

El conurbano bonaerense como expansión, desigualdad y promesa

POR DANIELA SOLDANO

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas sociales por FLACSO y licenciada en Ciencia Política (UBA). Directora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento e Investigadora-docente del Área de Política Social de la misma casa de estudios. Es investigadora, docente y autora de diversas publicaciones en el campo de la cuestión social y cultural urbana y las políticas sociales. Cuenta, además, con una amplia experiencia en asistencia técnica, formulación y evaluación de programas sociales y de proyectos de inclusión social.

Entre los años 1940 y 1970, los conurbanos de las principales ciudades argentinas aceleraron la velocidad de su urbanización al calor de las promesas de inserción socio-laboral y habitacional que tanto el mercado del trabajo como las políticas estatales esparcían entre los nuevos habitantes. En ese período, el Gran Buenos Aires fue escenario de una expansión sin precedentes en el cual emergieron un conjunto diverso de suburbios alrededor de las estaciones ferroviarias. Hasta ese momento, como sostienen los trabajos de Gorelik (1998) y Novick y Caride (1990) la ciudad había crecido siguiendo el proyecto estatal de cierta cuadrícula contenedora y reguladora de la ubicación de los distintos sectores sociales en el espacio, pero durante los años de los gobiernos de Perón y las décadas que siguieron sucedió un creciente e irrefrenable desbordamiento de la urbe desde la Avenida General Paz hacia "afuera".

Sin embargo, este crecimiento fue desperejo e irregular. Como sostienen las investigaciones de Prévôt Schapira (2001), Pérez (2004) y Torres (2001) la característica dominante de la expansión de la mancha urbana fue la descoordinación y escasa planificación de ese crecimiento. En efecto, el lento desarrollo de la infraestructura de servicios tanto en lo que refiere a las instalaciones como a las redes de agua potable, cloacas, desagües, gas, electricidad, y transporte se volvieron las marcas dominantes de la ciudad "desordenada" y sus bordes. Con excepción de algunos barrios planificados y ciudades jardín, la autoconstrucción fue el principal motor de expansión y densificación de la ciudad. Las acciones vecinales de fomento fueron funcionales a este crecimiento construyendo, a su paso, cierta cultura del progreso en el joven conurbano. Vivir en los centros suburbanos (en el oeste, en el norte y en el sur) generó cierto sentido de pertenencia en sus ha-



MARTÍN BORDENAVE

▶ bitantes. Los barrios obreros de la primera corona construyeron verdaderos “micromundos” donde la presencia de las fábricas y servicios públicos fueron ejes estructuradores de la vida cotidiana de las heterogéneas clases medias suburbanas. Mientras tanto, desde su momento germinal, las franjas periféricas del territorio metropolitano padecieron dinámicas de acceso desigual al mercado de trabajo y a los servicios urbanos quedando frecuentemente a la espera del progreso. Así, conforme fue pasando el tiempo, ese desbordamiento tendió a consolidar “piezas de ciudad”, “anillos” o “cordones” de calidades diversas, esto es, con condiciones de vida fuertemente desiguales y contrastantes.

Desde los años setenta un conjunto de transformaciones económicas, políticas y sociales cambiaron la fisonomía de su cuestión social en la Argentina instalando a la pauperización, la retracción o pérdida de efectividad de los sistemas de protección social asociados a integración salarial, la diferenciación de los sectores sociales y la fragmentación del espacio urbano como sus marcas dominantes. El conurbano no sólo encarnó con elocuencia este proceso de cambio social, sino que lo tradujo espacialmente, en especial en sus periferias donde se produjo una acentuación de la segregación residencial, protagonizada tanto por los barrios que se crearon y “encerraron” por propia voluntad, minimizando intencionalmente los contactos con el entorno, como por aquellos que fueron siendo “encerrados” a partir de la yuxtaposición de dinámicas estructurales de relegación socioeconómica y de aislamiento espacial (Wacquant, 2007). La fabricación de esta “territorialidad diferencial” consolidó formas de vida de conexiones complejas. La tradicional cotidianeidad en la ciudad mutó al compás de los cambios en la sociabilidad de los espacios públicos y privados y de los imaginarios de integración social relativamente compartidos.

De este modo, el conurbano de las últimas décadas proyecta la imagen panorámica y metafórica de una suerte de “desmembramiento” de la imagen de la ciudad o, por lo menos, la pérdida de vigencia de una metáfora clave del imaginario “igualitarista” argentino. En estos procesos, el Estado -por acción u omisión- tuvo un protagonismo central. Las políticas estatales fueron responsables de los retrasos sistemáticos de la inversión en obra pública y del deterioro de la infraestructura social básica o simplemente incumpliendo la promesa del desarrollo en sus regiones históricamente relegadas. Sus intervenciones económicas y sociales fueron también responsables plenas de la instalación de la vulnerabilidad y la pobreza como lógica organizadora de la vida cotidiana en los barrios, no sólo a partir de la redefinición del gasto público y de la regresiva redistribución secundaria del ingreso sino además debido al tipo de intervenciones asistenciales que

LOS BARRIOS OBREROS DE LA PRIMERA CORONA CONSTRUYERON VERDADEROS “MICROMUNDOS” DONDE LA PRESENCIA DE LAS FÁBRICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS FUERON EJES ESTRUCTURADORES DE LA VIDA COTIDIANA DE LAS HETEROGÉNEAS CLASES MEDIAS SUBURBANAS.

diseñó y sostuvo a lo largo de más de una década en estas regiones de pobreza.

En efecto, la intervención social del Estado a través de programas focalizados generó una retroalimentación perversa entre las dinámicas más estructurales de la relegación y las dinámicas esencialmente políticas y sociales de estos barrios *bajo planes* (Soldano, 2008). Los criterios de focalización de los programas sociales instalaron una dialéctica regresiva con sus objetivos “focalizados”, consolidando el repliegue y el aislamiento de los sujetos y los territorios e inyectando recursos a los espacios barriales a condición de que éstos pudiesen seguir exhibiendo sus carencias. De esta manera, en territorios de estas características fue ocurriendo una transformación de la matriz de sociabilidades históricamente construidas desde el mundo del trabajo hacia el

MIENTRAS TANTO, DESDE SU MOMENTO GERMINAL, LAS FRANJAS PERIFÉRICAS DEL TERRITORIO METROPOLITANO PADECIERON DINÁMICAS DE ACCESO DESIGUAL AL MERCADO DE TRABAJO Y A LOS SERVICIOS URBANOS QUEDANDO FRECUENTEMENTE A LA ESPERA DEL PROGRESO.

mundo de la asistencia. En el pico más agudo de la crisis de 2001-2002 los recursos de los planes estatales se constituyeron en insumos clave para la reproducción de la vida, al tiempo que se tornaba crecientemente difícil conseguir trabajo o ingresos monetarios.

Las políticas asistenciales o compensatorias no hicieron más que reforzar el proceso de diferenciación social y de agravamiento de las desigualdades a nivel de la estructura social, la trama urbana y la sociabilidad. Si la implementación sistemática de programas asistenciales tuvo importantes efectos a nivel de la constitución subjetiva e identitaria de la sociedad argentina, en los barrios asistidos fue notable la potencia con la que el Estado influyó en los “proyectos” diarios de las personas y de las familias, condicionando los desplazamientos, las prácticas y los vínculos. En efecto, los *asistidos* incor-

poraron, con distintos niveles de estrategia, capacidad discursiva y monitoreo reflexivo, no sólo los recursos (dinero, alimentos, prestaciones de salud) sino las categorías que “bajaron” en la letra de los programas y que los interpelaron como “beneficiarios”, en sus circuitos de sentido común, para nombrar e interpretar al mundo, relacionarse con los demás, generar prácticas, evaluar y opinar sobre los estándares de sus derechos y sobre la vida política en general. Sin embargo, esto no impidió que otras formas de identificación siguieran teniendo alguna eficacia simbólica. Desde sus prácticas más cotidianas y rutinarias hasta sus acciones intencionalmente transformativas, los receptores han podido resignificar los contenidos y los mandatos de los dispositivos de la focalización. Y esto ocurrió porque, lejos de operar en el vacío, la experiencia de recepción sistemática se sobreimpresionó a distintas trayectorias biográficas. Además, porque en la generación de estas prácticas tuvo un peso central el proceso de *territorialización* de la vida cotidiana: las formas en que la relegación “marcó” la subjetividad, las relaciones con la sociedad “extramuros” y los vínculos *en el barrio* en grandes áreas urbanas. Las experiencias de recepción de planes sociales se han inscripto en la memoria colectiva, han contribuido a construir nuevos sujetos sociales que erigen demandas más complejas y han transformado a los entramados organizativos de la sociedad y de los sistemas políticos locales.

Investigaciones como las de Merklen (2006), Svampa y Pereyra (2003), Rofman (2010), Kessler (2000), Frederic (2006) y Auyero (2001) analizan en profundidad este proceso político y económico que conduce a una transformación de la subjetividad de las clases populares, previniéndonos de una comprensión simplificadora en la cuál sólo se haga foco en los componentes de desafiliación y exacerbación del clientelismo y la subalternidad. Éste es el momento en el que va a suceder una creciente ampliación del repertorio de acción colectiva de estos mismos conjuntos sociales, un enriquecimiento de sus formas de movilización pública y la posibilidad de construcción de otras identidades, justamente al calor de una nueva relación con el Estado, en el llamado a la participación y mediación barrial que generan los propios programas sociales y de una nueva comprensión del barrio como “fuente de poder social”. Las organizaciones sociales que vienen generando una dependencia directa de los recursos públicos, en cuya mediación participan, se multiplican y consolidan sus liderazgos en el territorio del conurbano. De este modo, la relación entre las políticas públicas del período, especialmente las asistenciales focalizadas en la pobreza y las prácticas asociativas y colectivas (con distintos niveles de formalización) permite apreciar una relación de ida y vuelta, donde la sociedad se acomoda a ▶

► Los requerimientos de las políticas, y también las desborda, las desafía. Podría decirse que mientras las políticas sociales se "territorializan" también activan la vida política del conurbano con resultados variados en relación con la autonomía y capacidad de agencia de los sectores populares y a los resultados en términos de mejora de su calidad de vida.

Con la salida de la crisis, en 2003 y 2004, conforme se produce una mejora relativa en el nivel de ocupación y en la calidad del empleo y la cantidad de planes baja en términos absolutos, este protagonismo no desaparece sino que se reacomoda y transforma. En el cambio de siglo, comienza a producirse un fuerte consenso en torno a la necesidad de "re-universalizar" gradualmente el sistema de coberturas sociales y de cuestionarse en profundidad si es el programa social la unidad de intervención apropiada para atender el paisaje heterogéneo y extenso de la vulnerabilidad social.

Así, la política social del período pretende integralidad y pone en el centro de la escena a la política del trabajo, es decir, a la generación y formalización del empleo y a la generación de redes de seguridad de ingresos que permitan una distribución más equitativa de la riqueza social. Se inicia de ese modo un proceso de reingeniería de los programas asistenciales clásicos propugnando el abandono de la figura de la contraprestación en forma de trabajo, y emergiendo, en su lugar, la figura de "cumplimiento del compromiso" (de control médico, vacunación y escolaridad obligatoria). Se produce también el abandono relativo de la focalización territorial y por condición de actividad. Los nuevos programas condicionan la recepción a características de vulnerabilidad de los hogares (jefatura femenina en la pobreza, ingresos bajos o condiciones de reproducción crítica) y suponen transferencia de ingreso y no de bienes, alentando la recuperación de cierta "soberanía alimentaria" y en algunos de éstos, la conformación de cooperativas para la realización de proyectos socioproductivos para mejoras en la infraestructura barrial y en instituciones públicas.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social, el Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" y el Plan federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, estructuran los repertorios de reproducción de la vida para los hogares vulnerables del conurbano, que a la vez seguían recibiendo otras prestaciones asistenciales. En 2009, el decreto de creación de la Asignación Universal por Hijo marca un punto de inflexión importante en este derrotero al procurar extender los beneficios a una población hasta entonces no cubierta, esto es: menores de 18 años y discapacitados sin límite de edad, hijos de desocupados y trabajadores informales, a los que se les exige el cumplimiento de condicionalidades en materia de salud

EL CONURBANO DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS PROYECTA LA IMAGEN PANORÁMICA Y METAFÓRICA DE UNA SUERTE DE "DESMEMBRAMIENTO" DE LA IMAGEN DE LA CIUDAD O, POR LO MENOS, LA PÉRDIDA DE VIGENCIA DE UNA METÁFORA CLAVE DEL IMAGINARIO "IGUALITARISTA" ARGENTINO.

CON LA SALIDA DE LA CRISIS, EN 2003 Y 2004, CONFORME SE PRODUCE UNA MEJORA RELATIVA EN EL NIVEL DE OCUPACIÓN Y EN LA CALIDAD DEL EMPLEO Y LA CANTIDAD DE PLANES BAJA EN TÉRMINOS ABSOLUTOS, ESTE PROTAGONISMO NO DESAPARECE SINO QUE SE REACOMODA Y TRANSFORMA.

y educación de los niños, niñas y adolescentes. Hintze y Costa (2009) llaman la atención sobre la tensión aún presente en esta intervención estatal: la que puede establecerse entre la asistencia y la seguridad social; y sobre los desafíos críticos que las interpelan a diario: la ampliación de coberturas, su institucionalidad, el monto de la transferencia monetaria y sus fuentes de financiamiento a largo plazo.

Más allá de algunos innegables avances en la recuperación de un imaginario de universalidad, mirando las condiciones de vida en el conurbano no podemos afirmar aún que los efectos del paradigma neoliberal de la equidad en la demarcación de destinatarios y prestaciones diferenciales estén superados. Los servicios sociales de los barrios (escuelas, centros de salud) en general no responden de manera adecuada a los requerimientos de los vecinos, ni por su accesibilidad ni por su calidad. Los lenguajes institucionales siguen operando en el paradigma de las capacidades individuales, no pudiendo incidir sobre los mecanismos instalados de producción de la desigualdad social y espacial.

Enfrentar los desafíos de la *des-asistencialización* de la política social implica construir instituciones desde las cuales se modelen derechos de ciudadanía como lugares de referencia igualitarios y compartidos de los habitantes. Implica, para terminar, la transformación de la retórica dominante en torno a la experiencia de la pobreza crónica y territorializada, es decir, la deconstrucción de un complejo y denso sistema de categorías que todavía gravita -robusto y eficaz- entre nosotros, en el sentido común de los distintos sectores sociales. •

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia (2005). "Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas", en Sonia Álvarez Leguizamón (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires, CLACSO-UNESCO.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres*. Buenos Aires, Manantial.
- Chiara, Magdalena (2012). *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires*. Los Polvorines, Ediciones UNGS.
- Frederic, Sabina (2006). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Prometeo.
- Gorelik, Adrián (1998). *La grilla y el parque. La emergencia de un espacio público metropolitano en Buenos Aires, 1887-1936*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección", en Danani,

Claudia y Hintze, Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, ediciones UNGS.

Kessler, Gabriel (2000). "Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una tipología para la experiencia de empobrecimiento", en Maristella Svampa (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires, UNGS/Biblos.

Merklen, Denis (2006). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires, Editorial Gorla.

Minteguiaga, Analía y Ramírez, René (2007). "¿Queremos vivir juntos? Entre la equidad y la igualdad", en *Revista Ecuador Debate*, N° 70, Ecuador.

Novick, Alicia y Caride, Horacio (1990). "Ciudad versus área metropolitana. Notas para una historia de Buenos Aires", en *Document de travail MOST N° 37, Projet Les mots de la ville*.

Pérez, Pedro (2004). "La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación", en *Realidad Económica*, N° 208, Buenos Aires.

Prévôt Schapira, Marie-France (2001). "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 19, México.

Reygadas, Luis (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México, Anthropos, Universidad Autónoma metropolitana.

Rofman, Adriana, María Lara González Carvajal y Mirtha Anzoategui (2010). "Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense: un estudio de las formas de interacción", en Adriana Rofman (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Buenos Aires, UNGS.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Biblos.

Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino", en Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS/Editorial Prometeo.

Soldano, Daniela (2014). "La desigualdad social en contextos de relegación urbana. Un análisis de las experiencias y los significados del espacio (Gran Buenos Aires, 2003-2010)", en Di Virgilio, Mercedes y Perelman, Mariano, *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia* CLACSO, Argentina.

Soldano, Daniela (2013). "Confinamientos, movilidad e intercambios. Una investigación sobre las condiciones y los modos de vida en la periferia del Gran Buenos Aires" en María Carman, Neiva Vieira da Cunha y Ramiro Segura (coord.), *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito, FLACSO, CLACSO, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Soldano, Daniela (2010). "Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004)", en Kessler, G., Svampa, M. y González Bombal, I., *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano en la post-convertibilidad*. Buenos Aires, Prometeo UNGS.

Soldano, Daniela (2008). "Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)" en Alicia Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Clacso-Crop.

Torres, Horacio (2001). "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *EURE*, Vol. 27, N° 80.

Wacquant, Loïc (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y Estado*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.