabajo no remunerado resulta un insumo útil para el desarrollo de políticas de igualdad de género. Esquivel afirma que:

(...) aggregate estimations of the monetary value of unpaid work should not be presented as the main or only reason for conducting TUS. On the contrary, a renewed advocacy for time-use data collection should recast time-use data collection not as a precursor to the construction of household-sector satellite accounts, but as an irreplaceable source of information for the design of policies that support the reduction and redistribution of unpaid care work within a framework that recognizes both caregivers' contributions to well-being and the costs of caregiving – that is, within an economic justice framework (Esquivel, 2011b: 230-231).

Usos del tiempo de la ciudad de Rosario

Metodología de la Encuesta de Uso del Tiempo de la ciudad de Rosario

Si bien existe una gran variedad de métodos y técnicas que van desde entrevistas en profundidad, observación participante, grupos focales, etc., los instrumentos de recolección más utilizados son el diario de actividades y los cuestionarios estructurados y cerrados. En términos estilizados mientras los diarios de actividades permiten una mejor reconstrucción del orden temporal y espacial de las actividades (lo cual disminuye el sobre y subregistro) y mejora la captación de la presencia de simultaneidad de actividades, el cuestionario estructurado es mucho menos costoso (en términos de costos directos y de tiempo insumido a el/la encuestado/a) y facilita la recordación de actividades al ser mencionadas por el/la encuestador/a o el mismo cuestionario (Gandini y Parker, 2013: 160-161).

Durante los meses de mayo, junio y julio del 2010 se realizó en Rosario la Encuesta de Uso de Tiempo y Voluntariado (EUT), utilizando como instrumento de recolección un diario de actividades y tomando como período de referencia el día anterior, lo cual permite captar información sobre todas las actividades a lo largo de un día⁴.

Este abordaje metodológico permite conocer la totalidad de las actividades realizadas por las personas, cuantificar claramente su duración y captar adecuadamente la realización de actividades simultáneas. Ello facilita una mejor cuantificación del trabajo doméstico y de cuidados que suele realizarse al mismo tiempo con otras actividades.

El tamaño de la muestra se definió en conjunto entre el equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR y el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe (IPEC). En función de ello se visitaron 1.001 hogares constituidos por 2.995 personas, y se realizó la EUT a 2.319 personas mayores de 15 años.

Adicionalmente el IPEC tuvo a su cargo el relevamiento de la encuesta en un operativo especial⁵, la supervisión del trabajo de campo y de gabinete, el diseño de los tabulados, la carga en una base de datos especialmente diseñada, y una vez consolidada la base de datos, la realización de rutinas de consistencia y los cuadros básicos.

La encuesta estuvo compuesta por tres cuestionarios:

-Cuestionario Vivienda: registra datos sobre condiciones habitacionales de la vivienda.

-Cuestionario Hogar: destinado a registrar datos sobre condiciones habitacionales, aspectos sociodemográficos, educativos y económicos de todas las personas que conforman el hogar.

² Esta encuesta se realizó por mandato de la Ley 1.168 de la legislatura de la ciudad de Buenos Aires y se incorporó como un módulo específico de la Encuesta Anual de Hogares 2005, en el marco de un acuerdo de cooperación entre la Dirección General de Estadísticas y Censos de la ciudad de Buenos Aires y el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Esquivel, 2009).

³ Éste refiere al cuidado de las personas y al trabajo doméstico llevado a cabo en los hogares, sin remuneración, así como al trabajo comunitario no remunerado.

El trabajo doméstico y de cuidado es trabajo porque consiste en una actividad que tiene costos en lo que respecta al tiempo y la energía. Es doméstico porque se realiza en la esfera de los hogares, o de la comunidad, pero fuera del espacio mercantil. Es cuidado porque consiste en un grupo de actividades que sirve para el bienestar de las personas. Y es no remunerado lo es porque emana de las obligaciones sociales o contractuales, tales como el matrimonio o las relaciones sociales menos formales (Esquivel, 2013: 6).

⁴ Complementariamente el operativo también incluyó un módulo específico, cuyo objetivo fue medir el tiempo dedicado a las actividades de Voluntariado durante las últimas 4 semanas y/o en el último año.

⁵ A diferencia de la Encuesta de Uso del Tiempo de la ciudad de Buenos Aires que fue como un módulo de la Encuesta Anual de Hogares de 2005.



-Cuestionario Individual: destinado a registrar datos sobre la situación laboral a todos los integrantes del hogar mayores de 15 años. Dentro de este cuestionario se incluyó el diario de actividades del día de ayer y el módulo de Voluntariado, los cuales fueron administrados por el/la encuestador/a a todos los miembros del hogar mayores de 15 años (inclusive)⁶.

Dado que las actividades de las personas y su intensidad no son iguales todos los días de la semana, se instruyó a los/as encuestadores/as a que realizaran aproximadamente la misma cantidad de encuestas por cada día de la semana de manera de lograr que cada día de la semana se encuentre igualmente representado en la muestra.

De esta manera, la medición de los usos del tiempo en la ciudad de Rosario a través de una Encuesta de Uso del Tiempo, tuvo como objetivo conocer el tiempo que cotidianamente dedican las mujeres y varones a diferentes actividades tales como trabajo para el mercado, cuidado del hogar y niños/as, estudio, esparcimiento, entre otras. Adicionalmente permitió conocer acerca de la situación económica y social de la población encuestada.

Por último es importante mencionar que su implementación surgió a partir de un convenio firmado en el año 2010 entre la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM (hoy ONU Mujeres).

La distribución de los tiempos diarios

El presente análisis de los resultados obtenidos a partir de la EUT de la ciudad de Rosario es realizando en base al clasificador de actividades que propone Esquivel (2009) para la EUT de la Ciudad de Buenos, el cual es una reformulación del *International Classification of Activities for Time-Use Statics*, ICATUS (*United Nations Statistics Division*, 2005). Se distinguen ocho principales tipos de actividades entre las cuales las personas distribuyen su tiempo:

- Trabajo para el mercado

Incluye el trabajo realizado en el marco de relaciones mercantiles, tanto en actividades en relación de dependencia (asalariados) como independientes (trabajadores por cuenta propia, patrones). Se considera tanto el empleo principal, así como otras ocupaciones secundarias y las capacitaciones y estudios relacionados con el empleo. Se incluyen los recorridos desde y hacia la ocupación/ empleo (incluyendo esperas).

-Trabajo doméstico no pagado para uso del propio hogar

Comprende la preparación de comida, la limpieza del hogar y sus alrededores, el cuidado de la ropa, todos los aspectos del manejo del hogar, las compras relacionadas con las necesidades del hogar y los traslados relacionados. No incluye servicios domésticos no pagados para otros hogares ni cuidados de personas.

-Trabajo de cuidado de niños y/o adultos miembros del hogar (no pagado)

Comprende todas las actividades relacionadas con el cuidado de niños y adultos del propio hogar, incluyendo el cuidado dado a miembros que están enfermos o tienen limitaciones físicas. También se incluyen los trayectos relacionados. No incluye el cuidado de niños, adultos, enfermos o discapacitados que no son miembros del hogar a excepción del cuidado de niños/as por parte de madres o padres quienes tuvieron a sus hijos/as a cargo, a pesar de que no convivan con ellos/as más de 3 días a la semana (definición de hogar de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina, INDEC).

-Voluntariado y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos

Incluye la ayuda directa (no pagada) dada a otros hogares (de familiares, amigos o vecinos) sin un esfuerzo organizado, y los servicios voluntarios para beneficio de los miembros de la comunidad, participación en reuniones, asambleas, etc.

-Educación

Comprende la asistencia a clases en todos los niveles de instrucción posibles entre los mayores de 15 años inclusive; los cursos particulares y la capacitación para el propio desarrollo profesional; los programas de alfabetización y la educación no formal; el estudio y la preparación de tareas.

-Actividades relacionadas con el tiempo libre

Comprende todas las actividades sociales (participar en fiestas, en eventos, etc.) y de encuentro con la familia o con amigos; las charlas con familiares y amigos por teléfono o Internet; la asistencia a eventos culturales o deportivos; los pasatiempos y hobbies; la práctica deportiva. No incluye actividades que se realizan como parte del trabajo para el mercado.

-Actividades relacionadas con la utilización de medios de comunicación

Incluye leer libros y diarios, ver TV y videos, escuchar la radio, buscar información en Internet (no para trabajar o estudiar), ir a la biblioteca (no para trabajar o estudiar). No incluye la utilización de medios masivos de comunicación para trabajar, estudiar o gestionar el hogar.

-Actividades de cuidado personal

Incluye las actividades relacionadas con necesidades biofisiológicas como dormir, alimentarse, descansar, etc.; actividades de cuidado personal y de salud o recibir este tipo de cuidados; actividades espirituales/religiosas, no hacer nada, relajarse, meditar, pensar, planificar.

Un día "típico" de 24 horas en la ciudad de Rosario

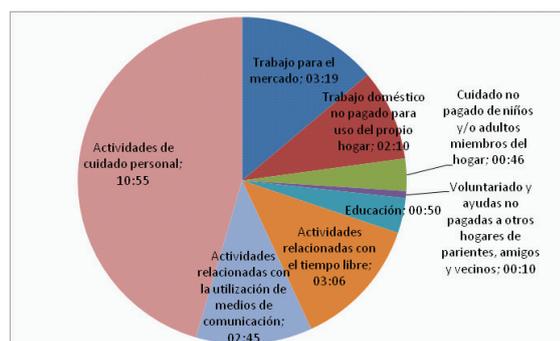
Con base en la EUT, primeramente se puede describir la distribución del tiempo en lo que se podrían denominar días

⁶ Este cuestionario individual fue autoreferenciado, es decir que no podía ser respondido por otro miembro del hogar.



“promedio” de las personas⁷. En esta sección se presenta información que permite visualizar cómo varones y mujeres en la ciudad de Rosario distribuyen las 24 horas de un día promedio entre las diferentes actividades.

Gráfico 1. Tiempo simple promedio poblacional por grupos de actividades (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

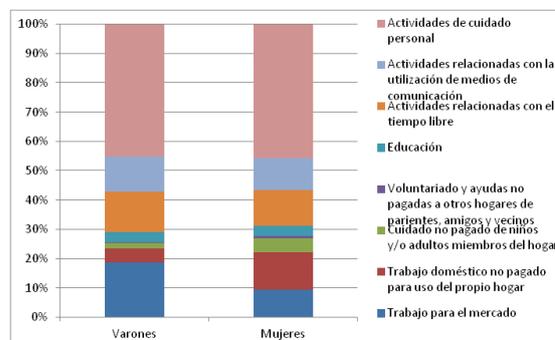
El principal grupo de actividades tiene que ver con el cuidado personal (que incluye entre otras actividades dormir) y en términos generales tiene que ver con actividades ligadas a la reproducción sobre las cuales las personas tienen menores márgenes para reducirlas o incrementarlas sustancialmente. Lo que habitualmente se asocia con la categoría “ocio” está representado por las Actividades relacionadas con el tiempo libre y en menor medida con las Actividades relacionadas con los medios de comunicación. Entre ambas categorías suman 05:51 horas.

Por su parte, las actividades que implican un esfuerzo y por lo tanto trabajo (remunerado o no remunerado) totalizan 06:25 horas, siendo preponderantes el trabajo para el mercado y en menor medida el trabajo doméstico.

Ahora bien, estos son promedios poblacionales que implican no sólo promediar a quienes realizan determinada actividad (como cuidar familiares) con quienes no la realizan, sino que también implican promediar varones y mujeres lo cual invisibiliza la división sexual del trabajo existente.

En el Gráfico 2 se presenta información que permite visualizar cómo varones y mujeres en la ciudad de Rosario distribuyen las 24 horas de un día promedio entre las diferentes actividades.

Gráfico 2. Tiempo simple promedio poblacional por día (lunes a domingo), por sexo y grupos de actividades (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Se aprecia que los tiempos dedicados a otras actividades⁸ son relativamente similares y que el diferencial entre varones y mujeres se concentra centralmente en la mayor dedicación en tiempo de los varones a las actividades relacionadas con el tiempo libre y con los medios de comunicación.

Complementariamente, los varones dedican más tiempo al trabajo remunerado que las mujeres (04:28 horas y 02:14 horas respectivamente), mientras que ellas dedican más tiempo a las actividades relacionadas con el trabajo no remunerado (01:42 horas para los varones y 04:25 horas para las mujeres)⁹.

Esta distribución de actividades entre varones y mujeres habla claramente de un claro sesgo de género en favor de los varones (principalmente trabajo remunerado) y en detrimento de las mujeres (principalmente trabajo no remunerado).

La mayoría de los problemas y limitaciones que enfrentan las mujeres tienen que ver con la falta de tiempo para dedicarse a actividades que potencien su desarrollo, participación y autonomía en otros ámbitos. Esto se debe a que las prácticas culturales históricamente condicionan a las mujeres a la responsabilidad sobre casi todas las actividades domésticas no remuneradas. Esta desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidados ubica a la mujer en una posición desventajosa en la esfera del trabajo remunerado y en una situación de subordinación frente al varón que provee en mayor medida el ingreso monetario familiar.

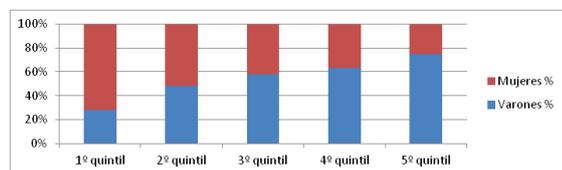
⁷ Este promedio, al igual que todo promedio simple, surge de ponderar de igual manera tanto a personas que efectivamente realizaron estas tareas en el día de referencia (el día anterior), como a aquellas que no lo hicieron. Para estos cálculos se utilizó como variable el tiempo simple, es decir el resultante de dividir cada bloque horario de 30 minutos por el número de actividades en dicho bloque. En función de ello cada diario de actividades tiene un tiempo total estrictamente de 24 horas. Por lo tanto cada actividad puede durar 10, 15 o 30 minutos siendo que se consideraban hasta tres actividades por bloque horario (en caso de existir más de tres se priorizaban aquellas de mayor duración).

⁸ Otras actividades hace referencia a todas aquellas actividades que no son trabajo, es decir, excluidos los conceptos de trabajo remunerado y trabajo no remunerado. Estas otras actividades comprenden la educación, la utilización de medios de comunicación, aquellas relacionadas con el tiempo libre y lo que refiere al cuidado personal.

⁹ Dentro del trabajo no remunerado, los principales factores explicativos son el trabajo doméstico y el trabajo de cuidados, dejando en un plano menor al trabajo voluntario. Ello es un resultado esperable de la aplicación del diario de actividades del día de ayer, dado que el trabajo voluntario no es un trabajo cotidiano como el de trabajar para el mercado o el trabajo doméstico y de cuidados. Para evitar esta subvaluación del trabajo voluntario es preciso incorporar otros cuestionarios como se hizo en la Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario.



Gráfico 3. Rangos de ingreso personal por quintil y distribución porcentual entre varones y mujeres por quintil (en %)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

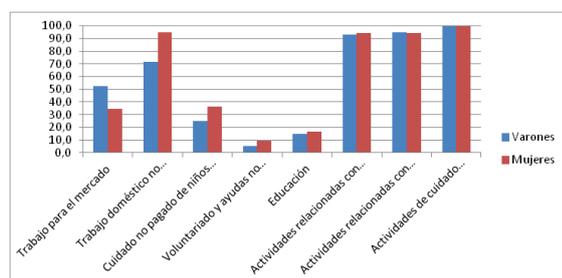
El Gráfico 3 es elocuente en mostrar cómo en la distribución del ingreso personal entre aquellas personas que tienen un ingreso propio, en los quintiles de menores ingresos personales predominan las mujeres y en los quintiles de mayores ingresos predominan los varones. El quintil de ingreso personal más bajo está compuesto por un 72% de mujeres y un restante 28% de varones. Como contracara de ello, en el quintil de ingreso personal más alto encontramos un 75% de varones y un 25% de mujeres.

De esta manera, en la ciudad de Rosario las mujeres trabajan más horas que los varones pero ganan menos dinero dado que, entre otras cuestiones¹⁰, su mayor carga de trabajo no recibe ninguna remuneración.

Los sesgos de participación

El análisis derivado a partir de la tasa de participación, brinda una radiografía más acabada de la dedicación de las personas, evitando los sesgos que producen en el análisis la inclusión de aquellas personas que no dedican parte de su tiempo a alguna actividad en particular.

Gráfico 4. Tasa de participación, según sexo y grupos de actividades (en %)

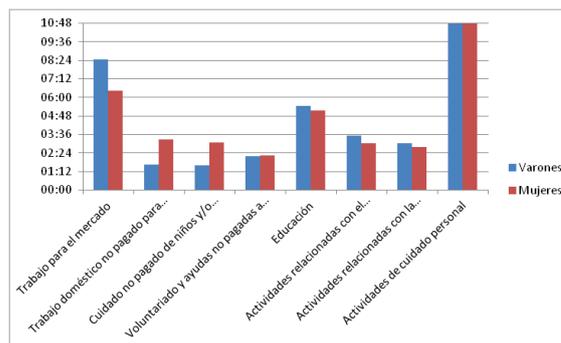


Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

El Gráfico 4 muestra cómo las tasas de participación de varones y mujeres difieren en las actividades que implican un trabajo (con el sesgo anteriormente expuesto), pero este diferencial es prácticamente nulo en las otras actividades.

Al considerar el subuniverso de quienes efectivamente realizaron la actividad el día anterior, permite observar que los varones no sólo se insertan en mayor proporción en el mercado laboral que las mujeres (tasas de participación del 52,8% y 34,8%, respectivamente), sino que lo hacen en jornadas más largas que ellas (8:28 horas y 06:25 horas, respectivamente).

Gráfico 5. Tiempo simple por participante, según sexo y grupos de actividades



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Paralelamente, aún los varones que realizan trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, lo hacen por menor cantidad de tiempo que las mujeres. Mientras solamente el 5,3% de las mujeres no realizó trabajos domésticos, el 28,4% de los varones no dedicó tiempo a este tipo de trabajo, al tiempo que ellas le dedicaron 03:16 horas, ellos lo hicieron por 01:39 horas. El mismo patrón se repite para el trabajo de cuidados. Solamente el 25,1% de los varones realizó este tipo de trabajo frente a un 36,3% de las mujeres. Ellas dedicaron 03:05 horas al tiempo que ellos solamente 01:35 horas.

Evidentemente, la menor participación porcentual de los varones no es compensada con una mayor dedicación de quienes sí realizan trabajos domésticos y de cuidados, por lo que el menor tiempo promedio de los varones se explica tanto por una menor participación en el cuidado como por tiempos más cortos cuando cuidan.

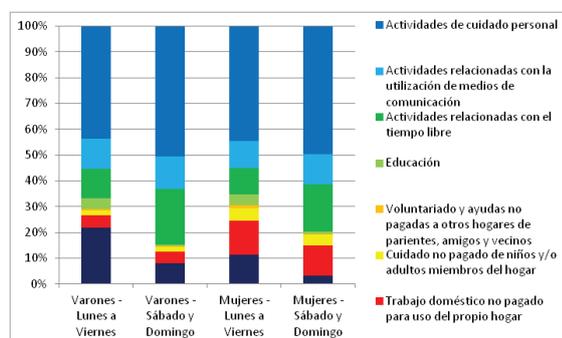
Cambios y continuidades en los fines de semana

Una particularidad de las grandes ciudades tiene que ver con la clara diferenciación entre los ritmos los días de semana (fuertemente influenciados por el trabajo remunerado) y los días sábado y domingo, en los cuales debería existir una mayor disponibilidad de tiempo para por ejemplo, cuidar personas.

¹⁰ Esta desigualdad entre varones y mujeres en cuanto a las posibilidades de inserción laboral, se produce en un contexto de un mercado de trabajo remunerado profundamente desigual y que no genera un nivel de empleo suficiente para posibilitar la participación total de la fuerza de trabajo, y por lo tanto, se produce una inserción parcial, con salarios reales históricamente bajos y con elevada precarización laboral que es más fuerte en las mujeres.



Gráfico 6. Tiempo simple promedio poblacional por tipo de día, sexo y grupos de actividades (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

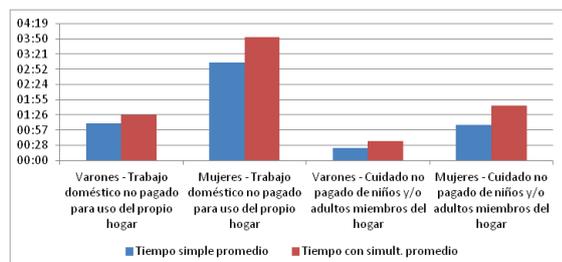
Primeramente se aprecia cómo la reducción del tiempo insumido por la jornada de trabajo remunerado correspondiente a los días de lunes a viernes, tanto para varones como mujeres, se redistribuye hacia un mayor peso “otras actividades” y no hacia trabajo no remunerado en los fines de semana (sábado y domingo). Lo interesante es ver cómo la menor presencia del trabajo remunerado en los días del fin de semana, no implica un incremento en los tiempos dedicados a los trabajos no remunerados.

Tiempos con simultaneidad

El tiempo con simultaneidad asigna a cada tarea no solamente el tiempo dedicado de manera exclusiva, sino también el tiempo insumido de manera simultánea con otras actividades. De esta manera, en cada bloque horario pueden relevarse hasta tres tareas realizadas de manera simultánea pudiendo cada una de ellas insumir 30 minutos. Así, las 24 horas del día se “multiplican” por la realización conjunta de dos o más actividades¹¹.

El trabajo remunerado y las actividades educativas son las actividades sobre las que menos impacta la simultaneidad (incrementos del 7% y 6% respectivamente) reflejando el carácter casi exclusivo de dichas actividades.

Gráfico 7. Tiempo simple y simultáneo promedio, por sexo y actividad (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

¹¹ Al considerarse la simultaneidad de actividades se observa claramente una profundización y no un cambio en los patrones de distribución de tiempos en las diferentes actividades anteriormente mencionado, dado que si bien las variaciones porcentuales sobre las mujeres son mayores para todas las actividades, no se produce ningún cambio del patrón de distribución de actividades y tiempos. Si se evidencia un achicamiento de las diferencias en aquellas actividades que los varones dedican más tiempo (trabajo para el mercado y actividades relacionadas con el tiempo libre y los medios de comunicación) y un incremento de la brecha en aquellas en que las mujeres dedican más tiempo que los varones (principalmente, trabajo doméstico y trabajo de cuidados).

¹² Se agradecen los valiosos aportes de Laura Ezpeleta en esta sección.

¹³ La NEF considera a la familia como una pequeña empresa, cuya actividad principal es producir bienes domésticos. Surge con esta corriente la concepción de la función de producción doméstica como una relación de inputs a outputs, explorando la posibilidad de aplicar los conceptos del mercado a las actividades internas de la familia. La familia deberá decidir cómo distribuirá su tiempo, entre trabajo para el mercado y trabajo doméstico.

En lo que refiere al trabajo doméstico y el de cuidados, se observa que se incrementan sustancialmente los tiempos dedicados, pero profundizando el sesgo hacia las mujeres.

La incorporación de la simultaneidad a los tiempos promedios en el total de las actividades, implica un “ensanchamiento” del día que impacta mayormente sobre las mujeres (30:40 horas contra 29:38 horas de los varones), siendo que la simultaneidad de tareas impacta directamente sobre el bienestar y la calidad de vida.

El trabajo remunerado y no remunerado en la ciudad de Rosario

El trabajo no remunerado en el *mainstream* económico¹²

Pujol, autora destacada en el análisis crítico del pensamiento económico desde una perspectiva feminista, sostiene que al revisar los textos de economía se puede ver que el problema no es que las mujeres hayan sido totalmente olvidadas, sino que han sido consideradas –de manera explícita o implícita- como excepciones a las reglas (Pujol, 1992). Se les ha negado la condición de agente económico y, por tanto, las decisiones racionales se realizan considerando el lugar que se les otorga en la economía y la sociedad.

Siguiendo a Carrasco (1999) en su análisis sobre la economía feminista, con el surgimiento de la escuela marginalista el centro de los análisis se desplaza de la producción al mercado capitalista, es decir a la actividad económica del intercambio. Esto terminará de separar las esferas doméstica y pública, dejando a la primera en la sombra de la economía. Así, el problema central no estará en el ámbito de la producción (como lo fue para los clásicos) sino en el de la elección racional. El supuesto “hombre económico” supuesto en las teorías desarrolladas por la escuela marginalista, y las corrientes neoclásicas en general, dejaba por fuera a las mujeres en tanto eran sólo personas dependientes económicamente de sus maridos, con hijos/as, improductivas y carentes de racionalidad.

A partir de la década de los años sesenta se observa un mayor interés por este asunto guiado por encontrar razones a una creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo, así nace la teoría de la Nueva Economía de la Familia (NEF), desarrollada inicialmente por Gary Becker. En esta teoría la unidad básica de decisión deja de ser el individuo para ser la familia y la dicotomía tradicional trabajo-ocio se reemplaza por una clasificación más compleja de los usos del tiempo. Por primera vez dentro del esquema neoclásico se incorpora al trabajo doméstico como variable en las decisiones sobre la oferta de trabajo¹³.



En esta teoría la explicación a la división sexual del trabajo se establece por dos argumentos: primero, el costo de oportunidad de la mujer (entendido como el salario que ésta podría percibir en el mercado de trabajo a cambio de su fuerza laboral) es inferior al del varón. Esta menor remuneración es explicada a su vez por la menor cualificación de la mujer, lo que justifica nuevamente unos salarios inferiores a los percibidos por el varón. Segundo, la mujer naturalmente posee una mayor eficiencia en realización de las actividades domésticas y de cuidado. De esta manera, se puede visualizar el sesgo de género presente entre los economistas de estas corrientes que justifican en último caso la tendencia de las mujeres a realizar el trabajo doméstico Carrasco (1999).

La cuestión del trabajo doméstico y el trabajo de cuidado familiar quedó por mucho tiempo fuera de la discusión teórica. Recién en la década de 1970 se desarrolló un importante debate sobre este tema que contó con la participación de científicos sociales de diversas disciplinas y corrientes teóricas y políticas. Se analizaron las características del trabajo no pagado de las mujeres y su función dentro del sistema económico como fuente de mantenimiento de la fuerza de trabajo, más específicamente, su contribución para bajar los costos de mantenimiento y reproducción en la sociedad capitalista.

Los aportes de autoras marxistas fueron que en el sistema capitalista el trabajo doméstico contribuye a producir la fuerza de trabajo necesaria para el funcionamiento y la continuidad del sistema y lo hace además en forma casi gratuita reduciendo el costo de su reproducción (salario) y por lo tanto incrementando la plusvalía para los dueños del capital.

Sin embargo, estos enfoques no incorporan adecuadamente en el análisis el trabajo no remunerado de cuidado de niños y niñas, como de otros miembros dependientes, y tampoco contemplan formas no “tradicionales” de familia, al centrarse en las parejas heterosexuales (Molyneux, 1979).

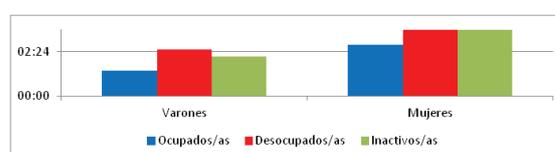
Como sostiene Benería (2003), del mismo modo que la Nueva Economía de la Familia en el pensamiento neoclásico, el debate sobre el trabajo doméstico sirvió para legitimar la introducción de temas relacionados con el género en el análisis económico marxista. Sin embargo, los sesgos androcéntricos tanto en uno como en otro caso, no condujeron a entender la dinámica de las relaciones de género en el hogar y en las economías de subsistencia.

En función de ello, en esta sección se presenta un análisis de la distribución entre varones y mujeres del tiempo dedicado a las actividades relacionadas con el trabajo remunerado, el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidados de personas no remunerado. El objetivo central es analizar los principales tipos de trabajo en cuanto a los tiempos insumidos, dejándose por ello de lado el trabajo voluntario (siendo el de menor peso relativo). Para ello, esta sección se centrará en los tiempos promedio por participante.

¿Es la mayor inserción en el mercado de trabajo de los varones lo que les impide participar más activamente del trabajo no remunerado?

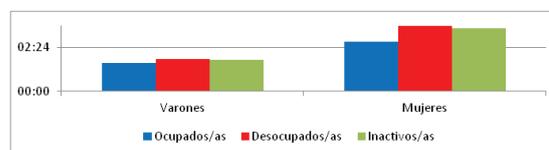
Cruzando los datos por condición de actividad con respecto al mercado de trabajo, se puede apreciar cómo el trabajo doméstico y de cuidados sigue recayendo principalmente sobre las mujeres, en especial cuando se encuentran desempleadas o inactivas.

Gráfico 8. Tiempo simple promedio dedicado al trabajo doméstico no remunerado, por sexo y condición actividad (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Gráfico 9. Tiempo simple promedio dedicado al trabajo de cuidados no remunerado, por sexo y condición actividad (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Ahora bien, aún los varones que se encuentran desocupados, es decir que forman parte de la fuerza laboral pero que no poseen un trabajo remunerado, dedican menos tiempo a las tareas no remuneradas de cuidados y domésticas que las mujeres que sí poseen un trabajo remunerado (lo mismo ocurre con los varones inactivos). De esta manera, queda desestimada la hipótesis de que la menor participación de los varones en el trabajo no remunerado esté determinada por su mayor participación en el trabajo remunerado.

Los tiempos de trabajo en función del tipo de hogar

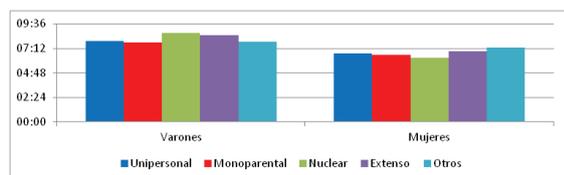
Primeramente se definieron cinco tipos de hogar:

- Unipersonal: una única persona.
- Nuclear (núcleo completo): pareja sola o con hijos/as solteros/as, con al menos un/a hijo/a soltero/a.
- Monoparental: sólo uno de los miembros de la pareja, con al menos un/a hijo/a soltero/a.
- Extenso: jefe/a o núcleo familiar, con al menos un/a hijo/a soltero/a y otros parientes.
- Otros: incluye hogares compuestos (jefe/a, núcleo familiar u hogar extendido más otros no parientes), multipersonales no familiares (jefe/a y otros no parientes) y familiares sin núcleo (jefe/a y otros parientes).



En función de dicha clasificación se puede apreciar cómo el tiempo promedio por participante en trabajo para el mercado es mayor para los varones sin importar la composición del hogar.

Gráfico 10. Tiempo simple por participante dedicado al trabajo remunerado, por sexo y tipo de hogar (en horas y minutos)

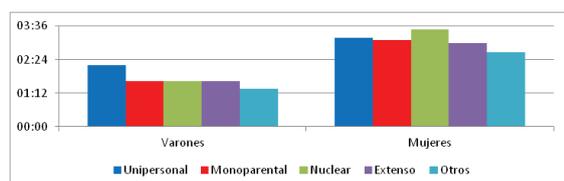


Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

En lo que refiere a las tasas de participación, se observa que las mujeres que pertenecen a un hogar monoparental, son las que más participan del mercado de trabajo (39,6% frente a una media del 26,7% para las mujeres). Esto último se encuentra seguramente influido por el hecho de que las mujeres son quienes deben sostener económicamente esos hogares¹⁴. Este fenómeno no se reproduce para los varones.

Por su parte en lo que refiere a trabajo doméstico, se observa por el lado de los varones que sus valores más altos ocurren en el hogar unipersonal, es decir cuando el varón vive solo. Luego, en cualquiera de los otros tipos de hogar, los varones dedican menor tiempo al trabajo doméstico. Este comportamiento no se replica en las mujeres, siendo que en los hogares extensos y "otros", su dedicación se reduce seguramente en función de la presencia de otras mujeres adultas (hermanas, abuelas, etc.).

Gráfico 11. Tiempo simple por participante dedicado al trabajo doméstico no remunerado, por sexo y tipo de hogar (en horas y minutos)

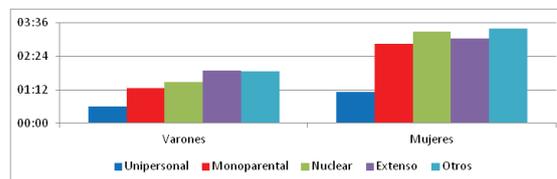


Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Un elemento que marca el carácter profundamente cultural de las asignación social de roles, es que los varones que viven solos (y por lo tanto no pueden delegar de manera directa en una mujer), dedican mucho menos tiempo que las mujeres al trabajo doméstico no remunerado, aún con tasas de participación relativamente similares (91,5% y 95,9%, respectivamente).

Por último vale la pena mencionar que en lo que hace al trabajo de cuidados no remunerado, se aprecia una clara feminización de esta actividad, aún mayor que en el caso de trabajo doméstico no remunerado.

Gráfico 12. Tiempo simple por participante dedicado al trabajo de cuidados no remunerado, por sexo y tipo de hogar (en horas y minutos)



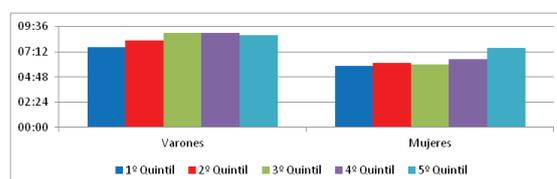
Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Las tasas de participación respecto al trabajo de cuidados no remunerado también muestran la gran incidencia del cuidado dentro del hogar, siendo que en los hogares unipersonales tanto varones como mujeres además de presentar las menores dedicaciones en tiempo, también tienen las menores tasas de participación (2,8% y 4,1%, respectivamente). Esas tasas de participación crecen sustancialmente para las mujeres en la medida que los hogares tienen más integrantes (principalmente en los hogares extensos), aunque no ocurre lo mismo con los varones.

Los tiempos de trabajo en función de la distribución del ingreso

El análisis de los datos referidos a la distribución del ingreso familiar per cápita muestra una mayor inserción en el mercado de trabajo remunerado de los varones para todos los niveles de ingreso respecto a las mujeres. Complementariamente para los varones se verifica que el mayor nivel de ingreso de los hogares del quinto quintil no está relacionado de manera directa con mayor cantidad de horas de trabajo remunerado. Contrariamente a ello, las mujeres pertenecientes a hogares del quintil de ingresos más altos son las que mayor cantidad de tiempo dedican al trabajo remunerado.

Gráfico 13. Tiempo simple por participante dedicado al trabajo remunerado, por sexo y quintil de ingreso familiar (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

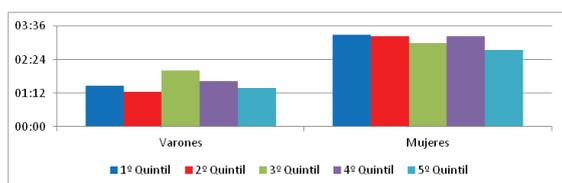
En lo que refiere a las tasas de participación, sí se observa que las tasas de participación en el trabajo remunerado son mayores para cada uno de los quintiles, tanto en varones como en mujeres, aunque con un sesgo de mayor participación en cada quintil de los varones, el cual sólo se invierte en el caso del primer quintil en el que la tasa de participación de las mujeres es mayor que la de los varones.

¹⁴ Es necesario tener presente que las mujeres de los hogares no son solo jefas de hogar, sino que también se incluye, por ejemplo, a las hijas de la jefa de hogar.



Para todos los niveles de ingresos, las mujeres dedican más tiempo que los varones al trabajo doméstico. En general, las mujeres dedican alrededor de 3:15 horas (quintiles 1, 2 y 4), siendo las mujeres de los quintiles 3 y 5 quienes menor cantidad de tiempo dedican (3 horas y 2:44 horas respectivamente). En lo que refiere a los varones, los tiempos simples parecen no guardar una relación estrecha con el nivel de ingreso.

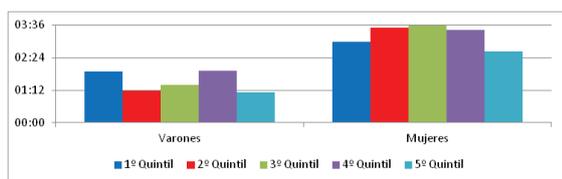
Gráfico 14. Tiempo simple por participante dedicado al trabajo doméstico no remunerado, por sexo y quintil de ingreso familiar (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Respecto al trabajo de cuidados, nuevamente se encuentra una mayor presencia para las mujeres que para los varones a igual nivel de ingreso familiar per cápita. Las mujeres de los quintiles 5 y 1 son las que menos tiempo dedican. Los varones que se encuentran en los quintiles 5 y 2 son los que menos tiempo dedican.

Gráfico 15. Tiempo simple por participante dedicado al trabajo de cuidados no remunerado, por sexo y quintil de ingreso familiar (en horas y minutos)



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

Más allá de que los comportamientos en términos de tiempo dedicado al trabajo remunerado y al trabajo no remunerado doméstico y de cuidados por nivel de ingreso familiar per cápita no muestren una relación lineal, persiste el patrón desigual de inserción entre varones (trabajo remunerado) y mujeres (trabajo no remunerado), y en general se observa que en el quintil de mayores ingresos se dan los menores tiempos dedicados por varones y mujeres al trabajo no remunerado de cuidados y doméstico.

La distribución del tiempo según tipo de hogar y nivel de ingresos

En esta sección primeramente se reagrupó a los hogares y las personas de acuerdo al ingreso familiar total con respecto a la línea de pobreza establecida en función del valor por adulto equivalente de la Canasta Básica Total (CBT) que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), con una actualización de la misma a partir de 2007 en función de las variaciones de precios relevadas por el IPEC de Santa Fe.

Tabla 1. Distribución porcentual de los hogares respecto a la CBT, año 2010.

Categoría	% de la población
Pobres	28,38%
Ingreso medio	33,29%
Ingreso alto	38,33%
Total	100%

Fuente: elaboración propia en base a IPEC y Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

De esta manera, quedaron determinados tres grupos de hogares. El primero que denominamos “pobres” incluye a las personas que viven en hogares cuyos ingresos no cubren la CBT correspondiente a esos hogares. El segundo grupo, denominado de “ingresos medios” incluye a quienes viven en hogares cuyos ingresos son mayores a la CBT correspondiente, pero menores que el doble de la misma. El tercer grupo de “ingresos altos” está constituido por las personas que viven en hogares cuyos ingresos familiares superan el doble de la CBT correspondiente a esos hogares.

Esta división permite agrupar en pocas categorías, posibilitando tener más personas en cada una de ellas para poder aplicar el criterio estadístico de analizar los cruces que incluyan al menos 30 personas.

Tabla 2. Tiempo simple promedio dedicado al trabajo para el mercado, al trabajo doméstico y de cuidados, por sexo e ingreso familiar respecto a la CBT (en horas y minutos)

Tipo de hogar	Hogares pobres					
	Trabajo remunerado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	7:46	4:46	1:42	3:44	1:30	3:26
Extenso	9:11	6:24	1:30	3:08	2:10	2:53
Tipo de hogar	Hogares de ingreso medio					
	Trabajo remunerado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	8:48	6:07	1:45	3:15	1:16	3:48
Extenso	7:39	7:03	1:31	2:41	1:22	3:11
Tipo de hogar	Hogares de ingreso alto					
	Trabajo remunerado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	9:09	6:39	1:26	3:11	1:22	3:12
Extenso	8:00	8:44	1:48	3:10	2:31	3:17

Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

En la Tabla 2 se presentan los datos referidos a los hogares nucleares y extensos, dado el criterio estadístico adoptado anteriormente. Aquí se verifica que en ambos tipos de hogares (nuclear y extenso) las mujeres de hogares pobres son las que más horas dedican a las tareas domésticas, siguiendo las mujeres de hogares de ingresos medios y que las mujeres de hogares de ingresos altos son las que menos tiempo dedican a este tipo de tareas. Respecto a los varones no se aprecia un cambio sustancial en el tiempo que dedican a estas tareas cuando se cruza nivel de ingresos del hogar.



Con respecto al trabajo para el mercado, las mujeres de hogares pobres dedican menos tiempo a este trabajo que las mujeres de hogares de ingresos medios y altos, siendo que son las que más horas dedican al trabajo no remunerado. Esto indicaría que parte de la dificultad de las mujeres de hogares pobres en la inserción en el mercado de trabajo tiene que ver con la restricción en la disponibilidad de tiempo que implican las tareas domésticas y de cuidados de personas, implicando esta situación un círculo de pobreza para estas mujeres.

Tabla 3. Hogar nuclear: tiempo simple promedio dedicado al trabajo para el mercado, al trabajo doméstico y de cuidados, por sexo e ingreso familiar per cápita (en horas y minutos)

1º quintil						
	Trabajo para el mercado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	7:28	4:36	1:39	3:44	1:28	3:36
2º quintil						
	Trabajo para el mercado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	8:20	5:28	1:12	3:33	1:22	3:54
3º quintil						
	Trabajo para el mercado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	9:24	5:57	2:09	3:13	1:18	3:59
4º quintil						
	Trabajo para el mercado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	8:49	6:28	1:31	3:19	1:32	3:22
5º quintil						
	Trabajo para el mercado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nuclear	9:15	7:00	1:24	2:60	1:06	2:21

Fuente: elaboración propia en base a IPEC, Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario, 2010.

En lo que refiere al hogar nuclear (el único tipo de hogar representado por 30 personas o más en cada quintil), el patrón de desigualdad en la carga de las tareas domésticas se sigue verificando con similares tendencias a las mostradas anteriormente. De esta manera, a igual nivel de ingresos del hogar, las mujeres dedican mayor cantidad de tiempo que los varones al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para todos los niveles de ingreso.

En lo que respecta al trabajo doméstico se aprecia que a mayor nivel de ingresos del hogar, se encuentra menor cantidad de trabajo doméstico por parte de las mujeres (con excepción del cuarto quintil), aunque sin un correlato en el caso de los varones (el tercer quintil destina una sustancialmente mayor cantidad de tiempo a este tipo de trabajo).

Sin embargo, no se aprecia un patrón claro al moverse de un nivel de ingresos al otro en lo que refiere al trabajo de cuidados no remunerado. Por ejemplo las mujeres en los hogares del primer quintil dedican una hora y cuarto más de tiempo al trabajo de cuidados que las mujeres del quinto quintil, pero las mujeres que más tiempo dedican a este tipo de trabajo no remunerado son aquellas que pertenecen al tercer quintil.

Estos resultados no concluyentes en principio muestran la necesidad de incluir otras dimensiones en el análisis como ser las características socio-demográficas del hogar (presencia de menores de 3 años, personas dependientes, etc.).

Consideraciones finales

A pesar de que las actividades no remuneradas son esenciales para la dinámica del sistema social, generan valor económico y tienen un rol clave en el funcionamiento de las políticas públicas, no son estudiadas con la misma intensidad que el trabajo remunerado. En buena parte ello se debe justamente a la casi inexistencia de fuentes de información sistemáticas y abarcativas sobre el trabajo no remunerado. Esto es reflejo justamente de la invisibilización a la que es sometido el trabajo no remunerado, realizado fundamentalmente por las mujeres. Por ello, los análisis que no contemplan esta dimensión resultan sesgados al brindar una perspectiva minusválida acerca de la generación de riqueza en una sociedad y las relaciones que a partir de ella se generan.

En la literatura, se ha acuñado el concepto de “economía del cuidado” (Rodríguez Enríquez, 2005; Esquivel, 2011a) para dar cuenta precisamente de la interrelación existente entre el trabajo remunerado y no remunerado y entre los diferentes actores domésticos e institucionales, en la producción y distribución de bienes y servicios orientados hacia la familia y la comunidad como parte del proceso de cuidar y asistir a las personas, así como también de otros bienes y servicios esenciales para la reproducción social como son la educación, formación, mantenimiento de espacios y bienes domésticos y públicos, etc. (Rodríguez Enríquez, Ganem, Giustiniani y Peinado, 2011).

La medición del tiempo que varones y mujeres destinan a las diversas actividades realizada por medio de la Encuesta de Uso de Tiempo y Voluntariado en el año 2010 en la ciudad de Rosario fue reveladora de la situación asimétrica en que varones y mujeres dividen su tiempo. Por un lado, se evidenció la existencia de una fuerte división sexual del trabajo en la que los varones dedican más tiempo al trabajo realizado para el mercado que las mujeres, y en la que las mujeres destinan casi tres veces más tiempo que los varones al trabajo no remunerado (doméstico y de cuidados).

En segundo lugar se comprobó la existencia de una doble jornada femenina a partir del hecho de que las mujeres trabajan (remunerada y no remuneradamente) una mayor cantidad de horas que los varones. Aún los varones inactivos o desempleados, realizan menor cantidad de trabajo no remunerado que las mujeres con trabajo remunerado.



A raíz de ello, se verificó que las mujeres trabajan más horas pero ganan menos, ya que su mayor carga de trabajo no recibe ninguna remuneración e implica una situación desventajosa para las mujeres respecto a los varones para su inserción en otras actividades fuera de la esfera doméstica. La medición del tiempo con simultaneidad permitió observar cómo la incorporación de la mujer al mercado de trabajo remunerado no sólo no las libera de la responsabilidad en las actividades domésticas y de cuidado, sino que recarga de forma intensa su jornada laboral total con el consecuente detrimento de su bienestar y calidad de vida.

Complementariamente se visualizó que estas asimetrías entre varones y mujeres en la ciudad de Rosario se mantienen constantes en sus términos estructurales sin importar el tipo de hogar, la situación de pobreza o no, ni el nivel del ingreso per cápita familiar.

A partir del análisis en función del nivel de ingresos se aprecia una desigual entre mujeres, siendo que aquellas que viven en hogares de menores ingresos dedican una mayor cantidad de tiempo al trabajo no remunerado que aquellas de hogares de mayores ingresos (en general a través de la tercerización del trabajo no remunerado en otras mujeres de menores ingresos).

Un análisis con perspectiva de género de la pobreza revela la doble desigualdad que enfrentan las mujeres pobres: la desigualdad en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado por ser mujeres y además la mayor dedicación a las tareas domésticas y de cuidados ya que al ser pobres no pueden delegar estas tareas en terceras personas y de esa manera destinar más tiempo al trabajo para el mercado (pobreza de tiempos).

Como bien marcan Milosavljevic y Tacla,

(...) para el análisis de género la disponibilidad de información sobre el uso del tiempo es de máxima relevancia. La mayor parte de los problemas y limitaciones que enfrentan las mujeres se relacionan con la falta de tiempo para la dedicación de actividades que promuevan su desarrollo, participación y autonomía en otros ámbitos. Las prácticas culturales han condicionado y otorgado a las mujeres la responsabilidad sobre casi la totalidad de las actividades domésticas no remuneradas (Milosavljevic & Tacla, 2007: 9).

La medición de los usos del tiempo en la ciudad de Rosario a través de una Encuesta de Uso del Tiempo muestra las ventajas de abandonar la concepción de que sólo aquello que pasa por el mercado existe y por lo tanto es susceptible de medición y de relevancia para la economía, propia de la economía clásica y en especial de la teoría neoclásica. Esto permite obtener una visión más integral de una realidad compleja y dinámica pero no "natural", sino socialmente determinada y transformable a partir de la acción colectiva (Ganem, Giustiniani y Peinado, 2012).

Bibliografía

AGUIRRE, R. y FERRARI, F. (2014). Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro. Serie Asuntos de Género (122).

AGUIRRE, R., CABRERA, M., y CALVO, C. (2008). Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares Septiembre 2007. Montevideo.

ARAYA, M. J. (2003). Un acercamiento a las Encuestas sobre Uso del Tiempo con orientación de género. Serie Mujer y Desarrollo (50).

BENERÍA, L. (2003). La mujer y el género en la Economía: Un panorama general. Ed. P. de Villota, Icaria, Barcelona.

CARRASCO, C. (1999). Introducción: Hacia una Economía Feminista en Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Editorial Icaria Antrazyt. Barcelona.

CARRASCO, C. (2005). La economía feminista: una apuesta por otra economía. Estudios sobre género y economía, 43-62.

ESQUIVEL, V. (2013). El cuidado en los hogares y en las comunidades. Documento conceptual. Informes de investigación de OXFAM.

ESQUIVEL, V. (2011a). La Economía del Cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. PNUD.

ESQUIVEL, V. (2011b). Sixteen Years after Beijing: What Are the New Policy Agendas for Time-Use Data Collection?. Feminist Economics, 17(4), 215-238.

ESQUIVEL, V. (2009). Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires. UNGS.

GANDINI, L. y PARKER, S. (2013). Diario versus cuestionario: una comparación de metodologías para la medición del trabajo remunerado y no remunerado. En: Gandini, L. y PADRÓN INNAMORATO, M. (coords.). Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes. Serie Investigaciones No 14 ALAP.

GANEM, J., GIUSTINIANI, P. y PEINADO, G. (2012). Los usos del tiempo en la ciudad de Rosario. Un análisis económico y social. Rosario.

MILOSAVLJEVIC, V. & TACLA, O. (2007). Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades. Serie Mujer y Desarrollo (83).

MOLYNEUX, M. (1979). Beyond the domestic labor debate, New Left Review 116.



PUJOL, M. (1992). *Feminism and Anti-feminism in Early Economic Thought*. Edward Elgar. London.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2005). *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*, Buenos Aires: CIEPP.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C., GANEM, J., GIUSTINIANI, P. y PEINADO, G. (2011). *Medición del trabajo voluntario realizado por las ONG en los programas destinados a las mujeres víctimas de violencia en la Provincia de Santa Fe*. Rosario.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (UNSD) (2005). *Guide to Producing Statistics on Time Use: Measuring Paid and Unpaid Work*, New York: UN Department of Economic and Social Affairs.

Abreviaturas, acrónimos y siglas

CBT – Canasta Básica Total

EUT – Encuesta de Uso de Tiempo y Voluntariado de la ciudad de Rosario

IATUR – International Association for Time Use Research

INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina

IPEC – Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, Santa Fe, Argentina

UNIFEM – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UNR – Universidad Nacional de Rosario, Argentina



ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS

ISSN 1850-6747

Enviado: 27/02/14

Aceptado: 25/08/2014

Mujeres y trabajo urbano El caso de las mucamas de hotel (Mar Del Plata, 1960-1980)¹



Lic. Débora Garazi

*Becaria CONICET. Centro de Estudios Históricos,
Facultad de Humanidades, Universidad Nacional
de Mar del Plata. Argentina.*

deboragarazi@gmail.com

Women and urban work

The case of hotel housekeepers (Mar del Plata, 1960-1980)

Garazi, D. (2014). Mujeres y trabajo urbano. El caso de las mucamas de hotel (Mar Del Plata, 1960-1980). *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 101-111.



Resumen

A partir del análisis de un caso particular, como lo es el trabajo de las mucamas de hotel en la ciudad de Mar del Plata (entre las décadas de 1960 y 1980), el presente artículo se propone como una contribución al campo de estudios sobre el trabajo urbano femenino.

En Mar del Plata, el impulso del turismo de masas a mediados del siglo XX fue acompañado por un importante desarrollo hotelero. Éste supuso una atractiva y amplia oferta de trabajo para hombres y mujeres que encontraron allí una forma de acceso al mercado laboral, principalmente durante la temporada estival. En este espacio, las mujeres se han concentrado en puestos de trabajo determinados. En el artículo observamos cómo las continuidades entre algunas de las labores desarrolladas en el hotel y el trabajo doméstico no remunerado contribuyeron a su feminización e indagamos en las implicancias que conllevó que un empleo presente importantes continuidades con dicho trabajo.

El análisis de testimonios orales nos permitió un acercamiento a las experiencias de las trabajadoras y, junto a las sentencias de los Tribunales de Trabajo, contribuyeron a visibilizar los procesos (sociales, culturales y económicos) que intervienen en la generización del trabajo y en la segregación ocupacional que caracteriza al mercado de trabajo urbano.

Palabras clave

Trabajo urbano, género, segregación ocupacional, Mar del Plata.

Abstract

From the analysis of a particular case, such as the work of hotel housekeepers of the city of Mar del Plata (between 1960 and 1980), this article is intended as a contribution to the fields of women's studies and urban labour history.

In Mar del Plata, mass tourism gained momentum in the mid-twentieth century, accompanied by a major development of the hotel industry. This sector represented an attractive source of work for men and women, particularly during the summer. In this workspace, women were concentrated in certain job positions. In the article we show some of the continuities between the work performed at the hotel and the unpaid domestic work performed at home, which contributed to the gendered segregation of work.

The analyses of oral testimonies allow us an approach to the workers' experience. We situate our interviewees discourses in relation to the Labour Courts sentences, which allows us to visualize the (social, cultural and economic) processes involved in the gendered occupational segregation that characterizes the urban labour market.

Keywords

Urban work, gender, occupational segregation, Mar del Plata.

Introducción

Las problemáticas vinculadas al trabajo femenino en contextos urbanos han sido abordadas desde hace ya varias décadas. Diversos estudios han mostrado la desventajosa posición en la que se encontraron, históricamente, las mujeres en el mercado de trabajo (García de Fanelli, 1989; Borderías y Carrasco, 1994; Anker, 1997). En Argentina, las investigaciones referidas a este tema han estado focalizadas, en su gran mayoría, en las grandes ciudades como Buenos Aires o Rosario (Jelín, 1978; Queirolo, 2004; Lobato, 2007). Aunque la expansión de los estudios regionales, centrados en provincias o ciudades del interior, ha contribuido al conocimiento de estas cuestiones en otras zonas del país, aún existe un importante desbalance (Eguía, Piovani y Salvia, 2007).

En este artículo centramos nuestra mirada en un trabajo característico de una localidad de gran relevancia dentro del contexto nacional: Mar del Plata. El importante desarrollo que ha vivido la ciudad ya desde fines del siglo XIX pero con mayor énfasis en las décadas centrales del siglo XX, la ha convertido en un importante polo de atracción de mano de obra. Allí, como ha ocurrido en otros lugares, las mujeres se han concentrado en puestos de trabajo determinados como las industrias de conserva de pescado y textil, el comercio y el sector de los servicios (Álvarez, Rustoyburu y Zuppa, 2005; Molinari, 2008).

El crecimiento del sector de los servicios estuvo vinculado, principalmente, con el desarrollo turístico que ha caracterizado a la ciudad. Comparada con otros centros urbanos de la provincia de Buenos Aires, Mar del Plata presentó ciertas particularidades. Su desarrollo como centro de turismo masivo a mediados del siglo XX, fue acompañado de un incremento de la infraestructura necesaria para satisfacer las demandas de los turistas. El aumento de espacios para alojamiento y, sobre todo de la hotelería, fue muy significativo, generando una importante cantidad de nuevos puestos de trabajo, en su gran mayoría de carácter estacional (Pastoriza y Torre, 1999).

A pesar de los cambios que afectaron al turismo, hasta la década del ochenta éste constituyó una importante fuente de ingresos económicos para la ciudad. Según los datos revelados por el Anuario Estadístico del Partido de General Pueyrredón, en el año 1974 el aporte al Producto Bruto Interno (PBI) del sector económico comprendido por hoteles, restaurantes y comercios -servicios en su mayoría derivados del turismo- era del 26,8%, superando a todas las demás actividades económicas, y los puestos de trabajo ocupados en establecimientos hoteleros y gastronómicos ascendían a 10.000.

¹ El artículo presenta parte de los planteos y algunas de las conclusiones de la investigación que ha tenido como resultado mi Tesina de Licenciatura en Historia, dirigida por Inés Pérez y co-dirigida por Norberto Álvarez. Agradezco los comentarios realizados por ellos así como los de Eliza Pastoriza e Irene Molinari, miembros del jurado, gracias a los cuales este texto se ha visto beneficiado. La investigación ha sido financiada con la Beca Estímulo a las Vocaciones Científicas otorgada por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).



En este artículo focalizaremos en el trabajo de las mucamas, uno de los puestos laborales del sector hotelero ocupado casi exclusivamente por mujeres.² Los importantes vínculos existentes entre las labores desarrolladas por las mujeres en el ámbito doméstico y las actividades desempeñadas como mucamas (similitud en las tareas realizadas, capacidades intervinientes en su realización, etc.) contribuyeron a reforzar la división sexual del trabajo y a entender esta labor como una actividad propiamente femenina, haciendo extensivas algunas características del trabajo doméstico, como su “invisibilidad” y poca valorización social, al trabajo de las mucamas de hotel. Además, la estacionalidad del trabajo (concentrado en los meses que se extienden desde diciembre hasta marzo o abril) fue un factor clave para que este se constituyera en una interesante alternativa para la inserción de muchas mujeres en el mercado laboral. El empleo durante la temporada estival permitía compatibilizar su participación en el mercado de trabajo con la realización de las tareas domésticas y de cuidado de la familia.

El propósito del artículo es identificar algunos de los factores que incidieron para que este trabajo fuera desarrollado casi exclusivamente por mujeres. Además, observamos las implicancias que conllevó que un empleo presente importantes continuidades con el trabajo doméstico no remunerado, a partir del análisis de una ocupación particular, propia de una ciudad turística. Para lograr dicho objetivo organizamos el texto en tres apartados. En el primero de ellos, exponemos los derechos y obligaciones laborales garantizados y establecidos por la ley y los comparamos con relatos de experiencias de las trabajadoras referidos a las condiciones de trabajo a las que estaban expuestas. Más allá de que la regulación alcanzaba a todas las trabajadoras del sector, los relatos hacen referencia a una fuerte diversidad de situaciones laborales. La época del año, el tipo de establecimiento y la categoría del hotel, eran algunos de los factores que influían en las condiciones de trabajo. En ese sentido, mostramos los escenarios laborales diversos en los que se desempeñaban las mucamas de hotel de la ciudad.

En el segundo apartado, exponemos los vínculos y continuidades con el trabajo doméstico no remunerado así como sus diferencias. Nos detenemos en la percepción que tienen las propias mucamas de los saberes y habilidades implicados en este trabajo y en las importantes tensiones expresadas en relación a ello. La idea que sostenemos es que este trabajo se desarrolló durante largas décadas gracias a los conocimientos aprendidos y a las habilidades adquiridas por las mujeres en el marco del hogar. No obstante, la valoración de las destrezas necesarias para realizar este trabajo como saberes femeninos “naturales” se tradujo en una descalificación del mismo y en una profesionalización tardía de la actividad. Además, entendemos que en el ámbito del hotel las trabajadoras adquirirían una formación adicional específica que, por diversos motivos que luego serán explicitados, no era identificable tan fácilmente.

Por último, en el tercer apartado, ponemos en consideración la ‘invisibilidad’ del trabajo de las mucamas. A pesar de que este empleo comparte, en ciertos aspectos, la invisibilidad que caracteriza al trabajo doméstico remunerado y no remunerado, presentaremos algunos matices a esta idea, mostrando cómo en los relatos de las trabajadoras salen a la luz los esfuerzos realizados para que su trabajo fuera valorado, principalmente por los huéspedes de los hoteles. Además analizamos el impacto que la realización de esta tarea tuvo sobre sus cuerpos.

El artículo se propone como una contribución, desde una perspectiva histórica, a los estudios sobre segregación ocupacional por género. Ésta se manifiesta, entre otras cosas, en la concentración de las mujeres en determinados sectores económicos, áreas de ocupación y categorías ocupacionales. Particularmente, en los hoteles existía una división sexual del trabajo producto de la vinculación de distintas tareas con las habilidades identificadas tradicionalmente con cada uno de los géneros. Mientras los varones se desempeñaban como gerentes, administrativos, conserjes, cocineros o mozos, las mujeres lo hacían como mucamas, lavanderas o telefonistas (Ramos, Rey-Maqueira y Tugores, 2002). Los estereotipos tradicionales en torno a la feminidad y a la masculinidad, producto de construcciones ideológicas y sociales, contribuyeron a la distinción entre trabajos “masculinos” y “femeninos”, asociando a estos últimos a las tareas de menor cualificación (Wajcman, 2005).

Dentro de la línea de estudios que focaliza en el trabajo femenino, el trabajo doméstico no remunerado fue un tema con gran relevancia. Particularmente fueron las investigadoras feministas las que se abocaron a su estudio generando una importante y variada literatura en torno a este tema (Hartmann, 1981; Benería, 1999; Davis, 2005; Himmelweit, 2005; Molyneaux, 2005). Sin embargo, sólo en las últimas décadas se ha comenzado a indagar en los trabajos (empleos)³ que se desarrollan en el mercado pero que guardan importantes similitudes con el trabajo doméstico no remunerado desarrollado por las mujeres en el marco del hogar.⁴

Nuestro análisis está centrado en diez historias de vida de mucamas de hotel, entrevistadas en la ciudad de Mar del Plata entre noviembre de 2012 y mayo de 2013, que resultan significativas a los fines de esta investigación (Kofes, 1998). Las entrevistadas se encuentran en una franja etaria de 58 a 75 años, comenzaron a trabajar entre mediados de la década del sesenta y mediados del setenta, todas conformaron una familia y tuvieron hijos durante su período en actividad. Estas experiencias pueden ser enmarcadas en un proceso más amplio de transformaciones que afectaron al mercado de trabajo urbano. En Argentina, luego de haberse registrado a fines de la década del cuarenta el índice histórico más bajo de participación femenina en el mercado de trabajo, hacia mediados del siglo XX y en las décadas siguientes, esta tendencia comenzó a revertirse. En esos años, fue la

² Sostenemos que el trabajo era desarrollado casi exclusivamente por mujeres porque, si bien existía la figura del “mucamo” en los Convenios Colectivos de Trabajo, por la información que nos han brindado otras fuentes, como los testimonios orales, sabemos que durante las décadas analizadas, su presencia era mucho menor en relación a las de las mucamas. Además, su escasa aparición en las fuentes judiciales nos confirma este dato: en las sentencias dictadas entre el año 1958 y 1980, aparecen implicados sólo tres mucamos (frente a más de ciento dieciséis mucamas). Expediente 2907, Tribunal de Trabajo N° 2, Mar del Plata, 1963; Expediente 3305, Tribunal de Trabajo N° 2, Mar del Plata, 1965; Expediente 4519, Tribunal de Trabajo N° 2, Mar del Plata, 1968.

³ Utilizamos las categorías de trabajo y de empleo tal como lo hace Margaret Maruani (2000).

⁴ Existen diversos estudios que han analizado el trabajo doméstico remunerado o servicio doméstico. Sin embargo, a diferencia del trabajo de las mucamas de hotel, aquel continúa siendo desarrollado, aunque por una persona ajena al grupo doméstico, dentro del ámbito del hogar y con derechos y obligaciones muy diferentes al del resto de los trabajadores (Pérez, 2012, 2013).



incorporación de las mujeres en el sector terciario, más específicamente en los servicios, lo que incidió en un aumento considerable en sus tasas de empleo, llegando a constituir, según el censo de 1960, el 52% de los empleados del sector. Al mismo tiempo, la relación entre las mujeres y el mundo laboral sufrió una serie de transformaciones en este período, en el que las mujeres casadas empezaron a reinsertarse en el mercado después de tener hijos, en un contexto de cambios en las representaciones sobre el trabajo femenino (Wainerman, 2005; Lobato, 2007). Además, en la ciudad de Mar de Plata específicamente, el auge del turismo de masas durante el período analizado (en especial en las décadas de 1960 y 1970) multiplicó la cantidad de hoteles y pensiones, generando un aumento en la demanda de mano de obra (masculina y femenina) para el sector (Pastoriza, 2008).

Para contextualizar dichas experiencias nos hemos valido de otras fuentes. Los censos nacionales, anuarios estadísticos y publicaciones oficiales del Partido de General Pueyrredón nos han brindado datos de tipo estadístico vinculados a la relevancia económica del turismo en la ciudad, al desarrollo y crecimiento hotelero y a los niveles de trabajadores empleados en el sector.

Asimismo, hemos situado las experiencias relatadas respecto de las regulaciones laborales de la actividad. Para ello utilizamos como fuente de información los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT) de la Industria Hotelera y Gastronómica correspondientes a la Zona Atlántica. Debido a que el mercado de trabajo marplatense estaba altamente influenciado por el carácter estacional que presentaba el turismo, las regulaciones de los empleos vinculados a este muchas veces eran de carácter local, tal como ocurría en el caso de la gastronomía y la hotelería.

Otra de las fuentes utilizadas fueron las sentencias judiciales correspondientes al Tribunal de Trabajo N°2 de la ciudad de Mar del Plata. Analizamos, aproximadamente, 150 sentencias de litigios que afectaron a mucamas de hotel, dictadas entre el año 1958 (año de los primeros registros de sentencias disponibles en el tribunal) y 1980.⁵ Esta fuente nos brinda un importante caudal de información que va tanto desde los modos en que se iniciaba o finalizaba una relación laboral, las condiciones de trabajo a las que estaban expuestas las mucamas, las tareas realizadas, la reglamentación y salarios vigentes, los niveles de sindicalización, hasta las representaciones sociales existentes en torno al trabajo de las mujeres realizado en el mercado o en el ámbito familiar, visibles en las declaraciones de empleadores, empleadas y testigos y en los dictámenes de los jueces.

La reglamentación laboral y las condiciones de trabajo

A pesar de la diversidad de situaciones laborales existentes entre las mucamas de hotel en este período, podemos decir que, desde el punto de vista legal, estaban incluidas -en su gran mayoría- dentro de los CCT celebrados por el gremio que nucleaba a los trabajadores hoteleros y gastronómicos. El 2 de agosto de 1948 se constituyó la Federación Obrera Argentina de la Industria Hotelera (FOAIH) la que obtuvo, en 1949, su personería gremial.⁶

Esta Federación agrupó a todos los gremios de las ramas hotelera y gastronómica que se habían constituido en todo el territorio nacional a lo largo de más de 40 años, incluyendo a las mucamas. Posteriormente, el 25 de agosto de 1955, la FOAIH, se transformó en un único sindicato denominado "Unión de Trabajadores Gastronómicos de la República Argentina" (UTGRA)⁷, el cual, cuarenta y cuatro años más tarde, modificó su denominación, designándose "Unión de Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina" (UTHGRA).⁸

Los CCT de la Industria Gastronómica y Hotelera incluían a gran parte del personal que cumplía tareas en establecimientos hoteleros y gastronómicos: porteros, mozos, *comises*⁹, mucamas, conserjes, cadetes, ascensoristas, telefonistas, cocineros, ayudantes y peones de cocina, cafeteros, lava copas, entre otras tantas categorías laborales.¹⁰

En primer lugar, el CCT para la Zona Atlántica establecía que los trabajadores temporarios debían ser contratados por un mínimo de noventa días, comprendidos entre el 1 de diciembre y el 30 de abril.¹¹ Para aquellos que ingresaran luego del 25 de enero, el contrato debía ser de un mínimo de cincuenta días. Si el trabajador o trabajadora se desempeñaba algún día entre el 1 de mayo y el 30 de noviembre, era considerado permanente. Su jornada de trabajo no podía superar las 8 horas diarias o las 48 horas semanales. Debían percibir un tiempo de descanso semanal obligatorio, el cual podía ser convenido entre el empleado y el empleador y gozarse en los períodos de menor actividad. Todos los empleados efectivos comprendidos en el CCT, debían gozar de vacaciones anuales pagas como lo determinaba la Ley 12.921. Asimismo, frente a un despido injustificado, los trabajadores y trabajadoras debían percibir el sueldo fijo estipulado, el porcentaje correspondiente y la suma de un determinado monto de pesos por día en concepto de casa y comida por el plazo determinado en su respectivo contrato.

⁵ Las sentencias judiciales, previamente a la presentación del veredicto en torno a un litigio abierto entre empleados y empleadores, cuentan con los antecedentes de la causa en los que constan los distintos pasos seguidos para la comprobación de la relación laboral, la categoría de los trabajadores, la duración de dicha relación, así como el modo de finalización. Además se realiza un análisis respecto a la validez de la demanda realizada y, en relación a ello, se presenta, finalmente, el dictamen del tribunal. A lo largo de la sentencia, además de aparecer la voz de los jueces y abogados, aparecen -aunque de modo de mediado- la voz de testigos y de los trabajadores implicados.

⁶ Resolución N° 49/49 de la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Nación.

⁷ Resolución N° 160/55 del Ministerio de Trabajo y Previsión de la Nación.

⁸ Resolución N° 9097/99 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

⁹ El puesto de *comis* era uno de los de más baja jerarquía dentro de los bares y restaurantes (incluidos los de los hoteles). Se desempeñaban como ayudantes de los mozos y camareros.

¹⁰ Decimos gran parte porque no todos los trabajadores estaban incluidos ni gozaron de los beneficios brindados por el sindicato de trabajadores hoteleros y gastronómicos (UTGRA) y por sus CCT. La ciudad de Mar del Plata se caracterizó por una fuerte presencia de hoteles gremiales. En esos casos, los trabajadores eran incluidos en el sindicato al que pertenecía el hotel o en el sindicato de trabajadores de entidades deportivas y civiles (UTEDyC).

¹¹ Convenio Colectivo de Trabajo para la Industria Gastronómica y Hotelera, Zona Atlántica. Vigente entre el 1° de mayo de 1956 y el 30 de abril de 1958, consultado en revista HOPEBAR, Mar del Plata, diciembre de 1957. Los distintos CCT de las décadas aquí analizadas mantienen la misma reglamentación, actualizando únicamente los salarios de los trabajadores.



La particularidad más importante del trabajo en la hotelería se encontraba en la percepción del laudo o porcentaje gastronómico. El 4 de septiembre de 1945 la Secretaría de Trabajo y Previsión sancionó el derecho al denominado 'laudo' (un porcentaje de la ganancia de los establecimientos donde trabajaran) para trabajadores gastronómicos de todo el país, prohibiendo, al mismo tiempo, las propinas.¹² El argumento principal para la sanción de dicha medida era que la propina, como medio de remuneración del trabajo de los empleados de hoteles, restaurantes, bares y establecimientos similares, impedía que el trabajador contara con recursos fijos y exigibles, ya que constituía una forma irregular de pago, dependiente de la exclusiva voluntad de los clientes. Se estableció, entonces, que los trabajadores tendrían derecho, además de la remuneración fija, a un porcentaje individual sobre el valor de los servicios prestados, que debía ser abonado por los clientes. Así, las mucamas de hotel, al igual que otros trabajadores como conserjes, mozos, ascensoristas o telefonistas, entre otros, se vieron beneficiadas con esta forma de remuneración.¹³

Los porcentajes se distribuían entre el personal de cada rama por un sistema de puntaje establecido para cada puesto. A las mucamas, en particular, le correspondían 5 puntos (debajo de los mozos o conserjes con 8, igual que un *comis* de comedor y por encima de un portero que contaba con 4 o de un cadete de portería, con 2). La distribución de los puntos entre el personal nos revela las jerarquías laborales dentro del hotel. En tanto su trabajo era catalogado como femenino y poco calificado, las mucamas se beneficiaban con un porcentaje de ganancias menor al de otros empleados. Como se observa en una sentencia judicial de una demanda colectiva (mzos, camareras y mucamas), en un hotel cuyos ingresos a repartir alcanzaban los \$13.750,46, al dividirse por 125 (resultado de la suma de todos los puntos del personal total del hotel), el valor del punto era de \$110. A ese valor, por lo tanto, el porcentaje de los mozos alcanzaban a \$880 y el de las mucamas a \$550.¹⁴

A pesar de las distancias, siempre existentes, entre la reglamentación y la situación real de las y los trabajadores, los testimonios de las mucamas a los que hemos accedido manifiestan numerosas similitudes en relación a las condiciones de trabajo establecidas en el CCT en lo que refiere a la extensión de los contratos, la duración de la jornada laboral, la percepción del laudo, etc. Sin embargo, debemos reparar en la construcción de nuestra muestra de entrevistas. Muchas de las entrevistadas fueron contactadas gracias a la información que nos brindaron los hoteles en los que ellas se desempeñaron. Éstos eran establecimientos de un tamaño considerable y con un importante número de plazas que estaban destinadas al alojamiento de turistas. Por lo tanto, es probable que aquellas que trabajaban en condiciones más irregulares o en hoteles pequeños -más próximos a las pensiones- ocupen un lugar relativamente menor en la muestra.

Trabajo en el hotel y trabajo en el hogar

Entrevistadora:- ¿[Usted trabajó] siempre como mucama?

Ester:- Como mucama sí...Sí, porque yo no tenía estudios, no tenía nada...¹⁵

La cita con la que abrimos este apartado pertenece a Ester, una mujer de 74 años que trabajó gran parte de su vida como mucama. En el año 1962, recién casada y proveniente de la provincia de La Pampa, llegó junto a su esposo a radicarse en la ciudad de Mar del Plata. Según su relato la elección de este destino se debió a dos cuestiones principales. En primer lugar, un hermano y la cuñada de Ester ya residían allí. En segundo lugar, habían ido previamente de vacaciones y la ciudad les había gustado. Sin embargo, indagando un poco más, encontramos que otra de las motivaciones para migrar a otra ciudad era la búsqueda de oportunidades laborales y Mar del Plata las ofrecía. En el caso del matrimonio de Ester, no sólo su esposo era quien buscaba trabajo, ella también venía dispuesta a buscar un empleo.

Ester nunca tuvo otro empleo que no estuviera vinculado a tareas de limpieza. Se desempeñó como mucama en casas particulares, mucama en una clínica y mucama de hotel. Sin embargo, esto no sólo se dio en su caso. En la ciudad de Mar del Plata, muchas mujeres encontraron en los hoteles (y en el servicio doméstico) un espacio que permitió su inserción en el mercado laboral. ¿Por qué ello ocurrió así? ¿Qué cuestiones hicieron que éste se convirtiera en un trabajo feminizado? ¿Qué saberes o habilidades requería el trabajo como mucama? La primera respuesta que dieron las entrevistadas frente a esta pregunta era que no contaban con ningún tipo de conocimiento ni de capacitación. Como se verá más adelante, en este artículo nos interesa cuestionar esta afirmación. Ahora bien, ¿en qué consistía este trabajo?

El trabajo realizado por las mucamas de hotel presentaba importantes similitudes con algunas de las tareas propias del hogar. El artículo 15 en su inciso a) del CCT, especificaba qué actividades correspondían a este puesto de trabajo. Allí, se establecía que el personal de mucamas debía mantener la limpieza de los pisos, teniendo prohibido rasquetearlos y encerarlos. Asimismo, se les prohibía lavar copas, platos y vasos que no correspondieran al servicio de desayuno o té. No podían realizar trabajos pertenecientes a la cocina o cafetería, como tampoco lavar, limpiar o planchar ropa que fuera de la casa o de los pasajeros. Tampoco realizarían movimientos de muebles, camas o colchones de un piso a otro. La cantidad de habitaciones que podían atender dependía de la categoría del hotel: en categoría especial no podían atender más de seis habitaciones; en categoría 'A', diez; en categoría 'B', doce; y en categorías 'C' y 'D', catorce. Llama la atención que los CCT no explicitaran qué tareas debían realizar las mucamas, sino que hacían hincapié en aquellas que no debían realizar.

¹² Cabe aclarar que, a pesar de dicha prohibición legal, como muestran las entrevistadas, en la cotidianeidad las propinas siguieron percibiéndose ya que era una práctica bastante arraigada en la sociedad.

¹³ La ley 12.921, ratificaba el decreto 4148/46, el cual declaró obligatorio el laudo dictado por la Secretaría de Trabajo y Previsión el año anterior (Krotoschin y Ratti, 1967). En el año 1980 fue expresamente derogado por el decreto-ley 22310.

¹⁴ Expediente 8522, Tribunal de Trabajo N° 2, Mar del Plata, 1972.

¹⁵ Entrevista a Dalmasso, Ester, Mar del Plata, 20 de noviembre de 2012.



Entendemos que si había una prohibición explícita de que las mucamas realizaran ciertas tareas puede deberse a que en la práctica se solicitaba o pretendía que las hiciera, lo que fue confirmado por algunas entrevistadas. Igualmente no podemos generalizar y sostener que ello ocurriera en todos los hoteles. Si nos remitimos a las experiencias relatadas por las mucamas, podemos sostener que sus situaciones laborales eran diversas. Mientras algunas expresaron que solamente realizaban las tareas de orden y limpieza de cuartos y baños, otras manifestaron que también realizaban otras tareas como por ejemplo trasladar colchones, o prestar servicios en el lavadero o en el sector de planchado (tareas prohibidas según la reglamentación vigente).

Dicha situación se daba de modo más recurrente en aquellos casos en que las mucamas no eran empleadas temporarias, sino que trabajaban durante todo el año. En los meses del invierno, al reducirse el personal del hotel, aquellas trabajadoras que permanecían en actividad debían realizar tareas adicionales (a su puesto) que fueran necesarias para el funcionamiento del establecimiento: limpieza de otros espacios, además de las habitaciones, lavandería, planchado, preparación del desayuno, etc.

Si bien no contamos con estadísticas que discriminen cuántos eran los empleados en el sector hotelero en invierno y cuántos en verano, algunas de las entrevistas nos brindan información al respecto. Según los recuerdos de Ester, en un hotel que contaba con cien habitaciones aproximadamente, durante el verano las mucamas eran ocho, pero en invierno eran sólo tres. Similar es el relato de Marta R., quien recuerda que mientras en la temporada estival las mucamas eran ocho, en invierno la única que continuaba trabajando en el hotel era ella. Luego de trabajar una temporada, Marta R. quedó como única mucama efectiva. Durante el invierno ella se encargaba, además de la atención de todas las habitaciones ocupadas, de la limpieza de la vereda, del hall y de los pasillos, así como de lavar y planchar la ropa del establecimiento (sábanas, toallas, cortinas, etc.).

Esta situación era más común en los hoteles de dimensiones reducidas que, generalmente, contaban con una única mucama. En una sentencia judicial del año 1972, por ejemplo, encontramos el caso de una mucama que desarrollaba sus actividades en un hotel residencial con nueve habitaciones. En una de las habitaciones residía ella misma y en otra, los dueños del hotel. Allí, la actora además de realizar las tareas preparatorias para la apertura del establecimiento en la temporada, atendía las habitaciones en calidad de mucama, lavaba y planchaba la ropa del restaurant y del hotel.¹⁶

A pesar de la gran diversidad de situaciones de trabajo a las que estaban expuestas las mucamas de hotel, un aspecto en común era que todas las actividades realizadas -correspondientes a su puesto o no- eran tareas "feminizadas", es decir asignadas y realizadas tradicionalmente por mujeres tanto en el espacio doméstico como en el mercado de trabajo: limpiar, lavar la ropa, planchar. Esta similitud entre las tareas realizadas en el hotel y las tareas desarrolladas en el hogar podemos encontrarla también en las décadas posteriores a nuestro período de estudio. Sin embargo, hacia fines de la década del ochenta y, con mayor énfasis a partir de la década del noventa dicho trabajo fue afectado por una serie de transformaciones que tendieron a matizar los vínculos y continuidades existentes con el trabajo doméstico, manifestadas principalmente en el requerimiento de una capacitación adicional (al del espacio doméstico) para la realización de dicho trabajo.

La desigual valoración de las habilidades y destrezas femeninas y masculinas se tradujo en la conformación de un patrón de desigualdad en las calificaciones. Así, los servicios, vinculados a lo relacional, se consideraban inscritos en un universo laboral en el que se requerían unas cualidades inherentes a la naturaleza femenina. Las mujeres encargadas usualmente de las tareas de cuidado y limpieza del hogar se desempeñaban dentro del hotel en puestos con características similares. En consecuencia, estas representaciones tendieron a enmascarar las competencias que se aplicaban en los servicios (Dune- Richard, 2000). Ello es lo que Margaret Maruani ha denominado proceso social de producción de la calificación: en términos empresariales (aunque no solamente, sino también sociales), la limpieza era considerada como un trabajo no calificado ya que se suponía que todas las mujeres sabían limpiar desde la infancia y que, por lo tanto era un oficio de fácil aprendizaje (Maruani citada en Arias y Wilson, 1997).

El empleo como mucama era una posibilidad, para aquellas mujeres que tenían una "necesidad" de trabajar, ya que su desempeño como ama de casa les brindaba los conocimientos necesarios.¹⁷ Sin embargo, en sus relatos las diferencias entre el trabajo doméstico y el trabajo en el hotel salen a la luz. Es decir, un trabajo que ha sido asociado con el ámbito del hogar, se transforma en algunos aspectos cuando se realiza en otros espacios. En ese sentido, durante el período analizado, si bien en el momento de ser contratadas o de haber empezado a trabajar contaban sólo con los saberes adquiridos en el ámbito doméstico, en el transcurso del trabajo cotidiano (ya sea en el hotel, ya en su hogar) iban adquiriendo nuevos saberes y una nueva formación.¹⁸

¹⁶ Expediente 8277, Tribunal de Trabajo N°2, Mar del Plata, 1972. Un caso similar es el presentado en el Expediente 3529 de 1965, del mismo Tribunal: la demandante se había desempeñado en el establecimiento en diversas funciones como peona de cocina, planchadora, lavandera, mucama, etc. O el correspondiente al Expediente 60 de 1958 en el que la demandante trabajaba como cocinera, mucama, lavandera y planchadora, gozando de un sueldo, de habitación y comida para ella y para su esposo.

¹⁷ Gran parte del siglo XX ha estado influenciado por las ideas de la domesticidad, que definían lo femenino por la maternidad y consagraban a las mujeres a los quehaceres de la casa. Si las mujeres ejercían tareas asalariadas, ello se debía a una situación excepcional atribuida a la necesidad económica que se originaba en los ingresos insuficientes, la muerte o el abandono del proveedor (Lobato, 2007).

¹⁸ En años posteriores, la aparición de cursos de formación y capacitación para mucamas (tanto en ámbitos educativos públicos como privados), puede ser interpretada como una manifestación de un cambio en el modo de percibir los saberes y habilidades necesarios para la realización de este trabajo. Ya sea antes de ingresar a trabajar al hotel como durante el período laboral, muchas de las mujeres trabajadoras recibían una capacitación adicional que incluía conocimientos desde costura y lencería, manejo de maquinarias de lavado de ropa y manipulación de productos de limpieza hasta formas de organización del trabajo y racionalización del tiempo.



Como sostiene Bernard Lahire (2001), las personas no siempre son “consientes” ni están en condiciones de hablar de lo que son, de lo que hacen o de lo que saben. Hay prácticas y saberes que no son identificables como tales. Cuando se pregunta a alguien respecto a lo que “saben” o lo que “hacen”, aquellos cuyos saberes o sus saberes-hacer están objetivados (claramente identificados desde el punto de vista social) tienen mayor facilidad en “declarar” sus saberes y sus prácticas. Así, las prácticas y los saberes más visibles y declarables son aquellos ligados a tiempos y lugares específicos, relativamente autónomos. Cuando se les pregunta sobre sus “saberes”, las personas se refieren con más facilidad a todos los tiempos oficiales y explícitos de transmisión de saberes que a todo lo que aprendieron sin ser plenamente conscientes.

Ello puede advertirse en los relatos de las entrevistadas. Cuando se les pregunta con qué capacitación contaban en el momento de inicio de la relación laboral, la respuesta inmediata de todas es “ninguna”. Sin embargo, cuando indagamos un poco más, todas hacen referencia a sus experiencias en la realización del trabajo doméstico en su hogar, presentándose una importante tensión en torno al aprendizaje de los saberes y habilidades requeridas para la realización del trabajo. ¿Cómo pueden interpretarse y explicarse dichas respuestas? Probablemente, esos “saberes invisibles”, como sostiene B. Lahire, fueron producto de ciertas situaciones de socialización en que dichas mujeres (desde niñas) fueron llevadas a construir hábitos, disposiciones, saberes y saberes-hacer vinculados al trabajo doméstico, en el interior de marcos socialmente organizados, sin que haya habido una transmisión expresa (Lahire, 2001). En ese sentido, en el caso de las mujeres, la adquisición de saberes vinculados a la realización del trabajo doméstico es parte del proceso de construcción de su identidad femenina.

Otra tensión importante se observa en relación a lo aprendido en el marco del hotel y del trabajo cotidiano. En los relatos, aparece recurrentemente la idea de que en el marco laboral no se adquirirían nuevos conocimientos y que todo “ya se sabía de antes”. Sin embargo, aparecen ciertas contradicciones al respecto. Frente a la pregunta directa respecto a la capacitación necesaria para este trabajo, en algunas ocasiones las entrevistadas aludían a sus experiencias domésticas como único entrenamiento y, en otras, reconocían el aprendizaje que se adquiría en el marco laboral. Por un lado, en algunos testimonios se destaca que los conocimientos que las mujeres ya poseían debían “adaptarse” a las exigencias del hotel. Por otro lado, las entrevistadas relatan que ellas mismas eran las encargadas de “enseñarle” a hacer el trabajo a las mucamas nuevas.

En efecto, en un primer momento, Elida nos dijo que todos los conocimientos que tenía para realizar su trabajo los había adquirido en el hotel. Martínez, su jefe -y dueño del establecimiento-, le enseñó cómo golpear y pedir permiso a los huéspedes, “...porque hasta el tono de voz te enseñaban antes”, dijo Elida. Sin embargo, cuando se le preguntó si aprendió muchas cosas nuevas, nos dijo: “No, yo ya lo sabía, era muy limpieta... Ahí, en el hotel es así: si vos sabés limpiar en tu casa después te tenés que adaptar a los requisitos del hotel...”.¹⁹

¿Qué sentido puede tener este cambio de mirada, según el momento de la entrevista, respecto al aprendizaje de los conocimientos y habilidades que implicaba su trabajo? Una primera interpretación podría considerar que la realización de ambos trabajos (como mucama y el trabajo doméstico en sus hogares) de forma paralela puede haber influido en los recuerdos y en la forma de evocar el pasado de estas mujeres. Una segunda lectura, siguiendo lo planteado por Lahire, podría remitirnos a la dificultad de percibir qué otras cosas ocurren mientras se está trabajando. Así, los conocimientos adquiridos en el trabajo cotidiano serían más difíciles de explicitar porque son saberes que se aprendieron sin saberlo. Muchas veces, en el aprendizaje informal de oficios, lo que se transmite no es un “saber”, sino un “trabajo” o una “experiencia”.

Como vimos, las fuertes continuidades del trabajo realizado por las mucamas en el hotel con el trabajo doméstico, opacaron la percepción de las propias trabajadoras de su conocimiento y formación específica para el desarrollo de esta tarea. En el caso del trabajo doméstico no remunerado, la valoración social de los saberes aplicados en las labores domésticas como “naturales” e “innatos” de las mujeres, conllevan a su desvalorización, escaso reconocimiento y a una tardía profesionalización de la actividad. ¿Cómo era en el caso del trabajo en los hoteles? ¿Cómo perciben las mucamas su propio trabajo?

¿Saberes invisibles para un trabajo invisible?

Al igual que lo que ocurría con el trabajo doméstico (remunerado y no remunerado), una de las particularidades que observamos en relación a las actividades realizadas por las mucamas en el hotel es su invisibilidad. A primera vista, en el caso de las mucamas de hotel, la invisibilización es doble: además de su escaso reconocimiento a nivel social, este trabajo se realiza en ausencia de los huéspedes del hotel, sus beneficiarios inmediatos. A diferencia de otros servicios en que la interacción cara a cara entre el productor (o trabajador) y el consumidor es necesaria para producirlo (como por ejemplo en el caso de un peluquero/a, cuyo trabajo no existiría sin la presencia del cliente/a), aquí si bien los principales destinatarios del trabajo de las mucamas son los huéspedes del hotel, éstos solo observan y disfrutan de los resultados, no el proceso de trabajo en sí mismo.

No obstante, tanto la distancia entre las mucamas y los huéspedes como la invisibilidad de su trabajo deben ser matizadas. En primer lugar, ellas destacan que *estaban para servir*: el foco del trabajo estaba puesto en las necesidades de los clientes del hotel. En este tipo de trabajo, como sostiene Enrique de la Garza Toledo, la típica relación laboral bilateral entre asalariados y empresarios se convierte en una relación triádica que incluye, además, a los huéspedes (de la Garza Toledo, 2009). En este sentido, a pesar de ser un trabajo que se encontraba en una “zona gris” en lo que se refiere a la interacción/no interacción entre las mucamas y los huéspedes, éstos tenían cierta influencia en su trabajo. El trabajo de las mucamas estaba afectado por el comportamiento del cliente y sus deseos, incluso en ausencia de una interacción significativa, las acciones de los clientes influían en el ritmo y en las experiencias de trabajo (Sherman, 2011).

¹⁹ Entrevista a Jaibes, Elida, Mar del Plata, 5 de marzo de 2013.



De acuerdo con ello, podemos traer a cuenta la experiencia relatada por Luisa quien contaba cómo cambiaba el trabajo durante marzo, mes en que la ciudad recibía principalmente a turistas adultos mayores. Si por un lado, para las ocho de la mañana -horario de comienzo de la jornada laboral de las mucamas- las habitaciones ya estaban vacías para poder comenzar a trabajar, por otro, el ritmo del trabajo aumentaba porque los huéspedes, después del mediodía, regresaban para dormir la siesta. Esto no ocurría tan frecuentemente en enero o febrero, meses en que los turistas acostumbraban a ir a la playa, lo que les permitía a las mucamas desarrollar su trabajo en las habitaciones hasta las dieciséis horas (horario de finalización de la jornada).

Los clientes no sólo influían en el ritmo del trabajo. La misma relación laboral podía depender de la satisfacción de los huéspedes. En ese sentido, Elida nos decía que frente a la queja de algún huésped, el hotel podía despedir al empleado o empleada responsable. Cabe destacar que el hotel en que Elida trabajaba era uno de los hoteles de más alta categoría de la ciudad y, quizás, dicha política empresarial podía ser consecuencia del nivel socio-económico del público que lo frecuentaba.

En los relatos de las mucamas se revela el esfuerzo constante que realizaban individualmente por “destacarse” por sobre sus compañeras y que podemos interpretar como una forma de hacer más visible su trabajo ante los ojos de los empleadores y de los huéspedes. Tal es el caso de Marta P., quien recordó que un amigo de su marido le había comentado que con lijas finas podían limpiarse los artefactos del baño para que quedasen más limpios. Así, luego de probar en su casa, comenzó a llevar sus propias lijas para limpiar las habitaciones del hotel con el objetivo de que su trabajo se destacara por sobre el del resto. En ese sentido, Elida también comentaba que en “los detalles” estaba la particularidad de su trabajo:

(...) cada mujer es distinta ¿no? entonces cada mucama es distinta [...] Yo arreglaba los camisones de una manera y las otras de otra manera... todos éramos distintos. O sea que la persona que entraba a la habitación, el huésped, sabía que yo había tenido franco o que yo no le había abierto la habitación. ¿Entendés? yo por ejemplo le ponía todo con un platito o una servilletita, todos esos detalles, otra no ponía servilletita...²⁰

A pesar de que no sea la explicación de su propia conducta, Elida desliza en su relato una de las finalidades de la buena atención a los huéspedes: la obtención de mayores propinas.

Acá en un congreso guardé un pijama de un año a otro porque venían siempre los mismos secretarios y cuando se lo devolví se quería morir. Si yo sabía que era de él, lo habíamos guardado con nombre y apellido, lo conocemos. Cuando vino, se lo dimos. Él lo dio por perdido... y a las chicas eso les gustaba... aparte se ganaban las propinas, era importante eso...²¹

En el final de esta cita se deja entrever una de las motivaciones de su trabajo. En el relato, Elida intenta distanciarse de aquellas que realizaban su trabajo por las propinas y lo menciona en términos de “a las chicas eso les gustaba”, sin incluirse dentro del conjunto. No obstante, a partir de éste y otros de los relatos que destacan la importancia de las propinas, podemos inferir que éstas eran una importante motivación. Cabe aclarar que, como mencionamos en apartados anteriores, aunque hasta el año 1980, la vigencia del denominado laudo gastronómico prohibía expresamente la percepción de propina por parte de los trabajadores, ésta era una práctica bastante arraigada en la sociedad. La propina, si bien no era una característica exclusiva de la actividad gastronómica, tenía una fuerte presencia en ella. En este sector de servicios, en ciertos casos la atención al cliente era de carácter personalizada. Así, la satisfacción del cliente ante la calidad del servicio recibido era expresada, en reiteradas oportunidades, con la entrega de una suma de dinero extra al trabajador. Las mucamas de los hoteles marplatenses no fueron ajenas a esta situación y sus esfuerzos por agradar con su trabajo a los huéspedes, diferenciándose, si era necesario, de sus propias compañeras, se develan en sus relatos.

El trabajo también se hacía visible en los cuerpos de las trabajadoras. La demanda de esfuerzo y el desgaste físico ocasionados por esta actividad son aspectos mencionados por las entrevistadas, aunque con matices. El caso más extremo es, quizás, el de Lina, quien sostuvo que éste era un ‘trabajo insalubre’. Como consecuencia de la realización de trabajos que demandaban mucho esfuerzo físico, como lavar las alfombras con máquinas muy pesadas o dar vuelta los colchones, su columna y sus huesos sufrieron importantes desgastes. La artrosis y la deformación de sus huesos le impiden, actualmente, la realización de muchas tareas, incluidas las domésticas. Silvia describe una situación similar, en la que se destaca el enorme esfuerzo físico que implicaba realizar su trabajo y su impacto en la salud:

(...) y era bastante complicado el trabajo porque era mucho más...eh... mucho más manual que ahora... era mucho más pesado también ¿no? No había tanta tecnología, tanta cosa que facilitaba el trabajo [...] El trabajo era pesado, la forma de limpiar también, no había los productos que hay ahora... por ejemplo hoy en día existen los desengrasantes, una pasadita y se terminó. En esa época se usaba el ácido muriático, era muy frecuente usar el ácido muriático. Se hacía una pastita, se ponía el antiguo “Puloil” y se ponía ácido muriático rebajado con agua... se hacía una pastita y con eso se limpiaban los azulejos, era muy tóxico. Entonces era más complicado el trabajo...²²

En el recuerdo de Ester, en cambio, el esfuerzo y desgaste físico son puestos en segundo plano. En este sentido, en un primer momento manifestó que su trabajo no le generó ningún problema físico. Indagando un poco más, Ester reveló que posee várices en las piernas, producto de las largas horas que pasaba de pie. Sin embargo, insistió en que ella es una mujer sana. El relato de Elida

²⁰ Entrevista a Jaibes, Elida, Mar del Plata, 5 de marzo de 2013.

²¹ Entrevista a Jaibes, Elida, Mar del Plata, 5 de marzo de 2013.

²² Entrevista a Martínez, Silvia, Mar del Plata, 26 de noviembre de 2012.



fue similar. Cuando se le preguntó si tuvo algún problema físico como consecuencia del trabajo, inmediatamente respondió “para nada”, segundos después agregó: “Lo único que me quedó esto [muestra el dedo pulgar de la mano] que el médico dice es el mal de la mucama viste [...] de hacer las camas...se deforma este hueso...”.²³

¿Por qué, a pesar de los efectos negativos -actualmente visibles- que su trabajo tuvo sobre sus cuerpos, algunas mucamas, en un primer momento de la entrevista, los niegan o les restan importancia?

Una posible respuesta es que el mismo discurso de las mujeres está permeado y mediado por los presupuestos culturales que consideran que los trabajos realizados por las mujeres no conllevan esfuerzo físico.²⁴ La invisibilidad del esfuerzo que implicaba la realización del trabajo doméstico no remunerado se extendía a las mucamas de hotel impidiendo su visibilización, aún por parte de las mismas trabajadoras. No obstante, aún las entrevistadas que restan importancia a las dolencias físicas, destacan las consecuencias de los esfuerzos realizados, de los movimientos repetitivos o de la manipulación constante de productos químicos.

Éste es el caso de Marta P., quien tuvo que ser asistida médicamente en su lugar de trabajo, en más de una oportunidad, por intoxicarse por inhalación de lavandina. Sin embargo, en su relato ello aparece como una anécdota graciosa en la que cuenta cómo, a pesar de que se lo habían prohibido, ella continuó usando dicho producto. En cambio, los términos que utilizó Lina para referirse a su trabajo muestran un mayor padecimiento: “cuando uno es joven lo aguanta”. La *juventud* como elemento necesario para la realización del trabajo aparece, nuevamente, en el relato de Marta R., quien destacaba que a pesar de que ella era joven, el trabajo era muy duro y, a veces, el cuerpo lo sufría. El término “aguantar”, utilizado por Marta R., aparece también en el relato de Ester. En ambos, la palabra es utilizada en el sentido de resistir o soportar (cierto esfuerzo o sufrimiento). Ester nos decía con respecto a sus compañeras de trabajo:

Éramos todas mujeres grandes las que estábamos [...] éramos todas mujeres... y las chicas jóvenes no aguantan querida... no es un trabajo para una chica joven [...] a lo mejor la más joven puede tener 30 año, son chicas jóvenes por su puesto. Han aparecido chicas jovencitas pero... eso no... las chicas no aguantan... hay que moverse mucho, hay que trabajar mucho...²⁵

En ese fragmento, además de plasmarse una concepción diferente de la juventud (las mujeres de treinta años, en la perspectiva de Ester eran “mujeres grandes”, para Lina o Marta R., eran “jóvenes”), aparece la idea de la necesidad de cierta experiencia previa en la realización de algún trabajo similar (principalmente el doméstico) para poder hacer frente a las exigencias de este trabajo. Por lo tanto

podemos inferir, según los relatos, que durante el período analizado, las mujeres que se desempeñaban como mucamas de hotel debían poseer dos características: por un lado, cierta experiencia de trabajo (no necesariamente remunerado) que les permitiera afrontar una labor con los requerimientos ya mencionados; por otro lado, cierta juventud o bienestar físico que les permitiera tolerar las exigencias corporales que el trabajo suponía.

Consideraciones finales

Desde fines del siglo XIX y a lo largo de todo el siglo XX, el desarrollo turístico ha tenido una fuerte influencia en la economía y el mercado de trabajo marplatense. Si bien en sus inicios fue una exclusiva villa balnearia de las elites porteñas, ya en la década del treinta comenzaron a vislumbrarse algunos cambios que anunciaron el futuro de balneario de masas que adquiriría la ciudad (Pastoriza y Torre, 1999). El fenómeno del turismo social, impulsado a partir del primer gobierno de Juan D. Perón, fue acompañado por un cambio en los hábitos de consumo de los veraneantes. La cantidad de lugares de hospedaje creció significativamente, al mismo tiempo que se diversificaron, dando lugar a una coexistencia entre la hotelería privada tradicional, estatal y sindical (Pastoriza, 2008). Si bien el sector hotelero empleó tanto a hombres como a mujeres, estas ocuparon los puestos de trabajo que guardaban mayores similitudes con las tareas domésticas.

El trabajo femenino ha sido un tema abordado desde diversas problemáticas y perspectivas tanto desde la Historia en particular como desde el conjunto de las Ciencias Sociales. Analizado un caso particular, el presente artículo se propuso contribuir al campo de estudios sobre el trabajo femenino en sectores urbanos. Partiendo de la idea de que en las ciudades en general y en Mar del Plata en particular, las mujeres se concentraban en determinadas ocupaciones, uno de nuestros objetivos fue indagar en los factores que contribuyeron a dicha situación. En el caso de las mucamas de hotel encontramos una fuerte imbricación entre el mundo doméstico y el mundo laboral. Los lazos que unían trabajo remunerado y trabajo no remunerado fueron centrales en su definición como un empleo feminizado y poco cualificado. Las tareas, saberes, habilidades, y el esfuerzo físico involucrados eran similares en ambos trabajos.

Además, nos propusimos examinar algunas de las implicancias que conllevó que el empleo de mucama presentara importantes vínculos con el trabajo doméstico no remunerado. Las continuidades y solapamientos entre ellos hicieron extensivas algunas de las características de este último al primero, como su invisibilidad, su poca valorización y escaso reconocimiento social. Ello era producto del presupuesto de que las mujeres no habían recibido una capacitación especial para las tareas domésticas y, en consecuencia, se consideraba que no precisaban ningún tipo

²³ Entrevista a Jaibes, Elida, Mar del Plata, 5 de marzo de 2012.

²⁴ En relación a ello, el economista Gary Becker, uno de los mayores defensores de la Teoría del Capital Humano, explica la concentración de las mujeres en los puestos de trabajo de menor productividad y menores salarios aduciendo la temprana especialización de las mujeres en el trabajo doméstico. No obstante, la principal explicación a las diferencias salariales y ocupacionales entre varones y mujeres se explicaría por la dispersión de intereses de las segundas que, aunque trabajen para el mercado dedican menos esfuerzo físico y mental a sus ocupaciones extradomésticas (Becker, 1991).

²⁵ Entrevista a Dalmasso, Ester, Mar del Plata, 20 de noviembre de 2012.



de capacitación para la realización de las mismas tareas en el mercado. Las cualificaciones al ser consideradas “naturales”, en lugar de producto de años de socialización y aprendizaje, no eran reconocidas como tales incluso, en muchos casos, por las mismas mucamas. En ese sentido, si bien este empleo permitió la incorporación de algunas mujeres al mercado laboral, al sostenerse durante largas décadas gracias a las habilidades y conocimientos adquiridos en el espacio doméstico, el mercado laboral reforzó su identificación como una tarea eminentemente femenina, reproduciendo y creando al mismo tiempo estereotipos de género.

Las distintas continuidades marcadas a lo largo de este artículo entre el trabajo de las mucamas de hotel y el trabajo doméstico son propias de las décadas estudiadas. Hacia el final del período analizado, es decir, fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, el trabajo de las mucamas de hotel fue alejándose poco a poco del trabajo doméstico. Según las experiencias registradas, los saberes adquiridos en el marco del hogar ya no bastaban para el acceso a estos puestos de trabajo. Nuevas formas de organización y realización del trabajo, nuevos productos utilizados en él, nuevas políticas del sector turístico, así como la proliferación de cursos de capacitación tanto en espacios privados como en sindicatos de la ciudad, nos hablan de un paulatino distanciamiento de esta ocupación de otras formas de trabajo doméstico, a los cuales estuvo ligado durante largas décadas.

Bibliografía

ÁLVAREZ, N., C. RUSTOYBURU Y G. ZUPPA (coord.) (2005). *Pasado y Presente de la Mar del Plata Social*. Mar del Plata: Eudem.

ANKER, R. (1997). “La segregación profesional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías”. En *Revista Internacional del Trabajo* (116: 3), 343-370.

ARIAS, P. y F. WILSON (1997). *La aguja y el surco. Cambio regional, consumo y relaciones de género en la industria de la ropa en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

BENERÍA, L. (1999). “El debate inconcluso sobre el trabajo no remunerado”. En: *Revista Internacional del Trabajo* (118:3), 321-346.

BORDERÍAS, C. y C. CARRASCO (1994). “Las mujeres y el trabajo. Aproximaciones históricas, económicas y sociológicas”. En: Borderías, C., C. Carrasco y C. Alemany, *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Fuhem-Icaria.

DAVIS, A. (2005). “El trabajo doméstico toca su fin: una perspectiva de clase”. En: *Mujeres, raza y clase*. Madrid: Akal.

DE LA GARZA TOLEDO, E. (2009). “Hacia un concepto ampliado de trabajo”. En: Neffa, J. C., E. de la Garza Toledo y L. Muñiz Terra (eds.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: CLACSO.

DUNE- RICHARD, A. M. (2000). “Cualificación y representación social”. En: Maruani, M.; C. Rogerat y T. Torns (eds.), *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado del trabajo*. Barcelona: Icaria.

EGUÍA, A., J. PIOVANI y A. SALVIA (2007). *Género y trabajo: asimetrías intergéneros e intragéneros. Áreas metropolitanas de la Argentina, 1992-2002*. Buenos Aires: EDUNTREF.

GARCÍA DE FANELLI, A.M. (1989). “Patrones de desigualdad social en la sociedad moderna: una revisión de la literatura sobre discriminación ocupacional y salarial por género”. En *Desarrollo Económico* (29: 114), 239-264.

HARTMANN, H. I. (1981). “The family as the locus of gender, class, and political struggle: The example of housework”. En *Signs* (6:3), 366-394.

HIMMELWEIT, S. (2005). “El descubrimiento del trabajo no pagado”. En: Rodríguez, D. y J. Cooper (eds.), *El debate sobre el trabajo doméstico*. México: UNAM.

JELIN, E. (1978). *La mujer y el mercado de trabajo urbano* (1:6). Buenos Aires: CEDES, 1- 41.



KOFES, S. (1998). "Experiencias sociales, interpretaciones individuales: posibilidades y límites de las historias de vida en las ciencias sociales". En Lulle, T., P. Vargas y L. Zamudio (coords.), Los usos de la historia de vida en las ciencias sociales, Barcelona: Anthropos.

KROTOSCHIN, E. y J. RATTI (1967). Código del trabajo: anotado. Buenos Aires: Depalma.

LAHIRE, B. (2001). "Lógicas prácticas: el 'hacer' y el 'decir sobre el hacer'". En El espíritu sociológico. Buenos Aires: Manantial.

LOBATO, M. (2007). Historia de las trabajadoras en la Argentina (1869-1960). Buenos Aires: Edhasa.

MARUANI, M. (2000). "De la sociología del trabajo a la sociología del empleo". En: Política y Sociedad (34), 9-17.

MOLYNEAUX, M. (2005). "Más allá del debate sobre el trabajo doméstico". En: Rodríguez, D. y J. Cooper (eds.), El debate sobre el trabajo doméstico. México: UNAM.

PASTORIZA, E. y J. C. TORRE (1999). "Mar del Plata, un sueño de los Argentinos". En: Devoto, F. y M. Madero (eds.), Historia de la vida privada en la Argentina. La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad. Buenos Aires: Taurus.

PASTORIZA, E. (2008). "Estado, gremios y hoteles. Mar del Plata y el peronismo", En: Estudios sociales (34). Consultado en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/pastoriza.pdf>

PÉREZ, I. (2012). "Usos y apropiaciones de la ley: empleadores y trabajadoras domésticas ante el Consejo de Trabajo Doméstico (Buenos Aires, 1956-1962)". En: Primer Congreso Latinoamericano de Historia de las Mujeres, Buenos Aires.

PÉREZ, I. (2013). "Historias del servicio doméstico", Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea], Cuestiones del tiempo presente. Consultado en: <http://nuevomundo.revues.org/65165?lang=es>

QUEIROLO, G. (2004). "El trabajo femenino en la ciudad de Buenos Aires (1890-1940): una revisión historiográfica". En Temas de Mujeres (1), Revista del CEHIM, Universidad Nacional de Tucumán. Consultado en: http://170.210.214.12/rev/temas/t1/t1_web_art_queirolo_el_trabajo_femenino.pdf

RAMOS, V., J. REY-MAQUIEIRA Y M. TUGORES (2002). "Análisis empírico de discriminación por razón de género en una economía especializada en turismo". En: Annals of Tourism Research en Español (4:1), 239-258.

SHERMAN, R. (2011). "Beyond interaction: customer influence on housekeeping and room service work y hotels". En: Work, employment and society (25:19). Consultado en: <http://wes.sagepub.com/content/25/1/19.full.pdf+html>

WAINERMAN, C. (2005). La vida cotidiana en las nuevas familias ¿Una revolución estancada? Buenos Aires: Lumiere.

WAJCMAN, J. (2005). "El género en el trabajo". En: Laufer, J., C. Marry y M. Maruani (eds.), El trabajo del género. Las ciencias sociales ante el reto de las diferencias de sexo. Valencia: Germania.

Siglas

CCT: Convenio Colectivo de Trabajo.

UTGRA: Unión Trabajadores Gastronómicos de la República Argentina.

UTHGRA: Unión Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina.

UTEDyC: Unión de Trabajadores de Entidades Deportivas y Civiles.

Fuentes primarias

Entrevistas a:

Dalmaso, Ester, Mar del Plata, 20 de noviembre de 2012.

Jaibes, Elida, Mar del Plata, 5 de marzo de 2013.

Martínez, Silvia, Mar del Plata, 26 de noviembre de 2012.

Romairone, Marta, Mar del Plata, 24 de abril de 2013.

Parra, Marta, Mar del Plata, 19 de abril de 2013.

Sánchez, Lina, Mar del Plata, 25 de abril de 2013.

Alderete, Ester, Mar del Plata, 12 de marzo de 2013.

Pinza, Luisa, Mar del Plata, 8 de mayo de 2013.

Gálvez, Carmen, Mar del Plata 13 de mayo de 2013.

Nieva, Teresa, Mar del Plata, 22 de mayo de 2013.

Fuentes primarias impresas:

Anuario Estadístico del Partido de General Pueyrredón, 1974-1978.

Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo, Departamento de Estadística.

Convenio Colectivo de Trabajo para la Industria Gastronómica y Hotelera, Zona Atlántica. Vigente entre el 1° de mayo de 1956 y el 30 de abril de 1958, consultado en revista HOPEBAR, Mar del Plata, diciembre de 1957.

Decreto-Ley 22310

Decreto-Ley 4148/46

Ley 12.921

Registros de Sentencias, 1958-1980. Tribunal de Trabajo N° 2 de Mar del Plata, archivo del propio tribunal.

Resolución N° 9097/99 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Resolución N° 160/55 del Ministerio de Trabajo y Previsión de la Nación.

Resolución N° 49/49 de la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Nación.



ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS

ISSN 1850-6747

Enviado: 01/03/2014
Aceptado: 30/11/2014

Trabajadores en las calles. Un análisis de las movilizaciones obreras en Buenos Aires, 1888-1896



Dr. Lucas Poy

*CONICET. Instituto de Investigaciones Gino Germani,
Universidad de Buenos Aires.*

Argentina.

lucaspoy@gmail.com

Workers in the streets. An assessment of labor mobilizations
in Buenos Aires, 1888-1896

Poy, L. (2014). Trabajadores en las calles. Un análisis de las movilizaciones obreras en Buenos Aires, 1888-1896. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 112-123.



Resumen

En la última década del siglo XIX se produjo un destacado salto en la agitación obrera en la ciudad de Buenos Aires. Si bien el eje de la actividad de las sociedades y comisiones obreras fue la agitación huelguística, a lo largo de todos estos años los trabajadores porteños también llevaron adelante otro tipo de acciones, entre las cuales se destacan una serie de importantes movilizaciones callejeras. En muchos casos eran manifestaciones convocadas por gremios que se encontraban en conflicto y pretendían con una movilización callejera difundir sus reivindicaciones y reforzar su capacidad de presión frente a los empresarios. En otros casos se trataba de manifestaciones convocadas para celebrar el aniversario de una sociedad de resistencia o algún otro evento importante para la vida de los gremios obreros. En este artículo desarrollamos un análisis específico sobre las características, asistencia, recorridos, dinámica y discursos de estas movilizaciones obreras, así como de la respuesta que recibieron por parte de las autoridades y la policía, que estuvieron lejos de tener una actitud condescendiente para con los trabajadores movilizados.

Palabras clave

Movilizaciones, clase obrera, sociedades de resistencia, ciudad de Buenos Aires.

Abstract

In the last decade of the 19th century, a strong wave of labor unrest hit Buenos Aires. Even though the main activities of labor unions were those related with organizing strikes, during these years "porteño" workers also organized other activities, among them many important mobilizations and rallies over the streets of the city. Some of these were called by striking unions, that wanted to promote their claims through street rallies. In other cases, workers' mobilizations were called to celebrate union's anniversaries or other important events in the social life of labor organizations. This paper assesses the main features of this kind of mobilizations, their attendance, geographical delimitation and political characteristics, and also the answer they received from the government and the police—which was certainly not a condescending one.

Keywords

Mobilizations, working class, labor unions, city of Buenos Aires.

Introducción

En la última década del siglo XIX se produjo un destacado salto en la agitación obrera en la ciudad de Buenos Aires, que colocó a la clase trabajadora como un actor protagónico y transformó definitivamente a la llamada "cuestión social" —que ya era decididamente una "cuestión obrera"— en una inquietud de primer orden para las clases propietarias.¹ Se trató de una década inaugurada por una grave crisis económica y que estuvo caracterizada, por otra parte, por una profunda inestabilidad política: el desarrollo de la organización y agitación obrera, en efecto, se desarrolló en el marco de un escenario político fragmentado y bajo la presión de una creciente penuria económica que solo alcanzó un principio de recuperación hacia 1894-1895. El desarrollo de la agitación obrera presenta una serie de etapas que pueden ser periodizadas: luego de un importante ciclo huelguístico en 1888 y 1889, que alcanzó a decenas de gremios de la ciudad y dio lugar a la consolidación de numerosas sociedades de resistencia, el impacto de la crisis abrió un período de retracción de la conflictividad en los años 1891 a 1893, durante los cuales, de todas formas, la actividad obrera siguió desarrollándose. Con el reanimamiento de la actividad económica, hacia mediados de la década, se inició un nuevo ciclo de agitación, más importante que el anterior, que se abrió con una gran huelga de oficios vinculados a la construcción en 1894 y concluyó con la llamada "huelga grande" del invierno y la primavera de 1896.²

Si bien el eje de la actividad de las sociedades y comisiones obreras fue la agitación huelguística, a lo largo de todos estos años los trabajadores porteños también llevaron adelante otro tipo de acciones, entre las cuales se destacan una serie de importantes movilizaciones callejeras. Si por lo general la historiografía ha prestado atención al conocido *meeting* realizado en el Prado Español el 1º de Mayo de 1890, existen otras movilizaciones y actividades callejeras que contaron con una importante participación obrera y han sido escasamente estudiadas. En ocasiones eran manifestaciones convocadas por gremios que se encontraban en conflicto y pretendían con una movilización callejera difundir sus reivindicaciones y reforzar su capacidad de presión frente a los empresarios. En otros casos se trataba de manifestaciones que fueron convocadas para impulsar o rechazar disposiciones gubernamentales en torno a cuestiones vinculadas a la jornada de ocho horas. Unas y otras representaban, en cualquier caso, una ocasión en la cual los trabajadores hacían sentir su presencia en las calles de una ciudad que aún miraba con sorpresa su aparición en manifestaciones que difícilmente podían traducirse en la clave de las tradicionales convocatorias de la "política criolla".

El examen de manifestaciones, actos y movilizaciones callejeras ha sido en general un objeto de interés en la historiografía (ver, entre otros, Tartakowsky 1997, 2010; Callahan, 2010) y también conoció un desarrollo en nuestro país, fundamentalmente a partir de la década de 1980. Un hito destacado, para quienes nos

¹ Este trabajo forma parte de nuestra investigación doctoral, financiada por dos becas de posgrado del CONICET y defendida en la Universidad de Buenos Aires en diciembre de 2013. Una versión previa fue presentada en las IV Jornadas Nacionales de Historia Social, realizadas en mayo de 2013 de La Falda. Agradezco a Silvana Palermo y a Mirta Lobato los comentarios recibidos en esa oportunidad, así como los señalamientos y aportes de los evaluadores anónimos de la revista *Estudios Sociales Contemporáneos*. Los errores que puedan subsistir son de nuestra exclusiva responsabilidad.

² Para un análisis de conjunto de la conflictividad obrera en este período temprano ver, entre otros, Munck (1987), Korzeniewicz (1989), Andreassi Cieri (1997), Suriano (2003), González Leandro, Suriano y González Bernaldo (2010) y Poy (2014). Sobre los primeros pasos del asociacionismo sindical y obrero en el país ver, entre otros, Marotta (1960), Falcón (1984), Adelman (1992), Sabato y Romero (1992).



interesamos por un análisis de las actividades de ese tipo realizadas por los propios trabajadores, fue la publicación en 2011 de un trabajo colectivo en el cual diversos autores abordaron esta problemática desde diferentes ángulos (Lobato, comp., 2011). Retomando las inquietudes reflejadas en ese volumen, dedicado a examinar “manifestaciones, fiestas y rituales” en el siglo XX, el objetivo de este artículo es contribuir a enriquecer el conocimiento sobre el período inmediatamente anterior —los últimos años del siglo XIX—, durante el cual comenzaron a desarrollarse las primeras movilizaciones y actos callejeros definitivamente obreros en la ciudad. Nuestra hipótesis es que este tipo de movilizaciones callejeras contribuyó a reforzar la identidad de clase en este período temprano, poniendo en movimiento en forma crecientemente unificada a diversos colectivos de trabajadores en pos de demandas sindicales y políticas. Sostenemos que con estas ocupaciones del espacio público, los trabajadores no solo se presentaban como tales ante los ojos de una “opinión pública” que los recibía a menudo con sorpresa y preocupación sino también reforzaban y consolidaban los vínculos que los unían entre sí como integrantes de un mismo movimiento social con objetivos comunes.

El desarrollo de las sociedades de resistencia en Buenos Aires a fines del siglo XIX

El avance en la consolidación de las sociedades gremiales que tuvo lugar en los últimos años del siglo XIX fue advertido en los trabajos clásicos de los “historiadores militantes”: Jacinto Oddone, por ejemplo, ubicó un primer punto de quiebre en 1887, momento en el cual, desde su perspectiva, podía advertirse el inicio del “movimiento permanente de resistencia de la clase obrera contra la clase patronal (...), intensificándose año a año y abarcando cada vez mayor número de obreros y de gremios” (1949: 71). Sebastián Marotta, por su parte, advertía que en los primeros cinco años de la década de 1890 los trabajadores locales formaron “aproximadamente medio centenar de asociaciones”, y que a las existentes antes de 1890 se les habían sumado “con resultados varios, las de casi todos los oficios” (1960: 110). Incluso algunas décadas antes un contemporáneo como Eduardo Gilimón caracterizaba del mismo modo el importante desarrollo de sociedades gremiales durante este período. En su libro *Hechos y comentarios*, publicado a comienzos de la década de 1910, Gilimón recordaba que “la primera sociedad de resistencia fundada algunos años antes mediante el concurso del revolucionario Malatesta, se vio pronto acompañada en su tarea asociacionista por incalculable número de pequeños núcleos de obreros que echaban las bases de sus respectivas sociedades de oficio” (1971: 28).

En efecto, si hacia 1887 prácticamente no existían, fuera de algunas excepciones puntuales, sociedades obreras que nuclearan a los trabajadores de los distintos gremios de la ciudad con el objetivo de defender los intereses del oficio y organizar la resistencia contra los avances patronales, a mediados de la década de 1890 cualquier repaso por las páginas de los periódicos

obreros o las columnas con información gremial de los diarios comerciales ponía de manifiesto una intensa vida asociativa con decenas de asociaciones gremiales que funcionaban con un carácter permanente y nucleaban a miles de trabajadores.

Tal como el propio nombre de “sociedad de resistencia” lo indica, este proceso no puede analizarse si no es en relación con la dinámica de la lucha de clases que atravesó el período. En efecto, un patrón que se repetía en diferentes gremios y oficios es que las primeras “comisiones” y sociedades más o menos estables aparecieron en las coyunturas de huelga, preparando y convocando a los trabajadores del gremio a organizarse para llevar adelante un determinado reclamo. En no pocas ocasiones, estas comisiones desaparecían luego del conflicto, pero en otros casos se convirtieron en el embrión a partir del cual se desarrolló luego una asociación gremial más estable. Una mirada de conjunto permite advertir que para mediados de la década de 1890 la actividad de las sociedades de resistencia había contribuido a procesar una creciente delimitación clasista en las filas del mundo del trabajo, por oposición tanto a los pequeños patrones como a las sociedades de socorros mutuos y de base étnica.

Por lo general, el proceso de consolidación de las sociedades de resistencia en los últimos años del siglo XIX siguió un patrón característico: la “comisión” que había llevado adelante las primeras tareas preparatorias convocaba a una serie de asambleas en las cuales se establecía más formalmente un conjunto de normas de funcionamiento de la sociedad. El primer paso era la elección de una comisión directiva, que en general revalidaba el mandato de los miembros de la comisión original. Las comisiones directivas solían tener alrededor de una decena de miembros, contando con un presidente, un vice, un secretario, un tesorero y una determinada cantidad de vocales: solían ser refrendadas anualmente o a veces incluso con mayor frecuencia. Por lo general también se avanzaba relativamente pronto en la sanción de un estatuto, que establecía los fines y objetivos de la sociedad y sus mecanismos de funcionamiento.

Algunas sociedades tenían rasgos más corporativos vinculados a la defensa de un determinado oficio con cierta calificación. La mayor parte de las sociedades que surgieron en estos años, de todas formas, dejaban sentado en sus mismos estatutos que buscaban nuclear a todos los trabajadores de un determinado oficio, más allá de su calificación, y que surgían como asociaciones “de resistencia”, es decir orientadas abiertamente a defender los derechos de sus miembros a través de un enfrentamiento con los empresarios. La sociedad de marmoleros y picapedreros, por ejemplo, establecía que “todo obrero que trabaje cualquier tipo de piedra o mármol, y cualquier grado de capacidad lleve en el oficio, tiene el sagrado deber de entrar en nuestra sociedad”. El artículo 4 del estatuto de la sociedad de sastres, por su parte, señalaba que “esta sociedad se declara exclusivamente de resistencia a la explotación capitalista y solo se compondrá de oficiales sastres quedando esentes (sic) de formar parte de ella los dueños de sastrería, los cortadores y los capataces”.³

³ La Unión Gremial, núm. 9, 1 de enero de 1895.



Las asambleas ordinarias —cuyo objetivo solía ser elegir a la comisión directiva, aprobar balances, etc.— y las extraordinarias —convocadas sobre todo en el marco de conflictos huelguísticos— constituían el momento en el cual una gran parte de los trabajadores asociados participaba en la vida del gremio y se reforzaba la acción conjunta tanto como los debates y eventuales diferencias políticas. Si bien las sociedades más débiles podían quedar virtualmente disueltas luego de un conflicto que culminaba en una derrota, y tal vez durante meses o incluso años no se realizaban más asambleas ni reuniones, con el correr de la década de 1890 la actividad de las sociedades pasó a ser más estable, y muchas de ellas lograron mantener una vitalidad en forma permanente, que se expresaba por ejemplo en el hecho de que contaban con locales propios. En cualquier caso, para el análisis de todas ellas resulta indispensable tener en cuenta que su dinámica era fuertemente cíclica, en tanto su actividad se reforzaba en los momentos de conflicto y era más débil en los períodos de reflujos.

Además del activo papel que jugaban en las huelgas y conflictos gremiales, las sociedades de resistencia desarrollaron una intensa actividad en otros aspectos de la vida social del gremio y del movimiento obrero local durante todos estos años. Los locales de algunas de las principales sociedades (como la de panaderos o la de albañiles) eran un punto de referencia para todo el movimiento obrero de la ciudad, donde se llevaban adelante numerosas reuniones de trabajadores en conflicto de diferentes oficios. Además de las reuniones de comisión directiva y las asambleas ordinarias, la vida cotidiana de los locales sociales incluía reuniones y actos convocados con el objetivo de celebrar los aniversarios de la fundación u otros avances realizados por el gremio, el préstamo del local social a otras sociedades obreras, la organización de eventos sociales, etc.

En ocasiones, de todas formas, las actividades de las sociedades gremiales se desarrollaban más allá de las puertas de los locales y se extendían a calles y plazas de la ciudad de Buenos Aires. En efecto, tal como señalaron Mirta Lobato y Silvana Palermo, “las manifestaciones obreras ocuparon los espacios públicos dando visibilidad a los trabajadores, a sus organizaciones, a su capacidad de movilización y a sus demandas por derechos sociales y civiles” (2011: 58). Fueran con el objetivo de sumar apoyos a un conflicto gremial en curso, demostrar su respaldo o su oposición a determinadas iniciativas legislativas o celebrar aniversarios y fechas importantes para los trabajadores, estas movilizaciones eran una ocasión de encontrar a la naciente clase trabajadora de la ciudad en movimiento, ocupando el espacio público y haciendo sentir su presencia ante otros sectores sociales.

¿Quiénes participaban? ¿Cuán amplias eran las convocatorias? ¿Qué lugares ocupaban y qué calles recorrían? ¿Cuál era la dinámica de las manifestaciones? Creemos que un análisis de este tipo de movilizaciones permite examinar una faceta menos

estudiada de la dinámica del movimiento obrero en este período, contribuir a los estudios sobre la dinámica de movilización de la clase trabajadora en nuestro país a lo largo de la historia y al mismo tiempo profundizar en nuestro conocimiento sobre las características urbanas de la ciudad de Buenos Aires de fines del siglo XIX.

Las primeras manifestaciones del 1º de Mayo en Buenos Aires

Tal vez la más conocida de las manifestaciones callejeras del período fue la primera de todas: aquella celebrada el 1º de Mayo de 1890, en simultáneo con las realizadas en otros países del mundo para recordar a los mártires de Chicago y celebrar una jornada internacional de lucha de los trabajadores, tal como había sido resuelto en el Congreso de París de julio de 1889. Esa manifestación pionera ocupó un lugar destacado en la historiografía “canónica” del socialismo y el comunismo argentinos (Dickmann, 1912; Contreras, 1941; Iscaro, 1961) pero se ha prestado menos atención a las fuertes tensiones que surgieron desde un primer momento en torno a la preparación de la manifestación y a las dificultades que tuvieron los socialistas para repetir la actividad en años posteriores.

Como es sabido, la iniciativa para impulsar en Buenos Aires un movimiento de agitación en torno a la fecha partió del grupo de socialistas nucleados en el Verein Vorwärts, bajo el impulso de uno de sus principales dirigentes, el suizo José Winiger. El 30 de marzo, en una reunión preparatoria, surgió una discusión entre quienes proponían “que se invite a los obreros a no trabajar aquel día para concurrir a un *meeting* obrero” y aquellos que planteaban “que se celebre además una manifestación en columna por las calles de la ciudad”. Incluso se produjeron incidentes cuando un militante anarquista tomó la palabra y rechazó los planteos de los socialistas, planteando que debía “apelarse a la fuerza como único medio para la emancipación del proletariado”. La crónica de *La Prensa* informaba que “el Presidente se vio en la necesidad de invitar al orador a abreviar su discurso”, ante lo cual “los anarquistas le contestaron con gritos frenéticos, acabando por retirarse”.⁴

Después de la retirada de los militantes libertarios, la actividad preparatoria para la manifestación cobró impulso y los socialistas lograron, a través del “Comité internacional”, ponerse a la cabeza del movimiento. Cuando la iniciativa cobró fuerza, de todos modos, los adversarios políticos de los socialistas decidieron sumarse a la iniciativa. A fines de marzo, una reunión de sociedades republicanas italianas (Círculo Mazzini, Alianza Republicana, Círculo Campanella, y otros) debatió qué actitud tomar ante la manifestación proyectada, resultando finalmente victoriosa la posición que planteaba sumarse a la convocatoria. Y pocas horas antes del *meeting* también se resignaron a ser de la partida los militantes anarquistas que habían abandonado la reunión del 30 de marzo.⁵

⁴ “Movimiento obrero”, *La Prensa*, 1 de abril de 1890.

⁵ “Reunión de las sociedades republicanas italianas”, *La Prensa*, 2 de abril de 1890; “Círculo socialista internacional”, *La Prensa*, 30 de abril de 1890.



Finalmente, hacia el mediodía del jueves 1º de mayo de 1890, desafiando a una lluvia intermitente, se reunieron en el Prado Español “de mil quinientas a mil ochocientas personas, figurando en mayoría el elemento alemán e italiano”; afuera, “en una de las aceras de la avenida República, estaba formado un piquete de vigilantes mientras en el local se encontraban dos o tres comisarios que se condujeron correctamente”.⁶ El acto comenzó con un discurso de José Winiger, presidente del Comité organizador, y luego se leyó un informe que resumía las actividades desplegadas en los meses anteriores. Después de Winiger hablaron cuatro oradores designados por el comité: Bernardo Sánchez en castellano, M. Jäckel en francés, Adolf Ühle en alemán y Carlos Mauli en italiano: todos ellos dirigentes del grupo socialista. A continuación habló un orador en flamenco y dos militantes anarquistas, Alcini y O. Gilbert, que según la crónica del *Vorwärts* se habían anotado previamente de acuerdo a las instrucciones del comité. Luego se produjo el único incidente de la jornada, cuando

... el escaso grupito de anarquistas intentó generar un tumulto: los conocidos héroes [Jean] Raoux y [Orsini] Bertani saltaron al escenario. Cuando sus acalorados ánimos fueron enfriados por el comisario de policía presente y por los miembros de la comisión, siguió la votación sobre las solicitudes, que fueron aprobadas por unanimidad por la asamblea, que en ese momento contaba con 2.000 hombres, a excepción de los mencionados anarquistas, que apenas si llegaban a dos docenas, y que callaron, deprimidos, ante la imponente votación.⁷

El Congreso de París de 1889 había tomado la iniciativa de convocar a manifestaciones el 1º de Mayo de 1890, pero no estableció su continuidad en años sucesivos. Luego del éxito obtenido, distintos partidos socialistas fueron manifestando su voluntad de repetir la iniciativa todos los años: en agosto lo decidieron el partido escandinavo y el español; el partido obrero francés y el SPD alemán hicieron lo propio en octubre y los italianos en noviembre. En nuestro país, en cambio, el camino a recorrer por los socialistas que pretendían repetir lo realizado en 1890 iba a ser mucho más dificultoso.

Ocurre que la celebración del 1º de Mayo de 1890 había tenido lugar en el contexto del cierre de una primera etapa de conflictividad obrera en la ciudad, durante la cual los socialistas habían jugado un papel destacado. Pero desde los meses previos a la manifestación del Prado Español las huelgas habían comenzado a espaciarse, reduciéndose a reclamos defensivos y encontrando serias dificultades para obtener las reivindicaciones. Este es el cuadro en el que debe ubicarse el crecimiento de la influencia de los anarquistas de orientación “anti-organizadora” —contrarios a las huelgas económicas y a los reclamos salariales por considerarlos “inútiles” y condenados al fracaso—, que se articularon en torno a la publicación de *El Perseguido*. En la

segunda mitad de 1890, por su parte, los socialistas encontraron dificultades para dar constitución real a la Federación obrera y al periódico impulsados en las jornadas de mayo: El Obrero recién vio la luz en diciembre, es decir en el momento en que la influencia de los socialistas comenzaba a disminuir.

Así las cosas, los preparativos para la celebración del 1º de Mayo de 1891 se convirtieron en el escenario de una dura lucha política. A diferencia de lo ocurrido el año anterior, en 1891 la correlación de fuerzas era más favorable a los anarquistas. Si en 1890 éstos habían admitido sumarse a la convocatoria aún cuando estaba hegemonizada por sus adversarios, un año más tarde los socialistas no estaban dispuestos a hacer lo mismo. En una de las reuniones preparatorias, realizada el 9 de abril, los socialistas decidieron retirarse: ya sin su presencia, se estableció que la manifestación tendría lugar en la Plaza de Mayo, “por estar en ella representada por los edificios la Casa Rosada, Senado, Bolsa, Banco y demás baluartes del autoritarismo contra quien podemos protestar”. El debate sobre el programa que debía presidir la convocatoria se zanjó resolviendo que “cada sociedad o agrupación de obreros conociendo más eficazmente sus necesidades lo harían como mejor les pareciese, pues sería tarea difícil reanudar en un programa las aspiraciones en general para el mejoramiento de la vida del obrero”.⁸

El Perseguido dedicó un extenso espacio en sus columnas a la manifestación, destacando que era la primera vez que se realizaba una concentración obrera al aire libre en la ciudad de Buenos Aires. La crónica de la manifestación era extensa: según el periódico libertario, desde la una de la tarde había comenzado a llegar gente a la plaza, y entre la multitud numerosos militantes difundían manifiestos “del grupo de cigarreros, otros los de los panaderos, otros los de los sombrereros, otros los de los obreros conscientes y una infinidad de otros grupos cuyos nombres no recordamos”. Los editores informaban que *El Perseguido* había sido repartido “de a miles” y que se habían agotado los ejemplares sin poder abastecer a todos los que lo solicitaban.⁹ Esa misma noche, el vespertino *Sud-América* cifraba la concurrencia en “unas quinientas personas que llegaron de diferentes puntos de la ciudad en grupos de 10, 20 y 30 obreros”. La tranquilidad, sin embargo, no había durado mucho. Poco antes de las dos y media, hora en que estaban previstos los discursos, hizo su intervención la policía, “de todas clases: a pie, a caballo y secreta” que “disolvía a los manifestantes desarmados y reunidos pacíficamente desde el momento que todavía no había empezado el *meeting* y los que no se disolvían prontamente era a rebencazos, a machetazos, a pisadas de los caballos y por fin llevados presos”. Según *Sud-América*, los vigilantes, “machete y rebenque en mano, atropellaban a la concurrencia propinando sendos golpes a las personas que no obedecían en el acto la orden de dispersarse”.¹⁰

⁶ “El meeting obrero de ayer”, *La Prensa*, 2 de mayo de 1890.

⁷ “La jornada de mayo en Argentina”, *Vorwärts*, núm. 176, 10 de mayo de 1890.

⁸ “Reuniones”, *El Perseguido*, número 20, 19 de abril de 1891.

⁹ “La manifestación del 1º de Mayo en Buenos Aires”, *El Perseguido*, número 22, 17 de mayo de 1891.

¹⁰ *Sud-América*, 1 de mayo de 1891, tercera edición.



En las calles para apoyar a los huelguistas, 1892-1894

Luego de las celebraciones realizadas en 1890 y 1891, el 1º de Mayo no volvió a dar lugar a grandes manifestaciones callejeras por lo menos hasta mediados de la década. De todos modos, como advierten Lobato y Palermo, los trabajadores no salían a las calles solamente cuando lo establecía un “calendario” de aniversarios y celebraciones obreras —que por otra parte estaba en plena gestación— sino que en numerosas ocasiones lo hacían “cuando lo pautaban los tiempos de los conflictos en el mundo del trabajo” (2011: 45). Si bien fueron años de recesión y retracción en la actividad de la mayor parte de las sociedades gremiales, en 1892 encontramos una importante movilización callejera, en ocasión de una gran huelga de trabajadores zapateros.

En efecto, en plena crisis económica, los zapateros habían planteado un conflicto de carácter ofensivo, reclamando un aumento salarial del 50% y una disminución de la jornada laboral. La huelga comenzó el 7 de noviembre y enfrentó desde un primer momento la represión de la policía, que buscaba evitar la tarea de difusión del conflicto en un gremio cuyos trabajadores se repartían en numerosos talleres y zapaterías esparcidos por toda la ciudad. Para los obreros y para los patrones, por otra parte, se trataba de asegurar, en un caso, y evitar, en el otro, la participación en la huelga de los trabajadores de la gran Fábrica Nacional de Calzado, ubicada en el barrio de Chacarita y principal empleadora del gremio. A pesar de la acción de la policía, el 10 de noviembre los obreros de esa gran fábrica finalmente resolvieron adherirse a la huelga.

Ese mismo día tuvo lugar una jornada de deliberación y movilización de la que probablemente no existían hasta ese momento precedentes en la ciudad. Desde primeras horas de la mañana los trabajadores se concentraron en el local de la Unión Obrera Española —ubicado en Chacabuco 661—, convocados por la comisión organizadora de la huelga, donde se pronunciaron discursos exhortando a continuar con la medida de fuerza. Luego de obtener un permiso policial, se organizó por la tarde una gran manifestación que recorrió buena parte de la ciudad, desde San Telmo hasta Chacarita, por las calles Chacabuco, Belgrano, Entre Ríos y Corrientes, pasando por el frente de la Fábrica Nacional de Calzado. Según una crónica:

Los huelguistas recorrieron tan largo trayecto con el orden más completo. La policía confiesa no haber visto manifestación obrera mejor ordenada, máxime siendo, como lo era, muy numerosa. Al pasar por frente a la fábrica [nacional de calzado] hubieron unos gritos, vivando la huelga, y siguióse hasta la Chacarita, donde se detuvo la columna para oír la palabra de los oradores, trepados en una mesa a manera de tribuna improvisada. Los discursos pronunciados por los señores Real, Morales, en español, y otro en italiano, fueron breves y muy

*tranquilos, sólo se trató del derecho que al aumento de salario tenían los zapateros y de la necesidad de continuar la huelga hasta que los dueños de zapatería cedan en las justas peticiones de sus obreros. Todos concluyeron con vivas al jefe de policía, al comisario Quintana, a sus subalternos y a los vigilantes.*¹¹

Con el correr de los días y la continuidad de la huelga, los zapateros continuaron fortaleciendo su organización a través del funcionamiento de un comité de huelga permanente que coordinaba la realización de asambleas periódicas e incluso la formación de “comisiones encargadas de visitar en sus domicilios a los obreros que siguen trabajando y excitarlos a que dejen el trabajo y se adhieran a la huelga”.¹²

El 13 de noviembre se realizó una nueva manifestación callejera por las calles de la ciudad, dirigiéndose esta vez desde el local de la Unión Obrera Española hasta la plaza Once. De la lista de oradores que tomaron la palabra en la plaza puede advertirse que la huelga de zapateros había promovido una acción conjunta de militantes socialistas y anarquistas, que en el contexto del conflicto confluían con otros oficiales del gremio sin filiaciones políticas definidas. Socialistas como Carlos Mauli y Alberto Manresa o anarquistas como Luigi Gervasini se turnaron entre los oradores de un acto a cuyo término “tocóse el Himno Argentino, dióse unas vivas a la policía y a la huelga”.¹³ Una semana más tarde los huelguistas convocaron a un nuevo acto callejero, esta vez en Plaza Once, que no resultó sin embargo un éxito de convocatoria. Según la crónica, debido a las malas condiciones climáticas

*... sólo unos trescientos manifestantes rodeaban el círculo formado por las 4 tribunas improvisadas en el “rond point” de la plaza Once de Septiembre. Junto con el aguacero empezó la retirada, quedando únicamente las comisiones de la Federación y de los huelguistas, los vigilantes, y un centenar de personas.*¹⁴

A pesar de que las crónicas continuaron informando durante todo el mes de noviembre de la continuidad del conflicto, comentando incluso que diversos patrones habían cedido al reclamo de aumento del 50%, hacia fines del mes las noticias sobre la huelga comienzan a espaciarse y a dar mayor lugar a la decisión de los trabajadores de establecer una suerte de cooperativa de trabajo que ofrecía servicios de zapatería como un modo de asegurar el ingreso a los huelguistas y al mismo tiempo de enfrentar a los patrones que pretendían seguir trabajando sin ellos. El día 30 de noviembre, una bucólica nota en La Prensa informaba que la huelga había “terminado por falta de recursos para continuarla, y así lo hacen saber al gremio”.¹⁵

Durante el resto del año 1892 y la totalidad de 1893 se mantuvo la situación de reflujo de las luchas obreras y prácticamente no se produjeron grandes huelgas, más allá de algunos estallidos parciales que fueron en su mayor parte derrotados. El cambio de

¹¹ “La huelga de oficiales zapateros”, La Prensa, 11 de noviembre de 1892.

¹² “La huelga de los zapateros”, La Prensa, 12 de noviembre de 1892.

¹³ “La huelga de los zapateros”, La Prensa, 14 de noviembre de 1892.

¹⁴ “Reunión obrera de ayer”, La Prensa, 21 de noviembre de 1892.

¹⁵ “La huelga de los zapateros”, La Prensa, 30 de noviembre de 1892.



ciclo llegaría en 1894, un año que estuvo fuertemente marcado por la inestabilidad política, pero durante el cual la situación económica del país había comenzado lentamente a salir de la gravísima crisis que había caracterizado a los años previos. En ese cuadro se procesó un descenso del desempleo y una reactivación de la actividad económica que enmarcó un nuevo ascenso en la lucha de clases.

El principal conflicto del año 1894 fue protagonizado por los trabajadores de la construcción, un sector que empleaba a decenas de miles de obreros. A diferencia de lo ocurrido en las huelgas de fines de la década de 1880, que se concentraban en la demanda de aumento salarial, el eje del reclamo de la huelga de la construcción de 1894 fue la reducción de la jornada laboral, una reivindicación que se extendería muy pronto a otros oficios y cobraría una importancia decisiva en los años inmediatamente posteriores. Luego de conflictos puntuales en los meses de enero y abril, que habían concluido con concesiones de los empresarios constructores, la huelga se generalizó en el mes de agosto, cuando los propietarios buscaron aprovechar el período invernal —habitualmente más difícil para los trabajadores— para asestar una derrota a los obreros (ver Poy, 2012).

Fue en este marco, a mediados del mes de agosto, cuando la sociedad de albañiles elevó una petición al jefe de policía para celebrar una manifestación que estimaban contaría con la participación de seis mil personas y saliendo desde el Prado Español “recorrería la Avenida República hasta Juncal, de ésta por Artes hasta Belgrano, por ésta hasta Entre Ríos y luego Callao hasta el punto de partida”. A diferencia de lo sucedido en otros conflictos, y probablemente debido a la magnitud e importancia que había alcanzado la huelga, el jefe de policía no se creyó en condiciones de dar una respuesta y elevó el pedido al Poder Ejecutivo Nacional. Así es que el mismo Presidente de la Nación dispuso firmar un decreto para responder al reclamo de los huelguistas albañiles: allí se planteaba

1º Que la precedente solicitud no asigna a la manifestación proyectada razones ni propósitos de orden público. 2º Que sus términos revelan, a pesar de las protestas que contiene, gran excitación de espíritu de parte de los solicitantes. 3º Que las manifestaciones en días de trabajo, de largo trayecto, y por calles frecuentadas traban la libertad de la circulación. 4º Que la de que se trata será, por sus causas y conexiones, expuesta a desórdenes que la autoridad debe prevenir para no verse en la necesidad de reprimir. 5º Que en vez de fomentar el entredicho existente entre constructores y obreros albañiles, conviene procurar que sea decorosa y equitativamente solucionado a la mayor brevedad posible. 6º Que uno de los medios más adecuados en la situación actual de las cosas, es la interposición prudente y oficiosa del jefe de policía para acercar a los patrones y obreros y mediar imparcialmente a fin de que arreglen sus diferencias.

En consecuencia, la resolución de Sáenz Peña, que también firmaba su ministro Manuel Quintana, disponía

1º Que el jefe de policía niegue el permiso solicitado para la manifestación proyectada por los obreros albañiles. 2º Que manifiesta a los solicitantes que no pondrá dificultad para que se reúnan en el Prado Español u otro paraje cerrado que escojan al efecto. 3º Que invite a los maestros constructores y obreros albañiles a nombrar por cada parte una comisión de igual número de personas que prosigan los arreglos iniciados para la solución de sus dificultades. 4º Que les preste con ese objeto toda su colaboración moral, mediando e influyendo imparcialmente para que arriben de común acuerdo a una solución definitiva dentro de los límites de la equidad y de las conveniencias mutuas. 5º Comuníquese y publíquese, volviendo todo original a la jefatura de policía.¹⁶

Proyectos legislativos y movilizaciones callejeras: la lucha por las ocho horas

El gobierno no autorizó la movilización planeada por la sociedad de albañiles a mediados de 1894, pero pocos meses más tarde tendría lugar una gran manifestación callejera del conjunto de las sociedades gremiales de la ciudad. No sería, en este caso, una movilización de apoyo a una huelga ni tampoco la celebración de una fiesta obrera internacional, como en 1890 y 1891, sino de una manifestación convocada para apoyar un proyecto de resolución presentado en el Concejo Deliberante por el radical Eduardo Pittaluga, que pretendía establecer la jornada de ocho horas para todos los empleados municipales. El proyecto no iba más allá de disponer una limitación en la jornada de trabajo para los trabajadores contratados por el municipio, pero tanto sus defensores como sus adversarios advirtieron que podía sentar un precedente importante en relación a una consigna que se generalizaba en el movimiento obrero de la época. Aunque el proyecto fue rechazado en forma expeditiva en el Concejo, tuvo una repercusión muy importante en el movimiento obrero. La manifestación del 14 de octubre de 1894 fue la más importante que hubieran desarrollado los trabajadores locales hasta el momento, superando en convocatoria a la celebración del 1º de Mayo de 1890 y de 1891, y también a las actividades callejeras realizadas en ocasión de la huelga de zapateros de 1892.

La movilización fue preparada con una serie de reuniones de más de veinte sociedades de resistencia, que el 1 de octubre enviaron una nota al jefe de policía solicitando autorización para la realización de “un gran *meeting* obrero con el mayor orden y solemnidad posible, cual se merece un representante del municipio, que, sin mezquinos propósitos, se esfuerza en mejorar la deplorable situación del obrero”. La nota aclaraba cuál sería el recorrido de la manifestación y aseguraba que en la misma no se permitirían “gritos subversivos y hostiles impropios a la solemnidad del acto a realizar”, para lo cual se nombrarían

¹⁷ “Noticias de policía. Reunión obrera”, La Prensa, 4 de octubre de 1894; “Manifestación obrera”, La Prensa, 5 de octubre de 1894.



“comisarios de nuestro seno, cuya designación se hará en personas serias, quienes se encargarán de conservar el orden y buena dirección que el acto requiere”. A diferencia de lo ocurrido con la solicitud denegada a los huelguistas albañiles en el marco del conflicto, algunos meses antes, esta vez el pedido fue aprobado por las autoridades, luego de lo cual la comisión organizadora dio a conocer una serie de “instrucciones” que debían seguir las diferentes sociedades obreras interesadas en participar. En primer lugar se establecía que aquellas sociedades que quisieran designar un orador debían notificarlo por escrito, advirtiéndoles que solo se permitiría un orador por sociedad y que el orden asignado sería conforme a la recepción de solicitudes. Se aclaraba, además, que la intervención debía limitarse “a los fines y propósitos que cada una de las sociedades persigue, y en especial, al objeto que motiva esta manifestación”. Luego de los oradores designados, que tendrían quince minutos cada uno, se concedería la palabra “libremente a todos los concurrentes que lo solicitaren, siempre que sean obreros, previniendo que le será retirada a todo aquel que, con gritos subversivos o palabras mal sonantes, pretendiera alterar el orden y la tranquilidad de los demás presentes”.¹⁷

La manifestación, convocada originalmente para el domingo 7, fue postergada una semana, debido al mal tiempo. La convocatoria era en la plaza Rodríguez Peña, ubicada en Paraguay y Callao. Con un día soleado, hacia el mediodía del domingo 14 comenzaron a llegar las columnas de las diferentes sociedades obreras, que se ubicaron en la plaza y las calles adyacentes. *La Vanguardia* publicó la crónica más detallada de la concentración:

A las 12 del día llegaban a la plaza Rodríguez Peña las sociedades Pintores, Herreros y Fundidores, yeseros, etc. En pocos minutos las calles de Rodríguez Peña, Paraguay y plazoleta del Carmen estaban repletas de obreros. A la 1 en punto entraba por la calle que da frente a los Tribunales, la sociedad de Albañiles, con su bandera y banda de música. La columna estaba compuesta de unos 3.000 obreros de ese gremio.

Empezaron desde ese momento a ponerse en orden todas las sociedades, ocupando la mitad de la cuadra comprendida en Paraguay entre Callao y Rodríguez Peña los Yeseros, con un cartel que decía: Abolición del trabajo a destajo—8 horas; a continuación de los Yeseros, los obreros Herreros con un cartel que decía: ¡Viva los derechos de los obreros! A continuación los Pintores, los cuales tenían un cartel con esta inscripción: Vivan las 8 horas, y en el anverso: Los pintores en general queremos la jornada legal de 8 horas. Seguían los marmoleros, y después los Mayorales y Cocheros de Tramways con un cartel que decía: Justa recompensa—8 horas.

Siendo las 2 menos cuarto, llegaban los obreros Panaderos en corporación por la calle de Callao, con su bandera social y un cartelón donde se leía: Abolición del trabajo nocturno—Solidaridad

obrero. Esta sociedad que traía una banda de música, tomó colocación en la bocacalle de Callao y Paraguay.

Los Albañiles de la sección Barracas entraron por la calle de Paraguay. Venían en corporación con banda de música y un cartel que decía: Sección Barracas—La Sociedad Obreros Albañiles—Apoya las 8 horas—Viva la emancipación obrera. Este grupo se colocó detrás de los Albañiles del Centro.

A las 2 en punto llegaba la columna del CSO, Carpinteros y anexos, Hojalateros y Gasistas, Zapateros, Constructores de Carruajes, Sastres y Obreros de La Plata. El Club Vorwärts y el Fascio dei Lavoratori estaban también muy bien representados.¹⁸

Poco después de las dos de la tarde, la marcha se puso en movimiento por la avenida Callao. La Vanguardia indicaba que cuando la cabecera llegó a la avenida Rivadavia aun quedaba gente en la plaza Rodríguez Peña, lo cual daba una dimensión de la magnitud de la convocatoria, que según el periódico socialista alcanzaba las diez mil personas y según otros periódicos unos cuatro mil. La marcha tomó luego por Rivadavia, Virrey Cevallos y Moreno, para retomar la calle Entre Ríos. La manifestación, escoltada por unos cincuenta vigilantes a caballo, se detuvo entre las calles Independencia y Chile, donde el propio Pittaluga habló a la multitud desde un balcón. El autor del proyecto reconoció que cuando presentó la iniciativa solo había “tenido en cuenta que el obrero necesita el descanso necesario para reponer las fuerzas gastadas en largas jornadas de trabajo” y que jamás había pensado que “repercutiría tanto, y que habría de despertar en vosotros tanta simpatía”.¹⁹

Luego la marcha siguió por Entre Ríos hasta Brasil, donde se hizo un acto. Hablaron diferentes trabajadores en representación de cada una de las sociedades: un rápido análisis de los oradores presentados por cada gremio permite trazar un cuadro de la influencia que habían alcanzado, en muchas sociedades, los militantes socialistas. En efecto, hablaron en el acto casi una decena de dirigentes de esa filiación política: Adrián Patroni, por los pintores, Francisco Cúneo, por los herreros, Enrique Masó, por los carpinteros, Mariano García, por los tipógrafos, Miguel Pizza, por los hojalateros, Manuel García, por los sastres, Alberto Manresa Herrero, en representación de los trabajadores de La Plata y Tolosa, Ángel Giménez, del Centro Socialista Obrero y Carlos Mauli, en nombre del Fascio dei Lavoratori. También tomaron la palabra otros dirigentes de mayor afinidad con el anarquismo, como Adrián Troitiño de los panaderos y Fernando Balmelli de los albañiles, además de otros sin un claro alineamiento político, como el pintor Bonnafont, el yesero Pujol y el albañil Costa.

Un rasgo común de las intervenciones fue destacar que la gran manifestación ponía en evidencia de manera indiscutible la existencia de una “cuestión obrera” en el país, a pesar de la insistencia de los medios de prensa comerciales por negarlo, y la decisión de los trabajadores locales a “despertar”, “dejar de ser

¹⁷ “Noticias de policía. Reunión obrera”, *La Prensa*, 4 de octubre de 1894; “Manifestación obrera”, *La Prensa*, 5 de octubre de 1894.

¹⁸ “Movimiento obrero”, *La Vanguardia*, núm. 28, 20 de octubre de 1894.

¹⁹ *Idem*.



mansos corderos” y “romper el yugo de la esclavitud”. Para ello era necesario, coincidían todos los oradores, fortalecer la organización de los trabajadores para defender sus derechos y preparar las luchas que permitiesen obtener las reivindicaciones reclamadas. Los oradores socialistas agregaban, algunos de manera más explícita que otros, comentarios sobre la necesidad de llevar esa organización al plano de la acción política. Aunque *La Vanguardia* no hacía ninguna referencia a ello, en la crónica de *La Prensa* se señalaba que las intervenciones de algunos de los militantes socialistas no habían sido bien recibidas por los presentes: según este periódico, cuando Giménez “comenzó a hablar del socialismo” fue “interrumpido por el auditorio, que no quiso oír hablar de política socialista”. Los oradores de la sociedad de albañiles, por su parte, aprovecharon la oportunidad para recordar a los empresarios constructores que la gran convocatoria mostraba que “la última huelga no había sido obra de *cabecillas*” sino una consecuencia del hecho de los obreros ya “distaban mucho de ser los mansos corderos de ayer”.²⁰

Casi exactamente un año más tarde tuvo lugar una nueva manifestación callejera de las diferentes sociedades de resistencia de la ciudad. El acto se realizó el domingo 20 de octubre de 1895, en protesta contra el horario que había puesto en vigencia la municipalidad para el trabajo de albañiles y otros obreros de la construcción que dependían de ella. El núcleo del conflicto era que el municipio pretendía adoptar, para los albañiles y trabajadores de la construcción que empleaba, un horario más gravoso que el que regía en la actividad privada. Al igual que en el *meeting* realizado exactamente un año antes, lo que movilizaba era una cuestión referida al horario de trabajo de los empleados públicos, pero que convocaba a la lucha a trabajadores que no se veían directamente afectados.²¹ Tal como había ocurrido en 1894, el *meeting* representó una movilización callejera del conjunto de las sociedades gremiales activas en el período que consolidó la presencia de la clase trabajadora como una fuerza que excedía las diferentes luchas gremiales parciales.

En torno a la una del mediodía se congregaron todas las columnas obreras en la plaza Rodríguez Peña. *La Prensa* no quería arriesgar un número preciso, pero admitía que se trataba de “un conjunto de consideración”. La columna iba encabezada por un piquete policial y se estructuraba de la siguiente forma:

Albañiles, con banda de música y bandera; Albañiles de Belgrano, Lomas y Barracas con bandera; panaderos con bandera; yeseros con estandarte; herreros mecánicos y fundidores, con grandes carteles con el lema “Vivan los derechos de los obreros”: pintores, con grandes carteles, “Protesta contra la imposición”, “Queremos las ocho horas”; marmolistas, hojalateros y

carpinteros con estandarte y grandes carteles; fideleros con grandes carteles en el anverso “Protesta contra los patrones que no dan ni una hora para comer” y en el reverso “La unión de los obreros hará temblar a los parásitos”, “Vivan las 8 horas”. Seguían por último los sastres, vidrieros y herradores.²²

La columna, que estaba formada sobre la calle Paraguay, avanzó luego por Callao-Entre Ríos hasta avenida de Mayo. A pesar de la lluvia, siguió por Avenida de Mayo hasta la Intendencia, y a continuación por Bolívar y Rivadavia hasta 25 de Mayo, donde se realizó el acto, disponiendo el palco “en uno de los balcones de la casa amueblada ‘La Internacional’, que mira a la plaza Victoria”. Según la crónica de *La Vanguardia*, al palco subieron “los delegados, reporters, algunos corresponsales, el comisario de pesquisas Belisario Otamendi, el comisario Carlos Costa y uno que otro curioso que logró colarse”.²³

La lista de oradores del acto ofreció un cuadro de las principales fuerzas activas en las sociedades de resistencia en este período de transición que estaba marcado por un nuevo ascenso obrero.

El primer discurso fue de un delegado de la comisión organizadora, que planteó que pese a que la Municipalidad había querido “humillar” a los obreros con el cambio de horario, éstos estaban demostrando con su manifestación que no podrían hacer lo que quisieran sin que se levantase la voz de “los oprimidos que gimen bajo el yugo de la clase explotadora”. Luego habló un representante de los albañiles y más tarde hicieron uso de la palabra algunos de los principales dirigentes de las sociedades obreras, que respondían a diferentes orientaciones políticas. Por un lado intervinieron representantes de filiación anarquista, como el delegado de la sociedad de panaderos, Jaime Barba de los marmoleros o un representante de la sociedad “Los Oprimidos” de Lomas de Zamora; pero también otros que tenían una orientación política menos definida, pero en cualquier caso eran adversarios de los socialistas, como De Cicco, de la sociedad de sastres, y un representante de la sociedad de yeseros. Por otra parte, todo un conjunto de oradores socialistas, como Alberto Manresa Herrero, en representación de los trabajadores de La Plata, Ramón Potau, de la sociedad de herreros y mecánicos, Mariano García, de los tipógrafos y Adrián Patroni, de los pintores.²⁴

El acto y los discursos estuvieron marcados por los incidentes y la tensión entre anarquistas y socialistas, en un contexto marcado por una fuerte lucha política entre ambas fuerzas, que disputaban su influencia en las sociedades gremiales, y en el cual eran poco comunes las actividades en las cuales coincidían los militantes y activistas de ambas corrientes. A diferencia de lo que

²⁰ “Manifestación obrera. Los discursos. La jornada de ocho horas”, *La Prensa*, 15 de octubre de 1894; “Movimiento obrero”, *La Vanguardia*, núm. 28, 20 de octubre de 1894.

²¹ De hecho, los trabajadores municipales, según el diario *La Prensa*, “no se han quejado oficialmente del horario ni han pedido a la Intendencia, ni a la Oficina de Obras Públicas, ni a nadie su reforma”. (“El meeting de obreros. Irregularidades”, *La Prensa*, 19 de octubre de 1895).

²² “El meeting socialista. La formación de la columna. Banderas, músicas y estandartes. Los discursos”, *La Prensa*, 21 de octubre de 1895. La crónica de *La Vanguardia* incluye también a los talabarteros y a los constructores de carruajes.

²³ “Movimiento gremial. El meeting del domingo”, *La Vanguardia*, año II, núm. 43, 26 de octubre de 1895.

²⁴ “El meeting socialista. La formación de la columna. Banderas, músicas y estandartes. Los discursos”, *La Prensa*, 21 de octubre de 1895; “Movimiento gremial. El meeting del domingo”, *La Vanguardia*, año II, núm. 43, 26 de octubre de 1895.



sucedía en general en los actos realizados en el marco de un conflicto huelguístico, e incluso de lo que había ocurrido en el *meeting* de octubre de 1894 en apoyo al proyecto de Pittaluga, en esta ocasión la mayor parte de los oradores no centró sus intervenciones en la reivindicación de reducción de jornada sino en desenvolver algunos posicionamientos políticos básicos que marcaban una diferenciación clara entre las distintas orientaciones políticas. Así es que las intervenciones de unos y otros eran recibidas con aplausos o abucheos por los diferentes grupos de asistentes al acto, que se convirtió en una virtual asamblea del activismo obrero de las sociedades gremiales actuantes en el período. Aunque, como vimos, la lista de oradores incluía una mayor cantidad de dirigentes vinculados al socialismo, de la lectura de las fuentes se desprende que el clima de opinión mayoritario en la movilización era de orientación anarquista. Casi todos los oradores socialistas, en efecto, fueron silbados y abucheados al momento de su intervención, en particular cada vez que hacían algún tipo de referencia a la necesidad de que los trabajadores se organizaran para participar en la “acción política”. La animadversión de los anarquistas se concentró en Mariano García, que directamente no pudo hacer uso de la palabra, y en Adrián Patroni, quien llegó a iniciar su discurso y acusar a los anarquistas de “enemigos de los trabajadores”, luego de lo cual, según la propia crónica de *La Vanguardia*, “se entabló una riña entre socialistas y anarquistas”. Si bien *La Vanguardia* atribuía el hecho a “varios provocadores” que se habían infiltrado entre los manifestantes y “no cesaban de dar gritos destemplados, mueras a “la burguesía”, a los socialistas”, reconocía que los miembros de la comisión organizadora “casi todos ácratas”, cuando denunciaban que no había sido tenida en consideración su protesta contra los oradores que atacaban a los militantes socialistas.²⁵

Conclusión

El cuadro que hemos trazado sobre las diferentes manifestaciones callejeras realizadas por los trabajadores de Buenos Aires en este período temprano permite elaborar algunas conclusiones. Lo primero que salta a la vista es la capacidad que ya mostraba la clase obrera local, en la última década del siglo XIX, para llevar adelante importantes actividades públicas, que contaban con una concurrencia masiva y permitían poner las demandas de los trabajadores en primer plano de la atención del conjunto de la sociedad. En efecto, si la Buenos Aires del período era sin dudas una ciudad donde las luchas políticas se desenvolvían también en las calles, a través de movilizaciones en las cuales las diferentes facciones buscaban dotar de legitimidad a sus planteos y posiciones, observamos que también el movimiento obrero local intentó hacer lo propio desde fechas muy tempranas.

En cuanto a la fisonomía de las manifestaciones callejeras, se advierte que no existía aún un “recorrido” clásico para las movilizaciones obreras: en general eran convocadas desde o hacia algún determinado local donde se realizaría un acto, pero

como hemos visto no faltaban las ocasiones en que se buscaba confluir hacia el centro del poder político. Algunas recorrían distancias extensas, aprovechando para realizar distintas paradas en las cuales se hacía uso de la palabra, mientras que otras realizaban trayectos más breves y tenían una duración más limitada. A diferencia de lo que ocurría habitualmente en el marco de asambleas o piquetes de huelga, y salvo algunos pequeños incidentes con grupos aislados, casi todas ellas fueron movilizaciones pacíficas, en las cuales las mismas sociedades gremiales buscaban asegurar el orden y evitar choques con la policía, con la excepción del acto anarquista del 1º de Mayo de 1891, que fue reprimido fuertemente. Lo ocurrido con la manifestación proyectada por los albañiles en agosto de 1894, prohibida por el propio presidente de la Nación, también contribuye de todos modos a cuestionar la idea de que en este período tan temprano el Estado se limitara a una política de *laissez-faire* respecto a las actividades obreras: en realidad, desde muy temprano el aparato estatal respondió activamente a la agitación obrera, fundamentalmente con medidas represivas y alineándose sin fisuras con los empresarios afectados por las demandas de los trabajadores.

Como hemos visto en este artículo, estas primeras movilizaciones tuvieron diferentes motivaciones: la primera de ellas, y una de las más conocidas dada la atención que le dio la historiografía, fue la que se organizó para celebrar el 1º de Mayo de 1890 en el Prado Español. La importancia de este *meeting* es indiscutible, no solo por la importante concurrencia sino fundamentalmente porque expresó la temprana adhesión de todo un sector del movimiento obrero local a la organización de una actividad internacionalista de los trabajadores de todo el mundo. No debe perderse de vista, de todas formas, que esta manifestación no se realizaba únicamente como consecuencia de lo resuelto en el Congreso de París sino que expresaba también el creciente proceso de organización que había tenido lugar en las filas de los trabajadores locales en los años previos, marcados por una fuerte conflictividad huelguística. El cambio de ciclo que experimentó la agitación obrera a partir de 1890-1891, cuando se hicieron sentir con todo rigor las consecuencias de la crisis, se expresó en el crecimiento de la influencia relativa de los anarquistas anti-organizadores y en la incapacidad de los socialistas para repetir la experiencia de 1890 en el acto del 1º de Mayo del año siguiente.

No todas las movilizaciones callejeras del período fueron, como las primeras, convocadas con el objetivo abiertamente político de celebrar una fiesta internacional de la clase obrera. En efecto, tanto en 1892, durante la huelga de los zapateros, como en 1894, en el marco de la huelga de la construcción, encontramos la intención de las diferentes sociedades gremiales de convocar a los trabajadores a las calles para demostrar su apoyo a las demandas presentadas contra la patronal en el marco de agudos conflictos huelguísticos. A pesar de su carácter menos “político”, estas movilizaciones también constituyeron un hito en el proceso

²⁵ “Movimiento gremial. El meeting del domingo”, *La Vanguardia*, Año II, núm. 43, 26 de octubre de 1895.



de delimitación de una conciencia de clase entre los trabajadores de la ciudad, toda vez que representaban una ocasión para la confluencia de diferentes sociedades de resistencia de diferentes oficios en una actividad que reforzaba la unidad entre los trabajadores y los mostraba actuando en conjunto frente a la resistencia de los empresarios.

Las manifestaciones convocadas por las sociedades de resistencia, de todos modos, también contribuyen a matizar una imagen de este primer período de la historia del movimiento obrero local, que debido al predominio de cierta historiografía militante clásica se consideró dominado por la influencia de la primera generación de militantes socialistas: como hemos visto, la realidad era bastante más compleja, y las características de las movilizaciones de la época permiten advertir que la composición de las mismas mostraba que ya jugaban un papel importante las sociedades gremiales no alineadas con ninguna fuerza política.

Además de las manifestaciones realizadas para celebrar el 1º de Mayo y aquellas convocadas con el objetivo de apoyar un reclamo huelguístico, en este artículo hemos dado cuenta de un tercer tipo de convocatorias: las realizadas en octubre de 1894 y 1895 con el objetivo de apoyar o rechazar disposiciones gubernamentales y legislativas que apuntaban a modificar las condiciones de trabajo de los empleados municipales. El análisis de este tipo de manifestaciones permite sacar conclusiones sobre diferentes aspectos: en primer término, muestra que incluso en este período, donde era fuerte la influencia del anarquismo individualista, la práctica totalidad de las sociedades de resistencia de la ciudad se movilizaron en torno a la aprobación de una disposición legislativa, sin que ello significara por otra parte su alineamiento con las posiciones socialistas. En segundo lugar, las manifestaciones ponían de relieve que el conjunto de las sociedades gremiales advertía la trascendencia del reclamo por la reducción de la jornada, aun cuando las medidas legislativas que estaban en debate solo afectaban a un sector muy reducido de la fuerza de trabajo, aquella empleada directamente por el municipio.

Observadas de conjunto, estas tempranas movilizaciones callejeras del movimiento obrero de Buenos Aires constituían una de las principales acciones conjuntas de una clase trabajadora que avanzaba más allá de los límites de las demandas de sus oficios respectivos y desenvolvía una acción conjunta, consolidando su unidad y sus vínculos como clase. Todavía no había llegado la época de las grandes manifestaciones obreras de la primera década del siglo XX, enfrentadas con una feroz represión policial; el movimiento obrero local ya daba sin embargo sus primeros pasos en las calles.

Bibliografía

- ADELMAN, Jeremy (ed.) (1992). *Essays in Argentine Labour History, 1870-1930*. Londres: Macmillan Press.
- ANDREASSI CIERI, A. (1997). *La rebelión de los metecos. Conflictividad laboral y social en Buenos Aires, 1895-1910*. Barcelona: CIMS.
- CALLAHAN, K. J. (2010). *Demonstration Culture. European Socialism And The Second International, 1889-1914*, Leicester: Troubador Publishing.
- CONTRERAS, M. (1941). *El 1º de Mayo en la Argentina. Notas sobre sus orígenes, significado y proyecciones*. Buenos Aires: Editorial Problemas.
- FALCÓN, R. (1984). *Los orígenes del movimiento obrero (1857-1899)*. Buenos Aires: CEAL.
- GILIMÓN, E. (1971). *Un anarquista en Buenos Aires, 1890-1910*. Buenos Aires: CEAL.
- GONZÁLEZ LEANDRI, R., SURIANO, J. y GONZÁLEZ BERNALDO, P. (2010). *La temprana cuestión social. La ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX*. Madrid: CSIC.
- ISCARO, R. (1961). *Breve historia del 1º de Mayo*. Buenos Aires: Anteo.
- KORZENIEWICZ, R. (1989). "Labor Unrest in Argentina, 1887-1907", *Latin American Research Review*, vol. 24, núm. 3.
- LOBATO, M. (comp.) (2011). *Buenos Aires. Manifestaciones, fiestas y rituales en el siglo XX*. Buenos Aires: Biblos.
- LOBATO, M. y PALERMO, S. (2011). "Del trabajo a las calles: dignidad, respeto y derechos para los y las trabajadoras". En: Mirta Z. Lobato (comp.), *Buenos Aires. Manifestaciones...*, op.cit.
- MAROTTA, S. (1960). *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo, 1857-1907*. Buenos Aires: Editorial Lacio.
- MUNCK, R. (1987). "Cycles of Class Struggle and the Making of the Working Class in Argentina, 1890-1920". En: *Journal of Latin American Studies* (19: 1).
- ODDONE, J. (1949). *Gremialismo proletario argentino*. Buenos Aires: La Vanguardia.
- POY, L. (2012). "Las primeras huelgas de la construcción y los inicios de la lucha por la reducción de la jornada laboral en Buenos Aires (1893-1895)". En: *Mundos do Trabalho* (4: 7)
- POY, L. (2014). *Los orígenes de la clase obrera argentina. Huelgas, sociedades de resistencia y militancia política en Buenos Aires, 1888-1896*. Buenos Aires: Imago Mundi.



SABATO, H. y ROMERO, L. A. (1992). Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado (1850-1880). Buenos Aires: Sudamericana.

SURIANO, J. (2003). "La crisis de 1890 y su impacto en el mundo del trabajo". En: *Entrepasados* (24-25).

TARTAKOWSKY, D. (1997). *Les manifestations de rue en France: 1918-1968*. París: Publications de la Sorbonne.

TARTAKOWSKY, D. (2010). *Manifester à Paris: 1880-2010*. Seyssel: Champ Vallon.



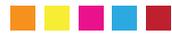
RESEÑAS



ESTUDIOS SOCIALES
CONTEMPORÁNEOS

ISSN 1850-6747

DE MARCO, M. A. (h). (2013). Ciudad Puerto. Universidad y desarrollo regional. Rosario, 1919-1968, Rosario: CEHDRE.



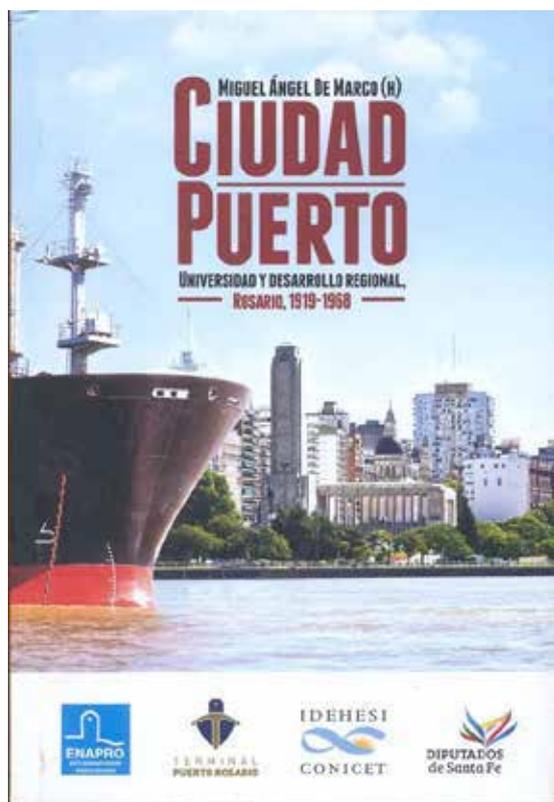
María Gabriela Pauli de García

ISPI N° 4031 – ISP N° 8

Santa Fe, Argentina.

gabrielapaulidegarcia@gmail.com

Pauli de García, M. G. (2014). [Reseña del libro
Ciudad Puerto. Universidad y desarrollo regional.
Rosario, 1919-1968]. *Revista Estudios Sociales*
Contemporáneos (11), 125-127.



La publicación de *Ciudad Puerto. Universidad y desarrollo regional. Rosario, 1919-1968*; constituye una instancia que enriquece el análisis de la historia rosarina y sus particularidades. El libro propone un entramado complejo que vincula las dimensiones de lo geoestratégico, lo político y lo económico, con el desarrollo de los estudios universitarios y las condiciones de producción y circulación del saber en la metrópoli del sur de la provincia de Santa Fe, e indaga además en los procesos de afirmación de una identidad propia de la ciudad puerto en el caso rosarino.

El planteo supera enfoques lineales imbricando a lo largo de todo el texto las múltiples dimensiones que se abordan, proponiendo de este modo un análisis complejo, profundo y rico de la problemática. El caso de la ciudad de Rosario, tensionada entre dos metrópolis como son Buenos Aires – centro político, económico y cultural del país – con cuyo puerto compite la urbe santafesina; y Santa Fe – la histórica capital y sede del poder político provincial – ha exigido la definición de un espacio propio de modo de posibilitar el despegue y el crecimiento urbano; y el puerto constituyó un eje central en ese proceso; acompañado del andamiaje intelectual y académico que aportaron las Facultades dependientes de la Universidad Nacional del Litoral (con sede en Santa Fe) y que a partir de 1968 pasaron a depender de la novel Universidad Nacional de Rosario.

La estructura de la obra se compone de cinco partes y veintitrés capítulos. La Parte I está dedicada al análisis de la “Dimensión estratégico-económica y cultural de las ciudades puerto y los

espacios del conocimiento” y se compone de cinco capítulos. El primero está destinado a una serie de consideraciones teórico metodológicas que encuadran la investigación. En los cuatro restantes aborda desde una perspectiva transdisciplinar la configuración de la ciudad puerto de Rosario incluyendo un análisis comparativo entre los puertos de Rosario y de Buenos Aires y su relación con el perfil de las ciudades; la conformación de la identidad portuaria de Rosario; de un perfil universitario que surgió vinculado al de la Universidad Nacional del Litoral pero que manifestó desde el inicio sus diferencias con una concepción conservadora como era la de la Universidad de Santa Fe; y el impacto en el rol asumido por Rosario en la región, de la realidad económica y de los circuitos comunicativos por los que circulan mercaderías, hombres, ideas y se establece una vinculación con el hinterland.

La parte II titulada “La optimización de los procesos económicos y productivos. Procesos sociales y entorno cultural”, se compone de tres capítulos que refieren a la problemática rosarina desde la perspectiva del comercio, indagando acerca de las condiciones para la estructuración de un mercado nacional en la primera mitad del siglo XX, el interés local y los proyectos de creación de una Universidad en Rosario; el rol de la Escuela Superior de Comercio y de las Facultades rosarinas en el proceso de expansión comercial y en la formación de recursos, y la dinámica comunicacional que posibilitó la integración de un mercado regional con apertura al comercio mundial, atendiendo de un modo especial al ferrocarril y a la novel estructura vial.

“Movilidad de los recursos: profesores, investigadores y estudiantes. Acreditación, trabajo en redes” es la denominación de la Parte III, que se compone de cuatro capítulos. En ella se analiza la evolución histórica de las Facultades rosarinas de la UNL en el contexto de la política nacional, haciendo especial hincapié en las carreras e institutos de investigación referidos a los estudios económicos, en las publicaciones académicas especializadas, como así también en los inicios de la Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Rosario. Se da cuenta además del desarrollo de las investigaciones que habrán de constituir a la ciudad del sur provincial en un polo de innovaciones científicas.

El análisis de la producción académica ligada a las transformaciones económicas, sociales y políticas a nivel mundial y nacional es el eje temático de la Parte IV “El mundo y los proyectos de nación con mirada universitaria regional”, que cuenta con cuatro capítulos. A través de la referencia a tesis doctorales, estudios, publicaciones, discursos de académicos reconocidos; se propone un recorrido por las interpretaciones de los cambios económicos, políticos, ideológicos y socioculturales acaecidos en los dos primeros tercios del siglo XX, a escala mundial con la correspondiente referencia a los procesos nacionales y regionales. La reflexión y análisis de los intelectuales rosarinos sobre las políticas y las posibilidades técnicas en materia de comunicación y en relación al puerto, constituyen otro de los ejes temáticos de esta Parte.



El último apartado, se refiere a “La transferencia de recursos a la función pública para la integración y el desarrollo. Propuestas innovadoras ante la crisis del federalismo y la problemática portuaria”. A lo largo de los siete capítulos que la conforman, se aborda la problemática portuaria regional rosarina en el marco de la Argentina peronista primero y posteriormente del modelo desarrollista, poniendo énfasis en las luchas por la autonomía portuaria y por una legislación que posibilitara el crecimiento portuario de las ciudades del interior. Las sucesivas políticas portuarias, los debates en torno al rol de los puertos en la economía y el desarrollo del país, la acción de políticos y técnicos en la materia, y la creación de organismos reguladores de la actividad portuaria, son algunos de los indicadores que toma en cuenta Miguel Ángel De Marco en el planteo de esta parte de su libro.

Finalmente, concluye la obra con un epílogo destinado a enunciar los rasgos centrales del proceso de creación de la Universidad Nacional de Rosario en el contexto de las transformaciones productivas de la región y su consiguiente impacto en el comercio y la actividad portuaria. Se avanza en la consideración de la dinámica ciudad puerto y los desafíos del momento actual para Rosario, su puerto y su Universidad.

El texto, cuidadosamente editado, se caracteriza por la claridad del discurso que resulta de este modo accesible al lector, sin descuidar la rigurosidad del investigador en el manejo y la presentación de la información. La exposición se acompaña con una selección de imágenes: fotos y mapas que la preceden y contribuyen a visibilizar lo que se explicita.

Se trata de un trabajo serio y metódico, que constituye un verdadero aporte a la historia regional en cuanto perspectiva teórica, a la historia rosarina y a la de la provincia de Santa Fe, tanto desde la dimensión conceptual como en el tratamiento y desarrollo de la información. La articulación entre las partes, como así también la permanente relación entre los dos protagonistas de esta obra: la ciudad puerto de Rosario y las Facultades rosarinas, resulta impecable y favorece la comprensión de un proceso complejo, de un entramado de relaciones que conforman las particularidades de la historia de la pujante urbe del sur provincial; y aún más, de la provincia de Santa Fe, que cuenta con dos universidades nacionales y con una dinámica espacial que desde mediados del siglo XIX ha transitado diversas instancias, siempre tensionada por las relaciones entre las dos ciudades: Rosario, la ciudad puerto cosmopolita y moderna; y Santa Fe, la capital, provinciana y depositaria de toda la historia regional.

La creación de la Universidad de Rosario, proceso del que da cuenta el libro, constituye un suceso paradigmático en el proceso de crecimiento urbano y económico de la ciudad, pero también es un mojón de su desarrollo identitario que la conformó como polo económico del sur provincial en el siglo XX y como uno de los centros más importantes del país en la producción de saberes académicos.



GROPPO, A. (2009). Los dos príncipes, Juan D. Perón y Getulio Vargas. Un estudio comparado del populismo latinoamericano, Villa María: Editorial Eduvim.

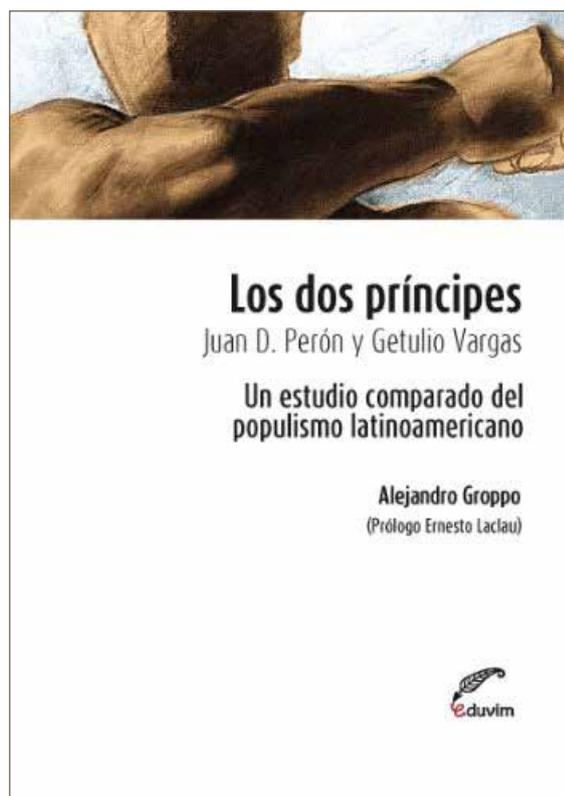


Lic. Fiorella Russo

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad
Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.*

fioremes@gmail.com

Russo, F. (2014). [Reseña del libro *Los dos príncipes, Juan D. Perón y Getulio Vargas. Un estudio comparado del populismo latinoamericano*]. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 128-131.



El libro de Alejandro Groppo presenta un innovador análisis comparativo de dos procesos paralelos dados en el mismo período histórico que fueron el Peronismo en Argentina y el Vargismo en Brasil. En general, la literatura dominante sobre el tema caracteriza a estos dos gobiernos como populistas, pero con un sentido demagógico, asistencialista, nacionalista y despectivo del término. El autor parte de esta literatura sobre el populismo latinoamericano pero propone una postura diferente retomando la perspectiva laclausiana de la Teoría del Discurso Político (TDP) también llamada “Escuela de Essex”.

Desde esta perspectiva, Groppo comienza su libro presentando el imaginario político implícito sobre Vargas y Perón en la literatura sobre el populismo latinoamericano, que de alguna manera, viene a dar el nombre a la obra. El autor expone con diversos ejemplos de distintas fuentes, cómo se da en la literatura existente una prevalencia de las figuras de Perón y Vargas como príncipes maquiavélicos, al punto de caracterizarlos como personalidades espléndidas con características excepcionales que lograron nuclear al movimiento obrero, pero carentes de una ideología precisa. Para la bibliografía analizada, Vargas era un afortunado que pudo conscientemente controlar el proceso político de su país introduciendo líneas de ruptura (Groppo demuestra que hubo una continuidad desde 1930 en adelante); y Perón un manipulador cuyo plan era el control político y social de la Argentina. A lo largo del libro, Groppo va desencantando este imaginario sobre estos dos procesos, analizando la emisión de los discursos políticos pero poniendo el acento en su recepción por parte de los distintos actores de la sociedad, conformando así, fronteras e identidades políticas que nada tienen que ver con este imaginario implícito en

la literatura considerada. Al mismo tiempo, el trabajo de Groppo se constituye como un aporte sumamente interesante y novedoso con respecto al populismo latinoamericano puesto que no ha habido hasta el momento un estudio sistemático y comparado sobre la emergencia de Vargas y Perón.

La *hipótesis general* que plantea el autor en su libro es que el Varguismo y el Peronismo implicaron dos maneras diferentes de formación de identidades políticas en sus respectivos países. Mientras la emergencia de Perón produjo en la Argentina una redefinición de las identidades políticas bajo la lógica antagónica, en el caso de Vargas en Brasil, pasó lo contrario, un sostenimiento de la lógica de la diferencia. He aquí la riqueza comparativa de este libro.

Luego de una reseña de la TDP en el primer capítulo del libro, Groppo continúa en el capítulo III y IV con el análisis de uno de los dos procesos populistas: el peronismo. Aquí el autor plantea que las identidades políticas fueron redefinidas por la emergencia de Perón que se constituyó como una amenaza para la hegemonía política de ciertos actores sociales y por lo tanto introdujo un antagonismo marcando nuevas fronteras políticas y creando las condiciones para la estabilización de identidades contra-hegemónicas.

El Régimen Conservador transformista de los años '30 estaba basado en la lógica de la diferencia, lo que provocó efectos dislocatorios en las identidades políticas existentes, dificultando la formación de coaliciones políticas opositoras. El autor muestra cómo el proceso de 1932-1943 se movió desde una lógica de la diferencia hacia una lógica de la equivalencia y esto último fue el resultado de la intervención de Perón. Así, el golpe militar de junio de 1943 allanó el camino al poder a Perón en el marco de una situación marcada por identidades políticas partidarias dislocadas y por la imposibilidad de poder construir un frente político civil para oponerse al régimen Conservador. Mediante distintos ejemplos de distintas fuentes, el autor muestra que el golpe fue bienvenido por varias de las fuerzas políticas cuyas identidades comenzaron a ser parcialmente recompuestas sólo después de la descripción del peronismo como amenaza.

Al momento del golpe, el régimen conservador estaba tan deslegitimado que todos los actores políticos y diversos sectores económicos apoyaron el golpe como forma de normalización institucional. Fue Perón, siguiendo esta perspectiva, el que marcó la creación de una nueva frontera política. Este desplazamiento de la frontera fue llevado a cabo a partir de la introducción de un principio de homogeneidad en un contexto de dispersión heterogénea. Groppo explica que era necesario en ese momento fijar la fluidez de los eventos y proveerles una dirección ideológica y que este principio homogeneizador tuvo que ser en sí mismo heterogéneo. En este marco, la estrategia del líder fue introducir un lenguaje no solamente heterogéneo con respecto a la situación preexistente sino con respecto a la revolución política de los propios militares: la revolución como una revolución social acompañada del significativo “justicia social” como punto nodal y desplazando la revolución político-institucional. Esto fue percibido como una



amenaza del status quo. Perón ofrecía entonces, una reconfiguración de las relaciones entre Estado y clase trabajadora atacando la postura no intervencionista del Estado. Con esto, la estrategia de Perón implicó un doble proceso: *la politización de la cuestión social y la extensión de la revolución a todo el territorio nacional*, es decir, una re-descripción de la revolución en términos de social y nacional. Es a partir de allí que Groppo marca el desplazamiento de la frontera política.

Al mismo tiempo el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, el Partido Comunista y los Conservadores, se fueron posicionando detrás de la frontera política bajo la lógica de la diferencia en franca oposición al peronismo. De esta manera, el discurso peronista no solo logró su lógica antagónica basada en un “nosotros” y “ellos” sino que además causó que viejos enemigos políticos compartieran el mismo campo político-discursivo (como lo demuestran el PC y el PS que migraron su discurso a derroteros más bien liberales).

Cuando Perón ganó las elecciones en 1946 declaró el fin de la revolución y el comienzo de la nueva “era de organización” y la necesidad de formar un actor político unificado homogeneizando la base de apoyo y expulsando los elementos radicalizados. Para el autor, este punto marca el comienzo del retroceso peronista y el encogimiento y clausura de su imaginario político. Y muestra que a partir de aquí, el alcance político del *peronismo se mueve de la lógica antagónica a la lógica de la diferencia*.

Caso contrario es el del Varguismo, *que se mueve de una lógica de la diferencia a una lógica del antagonismo* dada por la intervención de Luis Carlos Prestes, proceso analizado en los capítulos V y VI del libro. La hipótesis que presenta Groppo para el caso del Varguismo en Brasil es que la intervención política de Vargas no desencadenó una lógica antagónica pero en cambio sí lo hizo la intervención de Prestes. De esta manera, Groppo muestra cómo Vargas sostuvo una hegemonía de la lógica de la diferencia en un intento esmerado por impedir la radicalización del antagonismo político en Brasil desde 1930 en adelante.

Siguiendo a Groppo, Vargas emerge en el marco de un proceso de dislocación generalizado en el imaginario político de Brasil, dado a partir de la Revolución de 1930. Su llegada al poder produjo una ruptura radical en la forma en que estaba organizada la política brasilera. Groppo demuestra que para los grupos dominantes la revolución tenía potenciales efectos ordenadores que eran vistos como altamente funcionales para sus intereses y en este sentido Vargas no era visto como enemigo sino como posible solución al problema de las crisis política del sistema Republicano. Sin embargo, era el movimiento “tenentista” el significado como una amenaza por parte de la oligarquía brasilera, como aquél grupo que sí podía eliminar las ventajas que las clases dominantes habían acumulado. De esta manera, para el autor fueron los “tenentes” los que establecieron las fronteras políticas en el período pos-revolucionario. Así, Getulio Vargas vino a simbolizar la posibilidad de una re-estructuración del imaginario político de la Vieja República en crisis por la Revolución de 1930. Vargas,

como significativo del consenso, unía todos los hilos del orden simbólico pre-revolucionario en un sistema de diferencias. Es decir, la emergencia de Vargas no significó una restructuración de la política de Brasil sino simplemente fue un elemento de consenso, moderando los posibles elementos amenazantes, articulando e incorporando las diferencias. Fueron los “tenentes” y específicamente Prestes (su líder intelectual y político) quienes se constituyeron como amenaza política para las élites brasileras y quienes introdujeron en el sistema político una lógica de la equivalencia. Así, mientras Vargas no era visto como la fuente de la fuerza antagónica, el conflicto le era atribuido a los “tenentes”.

Fue Prestes, entonces, el que desplazó la frontera política agregando a la revolución el predicado de social (“revolución social”), dándole un carácter social y nacional a la misma e interpellando a los trabajadores organizados para influenciar al gobierno. La reacción a esta propuesta por parte de los sectores dominantes fue altamente significativa según el autor, pues constituyó una amenaza mucho más peligrosa para éstos que Vargas. Para Groppo, Prestes representó la radicalización de la revolución. El complejo simbólico de Vargas y el programa de la Alianza Liberal mostró sus límites cuando la intervención de Prestes expandió el horizonte del imaginario político. Vargas tuvo que ampliar el discurso político de la Alianza Liberal incorporando a la “cuestión rural” como estrategia para absorber la posición crecientemente radical de Luis Carlos Prestes.

Groppo muestra que Vargas rediseñó su estrategia política basada en la lógica de la diferencia a partir de la “organización política de los estados”. Esto consistía en apoyar tanto la formación de partidos nacionales como incentivar la creación de nuevos partidos estatales no confrontativos con las élites políticas establecidas en cada estado. Esta estrategia reflejaba para el autor, la disputa entre los “tenentes” a favor de la centralización, y las oligarquías regionales con su necesidad de mantener y consolidar su poder en los estados a partir de partidos políticos estatales (lo cual también era la estrategia de Vargas como mecanismo de consenso con las oligarquías, es decir, de incorporación de las diferencias). La hipótesis que plantea Groppo con respecto a esto es que en realidad la disputa entre centralización y formación de partidos estatales, era en realidad impuesta por el legado de la estructura institucional del país, mantenida a través de la consolidación de los partidos políticos oligárquicos estatales. Esta estrategia tiene que ver para el autor, con las condiciones estructurales de un desarrollo desigual y combinado en el país. Así Vargas fomentó en el Norte partidos políticos nacionales para lidiar con las demandas de los “tenentes” y en el Sur donde las oligarquías eran fuertes promovió la creación de partidos estatales para negociar con estos grupos políticos.

En este punto es interesante resaltar que esta teoría entiende el rol condicionante de las características estructurales (en este caso el desarrollo desigual de Brasil) de un modo específico: como activadas y articuladas por las percepciones y los puntos de vista de los actores sociopolíticos. Es decir, siguiendo la lógica



pos-marxista del autor, si bien las condiciones materiales existen y son condicionantes de los eventos políticos, para esta teoría sólo pueden ser activadas, es decir, significadas a través y a partir del discurso de los actores. Para el autor, Vargas no introdujo líneas divisorias en la arena política. Y fue el contexto estructural de desarrollo desigual en Brasil lo que condicionó su estrategia política: la incorporación de las diferencias. En cambio, y en el mismo contexto, el discurso de Prestes sí introdujo para Groppo una barrera basada en el lenguaje y construyó fronteras políticas: “nosotros” o “ellos”. Era Prestes el que presentaba el campo sociopolítico como dividido en dos campos antagónicos. Teniendo en cuenta esto, Groppo explica cómo la hegemonía de la lógica de la diferencia planteada por Vargas estaba marcada por estas condiciones estructurales. Además, explica cómo Vargas se coloca en este marco en una posición ambigua ante el antagonismo oligarquía-tenentes. La política de Vargas fue pendular para Groppo.

En sus conclusiones, Groppo remarca el poder comparativo que tiene esta Teoría del Discurso Político y apunta nuevamente que ambos procesos históricos (Peronismo y Varguismo) contribuyeron de manera diferente al proceso de formación de identidades políticas en sus respectivos países. Asimismo, afirma que el populismo fue posible por la interacción de ciertas condiciones específicas: una formación política nacionalizada, el nombramiento político de una subjetividad olvidada, marginalizada; y un tipo de discurso basado en una visión no condicionada de justicia social. Estas condiciones se encontraron para el autor en Argentina entre 1943 y 1946 pero no en los primeros 15 años del gobierno de Vargas. Por lo tanto a la conclusión a la que arriba Groppo es que mientras Perón desarrolló una estrategia populista de formación de identidades, en el caso de Vargas en Brasil, esto no sucedió.

Para finalizar, encontramos interesante hacer unos breves comentarios acerca de *Los Dos Príncipes*. En primer lugar, destaco el aporte realizado por Groppo en donde presenta una elaboración teórica alrededor del concepto de populismo (normalmente demonizado tanto por el discurso político como por el académico) como un fenómeno altamente complejo que no puede ser condenado como perjudicial para la democracia, al menos en América Latina. También es destacable, que en este análisis complejo del populismo, deja afuera cualquier tipo de personalismo encarnado en muchos de los estudios sobre estos dos procesos, en donde se pone el acento en las habilidades extraordinarias y características excepcionales de los líderes. Groppo logra ir un paso más allá y aporta un estudio novedoso al entender estos desarrollos históricos como un proceso a nivel de las identidades políticas de los actores a partir de lo discursivo, poniendo un fuerte acento en la recepción del mensaje y la reconfiguración identitaria que esto significa. Es decir, no solamente analiza la emisión del discurso, que se estancaría en una visión unilateral del mismo, sino que las identidades antagónicas también construyen su identidad a partir de una determinada recepción del discurso que determina su conformación identitaria.

Otro de los puntos que considero de sumo interés es la capacidad que ofrece esta teoría, en el marco de un eclecticismo entre marxismo y constructivismo, de rescatar las subjetividades de los actores políticos como sujetos, cuestión que generalmente los análisis históricos más abstractos dejan afuera. Esta teoría hace de una suerte de teoría intermedia que si bien no descarta del todo la materialidad existente en los procesos históricos (aunque sí separa materialidad y discurso como áreas independientes entre sí), ni se para en una visión deductiva del tipo comprensivista; tiene la virtud de ofrecer un marco explicativo y teorizador a nivel de las subjetividades en la arena política.

Sin embargo, considero que este análisis encuentra su límite al separar materialidad y discurso como compartimientos independientes entre sí y al autonomizar la política considerando que las identidades políticas están en libre flotación respecto de los intereses económicos y sociales, asumiendo una lógica propia. Así, la TDP se aleja del marxismo (al cual considera una de sus fuentes teóricas) que a diferencia de ésta, concibe la materialidad más o menos independiente de la subjetividad, pero no al revés. Recordemos el ejemplo de Marx cuando cuenta que hay un hombre ahogándose en un río. Por más que ese sujeto no crea en la gravedad y opine fervientemente que ésta no existe, no dejará de ahogarse por ello. Con este pequeño ejemplo vislumbramos y apoyamos que la materialidad prevalece por sobre la subjetividad para el marxismo.