

LA ESTRUCTURACIÓN DE LA CIUDAD EN EL CONURBANO

Floreal H. Forni *

ABSTRACT

El artículo aborda una lectura de los procesos sociales dentro de los límites municipales de la ciudad de Buenos Aires, inscripta en el contexto de las transformaciones históricas de las funciones y características del espacio urbano y de la población, de ese centro y sobre todo en la relación que mantiene con la amplia región metropolitana de la que es parte.

Uno de los elementos más sobresalientes es la interacción que se produce entre la ciudad y su periferia. La concentración y más tarde la transferencia de población de la ciudad hacia el Gran Buenos Aires, define una conexión en forma de radios, articulando relaciones socio-espaciales entre trabajo-vivenda y servicios. De esta manera la ciudad queda convertida en un área residencial con predominio de sectores medios, que segrega en su interior formando "marginales", que se concentran en nichos bajo una forma de producción ilegal del espacio, mientras que esta diferencia se multiplican en los márgenes de la urbe. Esta conformación de la territorialidad plantea desafíos específicos a las políticas sociales.

La lectura de los procesos sociales dentro de los límites municipales de la ciudad de Buenos Aires debe inscribirse en el contexto de transformaciones históricas de las funciones, y características del espacio urbano y población, de este centro y sobretodo en la relación que mantiene con la amplia región metropolitana de la que es parte. Hay que tener presente que Buenos Aires en 1947 tenía dentro de sus límites a la misma cantidad de habitantes que en la actualidad (aunque con otra distribución geográfica y densidad), y que el Gran Buenos Aires no pasaba de 1.500.000 de habitantes. Hoy día la población del G.B.A. ampliado llega a los 9.000.000. Lo mismo corresponde a la distribución de la actividad económica.

En 1947, si bien existía un importante desarrollo industrial sobre el margen del Riachuelo correspondiente a la Provincia de Buenos Aires y un incipiente desarrollo en la frontera norte (San Martín y Vicente López) y

* Artículo publicado con anterioridad en *Pobreza y Marginación social. Un estudio sobre la Ciudad de Buenos Aires en cuestiones críticas para el desarrollo con equidad*, Buenos Aires, CESPAL, 1994.

Oeste (San Justo, en la Matanza), existía una gran localización industrial en la ciudad y una parte importante de su PEA correspondía a empleo industrial. En ese aspecto se ha producido una notable transformación, "la desindustrialización" de la ciudad, por traslado de industrias existentes (esta situación es muy notoria sobre la margen correspondiente del Riachuelo, Barracas-Pompeya etc.), y por cambio de tipo de empleo predominante en la PEA (en este caso pasa a predominar el sector servicios y terciario en general).

Otro elemento importante es la interacción (flujos) entre la ciudad y periferia. La concentración, y más tarde la transferencia de población de la ciudad como centro del aglomerado metropolitano hacia el Gran Buenos Aires, define una conexión en forma de radios, articulando relaciones socioespaciales entre trabajo-vivienda-servicios. Con el crecimiento de empleos productivos en el GBA y las facilidades residenciales (vía loteos) para la "colonización", y expansión de esta área, se fueron creando otros tejidos urbanos de distintas características a partir de los cuales se originan corrientes de desplazamientos hacia la ciudad en términos de trabajo, educación y servicios.

Estos no son residentes de la ciudad, pero si usuarios de su infraestructura (de sus centros comerciales y simbólicos) y parte de su vida cotidiana. Por un lado la ciudad deja de absorber residentes definitivos (aunque hay un permanente ingreso de migrantes internos y de países limítrofes), pero las características de área privilegiada en muchos sentidos, el nivel de ingresos de la población que se expresa hasta en el contenido de sus desperdicios, el anonimato etc., hacen que se manifiesten en esta área urbana un conjunto de procesos y fenómenos sociales que están relacionados con la condición de todo el conjunto.

El tejido urbano de la ciudad *strictu sensu* ha venido transformándose desde la fecha original censal señalada. Por un lado, se densificó notablemente en ciertas zonas (primero a partir de la construcción en propiedad horizontal para sectores medios y, luego, de la construcción en torre para sectores de mayores ingresos). Por otro lado, se "despobó" por renovación generacional y movilidad social. Hay en marcha un intenso proceso de renovación urbana en muchas áreas con predominio de la vivienda individual de gran precio.

Todo esto va llevando a un escenario mucho más segregado socialmente, segmentado y con neto predominio de sectores medios y medios altos. Quedan otro tipo de áreas donde residen sectores de clase media baja (sobretudo al sur de la ciudad), e islotes de sectores populares (sobretudo en áreas deterioradas que se convierten en puerta de entrada de migrantes internos e limítrofes, y en las zonas alejadas al Gran Buenos Aires - donde se producen algunos efectos de borde- y aún marginales (las villas de emergencia son el caso más claro pero hay otras instancias).

Desde la perspectiva del mercado de trabajo merecen atención los flujos

desiguales, personas para tareas poco calificadas que ingresan a la ciudad en horario laboral y utilizan muchas veces sus servicios, y un amplio "sector informal".

El alto valor de la renta urbana, las dificultades y costo de transporte, los problemas de urbanización precaria (incluida la infraestructura y la seguridad en el conurbano), las preferencias por la vida "urbana clásica" vs. la "suburbanización" han mantenido una tendencia a la vigencia de un tejido urbano habitado y parejo, sin los procesos de "ingurización" que suelen ocurrir en otras metrópolis. De todos modos, pueden ubicarse áreas "ingurizadas" o con concentración de población marginal.

De manera tal que la estructura social y la estructura de la ocupación del espacio muestran discontinuidades de sujetos y procesos que emergen en los intersticios, a modo de estrategias urbanas desplegadas por los sectores populares.

La población de la ciudad se mantiene estacionaria desde 1947, manifestando un proceso de envejecimiento. Pero este no admite la lectura exclusiva desde los indicadores demográficos pasivos, en tanto es posible señalar la existencia de flujos característicos dados por los ciclos de vida que harían que, en algunos casos, los hogares en etapa de reemplazo retornaran a la ciudad, por seguridad, disponibilidad de vivienda adecuada, y servicios.

También los movimientos dentro de la ciudad producen agregados demográficos en algunos barrios o migraciones intraurbanas hacia el GBA por crecimiento de la familia en ciclo de formación. La utilización de barrios menos densificados ha tenido sus efectos en los procesos recientes de renovación urbana. Sin embargo, los costos de acceso a la residencia en la ciudad son altos, tanto bajo la forma de un alquiler o vivienda propia. En este último caso, la dinámica de los ciclos familiares no encontrarían en la misma soluciones espaciales flexibles. El carácter restrictivo del mercado de la vivienda estratifica la ocupación del espacio produciendo una gama de sectores medios en departamentos y torres, viviendas individuales renovadas y de carácter residual, hasta llegar a recortar espacios marginales de típico *homeless* o para algunos pocos que buscan disminuir costos.

En la mayor parte de los casos, la ventaja de permanecer en la ciudad tendría una lógica dada por la existencia de "barreras a la salida" en relación a los problemas de seguridad, de servicios deficientes, costos de traslado al GBA. La renovación del stock de vivienda, tanto como de la población, por recambio en los ciclos de vida y generacional, da lugar a concentraciones espaciales pero con grandes continuidades sociales en la mayor parte de los casos, y en otros, asumiendo rasgos de marginalidad y precarización habitacional, con sus efectos visibles e invisibles.

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

1. El concepto de pobreza evoca una visión de privación y degradación que afecta con fuerza nuestra sensibilidad ética. Sin embargo, cuando esa noción se vincula a lo público y supone gastos y reformas, pueden señalarse diferencias entre posturas centradas en la casualidad o en los síntomas, y también entre posturas que se centran en "algún tipo de solución" y otras que ponen su énfasis en las características negativas o los "problemas" que crean los sujetos. G. Simmel, el autor clásico que con mayor nitidez ha planteado esta relación entre carencias y políticas sociales señalaba a principios de siglo que: "*cabía partir de la pobreza como fenómeno objetivamente determinado y tratar de suprimirla como tal... la pobreza exige remedio, restauración de una deficiencia social. Pero, por otra parte, el interés puede dirigirse al individuo pobre... pero no con el propósito de suprimir la pobreza en general, sino de ayudar a ese pobre determinado... El estado va al encuentro... de la necesidad que aparece externamente; la beneficencia privada acude a sus causas individuales*".¹ Las modernas formas de políticas sociales "focalizadas", que van ocupando el lugar universalista del "Estado del Bienestar", oscilan entre dos polos y obligan a reconocer con claridad a sus sujetos (y el contexto y proceso en que estos aparecen). G. Simmel señala también otra gran cuestión de las políticas sociales modernas: quién debe atender a los pobres, porque no es clara la jurisdicción y la responsabilidad que debe atender a las necesidades o poner remedio a situaciones límites. Históricamente se ha demostrado la recurrencia de la problemática del pobre nómada o que cambia de comunidad buscando trabajo, recursos o asistencia.² En el caso que nos ocupa todos estos problemas van a aparecer, no solo porque Buenos Aires es la capital del país y la ciudad que concentra una proporción significativa de su ingreso, y que por lo tanto es un polo de atracción, sino porque su ejido municipal constituye la parte privilegiada de una región metropolitana que triplica su población (la ciudad tiene aproximadamente 3.000.000 y el resto del área 9.000.000 de habitantes) y con la que tiene muchas interacciones. En esta región metropolitana se reconocen grandes áreas -definidas como cinturones diferenciados: el segundo cinturón concentra una alta proporción de población carenciada-, "enclaves" de pobreza y marginalidad concentrada, y zonas golpeadas por la desindustrialización. En los partidos de ese conurbano limitrofos, o más cercanos al ejido municipal, se da de todas maneras una concentración de población con problemas de hábitat, laborales y de otra naturaleza que se expresan en parte en el territorio de la ciudad.

1. SIMMEL, G.: *El pobre en la Sociología. Estudio sobre las formas de socialización*. Tomo II, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1939, pp. 84-85.

2. WOOLF, F.: *Los pobres en la Europa Moderna*, Barcelona, 1989. En nuestra propia tradición las legislaciones del siglo XIX que trataban de ligar a la población rural a sus localidades.

2. Desde comienzos de la década de los 40 la población total del ejido municipal no ha aumentado, aunque ha habido cambios en la densidad entre áreas, y en cambio el conurbano ha crecido sostenidamente por "colonización", primero desde la propia ciudad, por atracción de migraciones (externas en la primera década después de la II Guerra Mundial, internas, de países limítrofes), por expulsión desde el ejido y por su propia expansión demográfica. En cambio, el ejido ha recibido flujos poblacionales jóvenes desde todo el país y en parte de personas de mayor edad desde el conurbano. También los empleos han presentado una evolución significativa. La ciudad se fue desindustrializando y especializando en servicios. El conurbano tuvo una notable expansión industrial, que entró en crisis en las dos últimas décadas. Hay constantes flujos entre la ciudad y el conurbano que, desde el punto de vista cuantitativos, son asimétricos. De acuerdo al Censo Nacional de Población de 1980, 400.000 personas (contra 70.000) entraban todos los días a la ciudad por trabajo y estudio. Debe computarse la atracción comercial (y de ocio) del centro y de los centros secundarios (Belgrano, Flores, etc.).

Las "medidas convencionales" de pobreza que se utilizaron en la última década muestran la gran diferencia existente entre el ejido y el conurbano. La razón más obvia, además de ser históricamente el centro de la región, es el alto costo de residencia (valor de vivienda y alquiler) en el ejido (con algunas excepciones que señalan situaciones de marginalidad). De hecho este costo afecta toda consideración de canasta y línea de pobreza en el distrito que probablemente supere -a partir de este rubro- doblando la vigente en el cinturón más externo del conurbano, y el efecto expulsión que esto produce. Ante intentos de aprovechar las ventajas de la residencia del ejido sin pagar estos costos, mediante villas de emergencia y otras formas de *squatting*, hay una historia de erradicación efectivizada por la autoridad pública. Siendo el caso más notorio, pero no el único, la situación de erradicación de villas de emergencia durante el último gobierno militar. Dentro del ejido la medida de NBI (C.N.P. 1980) solo alcanza al 7,4% la más baja del país. En las primeras tabulaciones del C.N.P. de 1991 se mantiene esta tendencia aunque hay un cierto empeoramiento de las condiciones de vivienda (quizá pueda atribuírsele al limitado pero efectivo repoblamiento de algunas de las villas de emergencia en el período democrático, y a migración desde países limítrofe es que se ubica en zonas tugurizadas). La población carenciada dentro de esta área de neto predominio de clase media se concentra en ciertas zonas, muchas de ellas hacia el sur y en el límite con el conurbano, y dentro de ellas en "enclaves" (villas miserias, inquilinatos, zonas tugurizadas), en cierto tipo de residencias (hoteles y pensiones), pero se encuentra también dispersa a través de muchos barrios como una forma "invisible" de pobreza. Hay que tener en cuenta que es el área del país que concentra mayor cantidad de población envejecida parte de la cual -aunque tenga resuelto su problema habitacional- padece, sin redes

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

1. El concepto de pobreza evoca una visión de privación y degradación que afecta con fuerza nuestra sensibilidad ética. Sin embargo, cuando esa noción se vincula a lo público y supone gastos y reformas, pueden señalarse diferencias entre posturas centradas en la casualidad o en los síntomas, y también entre posturas que se centran en "algún tipo de solución" y otras que ponen su énfasis en las características negativas o los "problemas" que crean los sujetos. G. Simmel, el autor clásico que con mayor nitidez ha planteado esta relación entre carencias y políticas sociales señalaba a principios de siglo que: "*cabría partir de la pobreza como fenómeno objetivamente determinado y tratar de suprimirla como tal... la pobreza exige remedio, restauración de una deficiencia social. Pero, por otra parte, el interés puede dirigirse al individuo pobre... pero no con el propósito de suprimir la pobreza en general, sino de ayudar a ese pobre determinado... El estado va al encuentro... de la necesidad que aparece externamente; la beneficencia privada acude a sus causas individuales.*"¹ Las modernas formas de políticas sociales "focalizadas", que van ocupando el lugar universalista del "Estado del Bienestar", oscilan entre dos polos y obligan a reconocer con claridad a sus sujetos (y el contexto y proceso en que estos aparecen). G. Simmel señala también otra gran cuestión de las políticas sociales modernas: quién debe atender a los pobres, porque no es clara la jurisdicción y la responsabilidad que debe atender a las necesidades o poner remedio a situaciones límites. Históricamente se ha demostrado la recurrencia de la problemática del pobre nómada o que cambia de comunidad buscando trabajo, recursos o asistencia.² En el caso que nos ocupa todos estos problemas van a aparecer, no solo porque Buenos Aires es la capital del país y la ciudad que concentra una proporción significativa de su ingreso, y que por lo tanto es un polo de atracción, sino porque su ejido municipal constituye la parte privilegiada de una región metropolitana que triplica su población (la ciudad tiene aproximadamente 3.000.000 y el resto del área 9.000.000 de habitantes) y con la que tiene muchas interacciones. En esta región metropolitana se reconocen grandes áreas -definidas como cinturones diferenciados: el segundo cinturón concentra una alta proporción de población carenciada-, "enclaves" de pobreza y marginalidad concentrada, y zonas golpeadas por la desindustrialización. En los partidos de ese conurbano limitados, o más cercanos al ejido municipal, se da de todas maneras una concentración de población con problemas de hábitat, laborales y de otra naturaleza que se expresan en parte en el territorio de la ciudad.

1. SIMMEL, G.: *El pobre en la Sociología. Estudio sobre las formas de socialización*. Tomo II, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1939, pp. 84-85.

2. WOOLF, F.: *Los pobres en la Europa Moderna*, Barcelona, 1989. En nuestra propia tradición las legislaciones del siglo XIX que trataban de ligar a la población rural a sus localidades.

2. Desde comienzos de la década de los 40 la población total del ejido municipal no ha aumentado, aunque ha habido cambios en la densidad entre áreas, y en cambio el conurbano ha crecido sostenidamente por "colonización", primero desde la propia ciudad, por atracción de migraciones (externas en la primera década después de la II Guerra Mundial, internas, de países limítrofes), por expulsión desde el ejido y por su propia expansión demográfica. En cambio, el ejido ha recibido flujos poblacionales jóvenes desde todo el país y en parte de personas de mayor edad desde el conurbano. También los empleos han presentado una evolución significativa. La ciudad se fue desindustrializando y especializando en servicios. El conurbano tuvo una notable expansión industrial, que entró en crisis en las dos últimas décadas. Hay constantes flujos entre la ciudad y el conurbano que, desde el punto de vista cuantitativos, son asimétricos. De acuerdo al Censo Nacional de Población de 1980, 400.000 personas (contra 70.000) entraban todos los días a la ciudad por trabajo y estudio. Debe computarse la atracción comercial (y de ocio) del centro y de los centros secundarios (Belgrano, Flores, etc.).

Las "medidas convencionales" de pobreza que se utilizaron en la última década muestran la gran diferencia existente entre el ejido y el conurbano. La razón más obvia, además de ser históricamente el centro de la región, es el alto costo de residencia (valor de vivienda y alquiler) en el ejido (con algunas excepciones que señalan situaciones de marginalidad). De hecho este costo afecta toda consideración de canasta y línea de pobreza en el distrito que probablemente supere -a partir de este rubro- doblando la vigente en el cinturón más externo del conurbano, y el efecto expulsión que esto produce. Ante intentos de aprovechar las ventajas de la residencia del ejido sin pagar estos costos, mediante villas de emergencia y otras formas de *squatting*, hay una historia de erradicación efectivizada por la autoridad pública. Siendo el caso más notorio, pero no el único, la situación de erradicación de villas de emergencia durante el último gobierno militar. Dentro del ejido la medida de NBI (C.N.P. 1980) solo alcanza al 7,4% la más baja del país. En las primeras tabulaciones del C.N.P. de 1991 se mantiene esta tendencia aunque hay un cierto empeoramiento de las condiciones de vivienda (quizá pueda atribuirse al limitado pero efectivo repoblamiento de algunas de las villas de emergencia en el período democrático, y a migración desde países limítrofe es que se ubica en zonas tugurizadas). La población carenciada dentro de esta área de neto predominio de clase media se concentra en ciertas zonas, muchas de ellas hacia el sur y en el límite con el conurbano, y dentro de ellas en "enclaves" (villas miserias, inquilinatos, zonas tugurizadas), en cierto tipo de residencias (hoteles y pensiones), pero se encuentra también dispersa a través de muchos barrios como una forma "invisible" de pobreza. Hay que tener en cuenta que es el área del país que concentra mayor cantidad de población envejecida parte de la cual -aunque tenga resuelto su problema habitacional- padece, sin redes

familiares de sostén, la crisis del sistema previsional. Existen pues los "más pobres entre los más ricos", que tienen problemáticas muy específicas y son sujetos (o deberían serlo) de políticas focalizadas. En este sentido vale la distinción general entre políticas "asistenciales" que solventan una necesidad, generalmente vía consumo y aquellas más de fondo que hacen a la igualdad de oportunidad (nítidamente en el caso de la educación), y a inversiones (las que hacen a formación laboral o a problemas de empleo). Dado los altos niveles de vida, educativos, etc. del distrito, la persistencia de círculos viciosos de pobreza pueden generar factores de tensión en la vida urbana. Hay que prestar atención a los efectos acumulativos que en otros contextos de aún mayor poderío económico (ciudades del primer mundo) han dado origen a zonas de deterioro y *underclass*. Es probable que las políticas sociales deban asumirse no como iniciativas aisladas sino como conjunto de inducciones que afectan cadenas causales, para no dejar deteriorar, por un lado ninguna área del ejido, y no excluir -segregar- expulsar, por otro lado, a ninguno de los grupos poblacionales que lo habitan.

3. Pero además de esta distribución residencial de las habitantes "pobres" del ejido, hay que considerar el acceso regular de población desde el conurbano con fines de uso de servicios (especialmente los vinculados a salud y en su medida de educación), para realizar actividades en el sector informal, y por razones de marginalidad (chicos de la calle, delincuencia, etc.). Aquí se hace manifiesto el contraste entre "pobreza de la ciudad" por falta de infraestructura, que es un atributo de muchas áreas del conurbano, y "pobreza en la ciudad", la que se produce en los ámbitos más propicios. En muchos de estos casos hay que distinguir (en el caso de políticas focalizadas) entre atención de casos particulares, y el planteo de acciones coordinadas de carácter más estructural, o preventivo, con el resto de los municipios del conurbano.

4. El régimen de gobierno del ejido está en cuestión y en un contexto de descentralización es claro que va a tener por un lado que asumir un conjunto de responsabilidad y costos, y por otro lado mayor autonomía. Pese al nivel intelectual (muy alto perfil educacional) de la población, su participación en los problemas "locales", e información sobre los mismos es reducida. De hecho, ha habido una concurrencia entre la jurisdicción nacional y la municipal en lo que hace a estos temas de política social, que ahora tiende a concentrarse en esta última. Las propuestas de descentralización plantearían la territorialidad de muchos de los problemas que hemos señalado, y la diferencia en capacidades económicas de las diferentes áreas para afrontarlas por sí mismas. Asumir la autonomía del distrito, enclavado en un área metropolitana no coordinada y su heterogeneidad interna, van a plantear

cuestiones políticas y administrativas inéditas. Tradicionalmente, el ejido gozó de una fuerte sociedad civil (parroquias, clubes, sociedades de fomento, cooperativas, bibliotecas) que ahora aparece muy debilitada. Lo mismo puede decirse de las organizaciones de participación política. El estilo de vida metropolitano y anónimo ha afectado la vida vecinal y barrial en que este tejido se basaba (aunque esto no debe generalizarse al conjunto del distrito). Un nuevo tipo de organizaciones (las ONGs) representan una significativa innovación que pueden jugar un rol importante en el tratamiento de los problemas señalados. Esto ya ha ocurrido en lo referente a temas de vivienda de población muy carenciada. En el caso de los sectores más carenciados localizados en áreas específicas es posible pensar, en el mismo sentido de recursos para la acción y de inducción de democratización vía participación, en el papel de organizaciones de base de carácter territorial.

5. Partiendo del supuesto de que cada sistema social genera un tipo especial de problemas de carencias -pobreza absoluta y relativa-, y que también existe heterogeneidad entre los sectores carenciados, pero que estos suelen tener en común su exclusión de sistemas más generales de ciudadanía y participación en el poder³, las propuestas de políticas sociales tienen que apuntar a sujetos precisos - por una parte - y a contextos específicos - por otra - para generar "círculos virtuosos" que equilibren esas diferencias⁴. El criterio

3. KOTTER, Herber: "Pobreza y sistema social. Reflexiones analíticas y estratégicas a propósito de las formas de manifestación y de las causas de la pobreza desde la perspectiva de la teoría de los sistemas", en IVERN, P. - KOTTER, H.: "Pobreza y Desarrollo Integral". Vol. Nº 3 de P.Hunemann y Juan Carlos Scamone. (América Latina y la Doctrina Social de la Iglesia. Diálogo latinoamericano alemán) Buenos Aires, Ed.Paulinas, 1993, pp. 83-84. "Si en la estructura y en la función de los distintos sistemas sociales existen razones esenciales para las distintas variedades de la pobreza, entonces solo puede obtenerse una reducción duradera de esa pobreza mediante modificaciones mínimas en el sistema. En este marco debe precisarse también el concepto de los grupos de destinatarios. En principio, con esa expresión de "grupo de destinatarios", se comprende a los pobres, sea como fuere que se los identifique. Una opción activa por determinados grupos de destinatarios afecta, sin embargo, constantemente a todo el sistema. Si se quiere llegar más allá de éxitos momentáneos, deben ser sondeadas cuidadosamente las probables reacciones del sistema o de sus segmentos. Las estrategias de lucha contra la pobreza tienen siempre implicaciones políticas, puesto que, en su núcleo, siempre apuntan a la redistribución de recursos y de poder político, y a la remodelación de las instituciones. Aparte de las apelaciones morales a la solidaridad, debería intentarse aclarar que no se trata fundamentalmente de un juego de suma cero, y que una reducción de la pobreza, al menos a largo plazo, responde al interés propio díticadado de las capas dominantes."

4. RIMBERT HEMMERS, H.: "Conceptos Económicos Alternativos para la Lucha contra la Pobreza: un Panorama", en Pobreza y Desarrollo Integral. Vol. 3 de P.Hunemann y Juan Carlos Scamone. América Latina y la Doctrina Social de la Iglesia. Diálogo latinoamericano alemán, Buenos Aires, Ed.Paulinas, 1993, p. 144. "Las estrategias de lucha contra pobreza... pueden clasificarse en dos tipos:

a) las estrategias para el desarrollo orientadas a la pobreza que están dirigidas a grupos destinatarios: esogen a determinados grupos de pobres a quienes aplican directamente sus medidas propuestas;

de crecimiento con equidad, y la evidencia de una considerable "deuda social"⁵, contrastan con una visión de los efectos automáticos del crecimiento económico a través de mecanismos de goteo hacia abajo de los beneficios.

- La alta proporción de población que puede calificarse como de tercera y aún cuarta edad dentro del distrito presenta un cuadro de carencias muy significativos que, si bien pueden integrarse dentro de otros temas más generales, tienen alta especificidad.
- Dentro de esta ciudad hábitat y empleo aparecen como grandes temas de mediano plazo para el conjunto de la población -e involucran a residentes del conurbano que trabajan dentro de la ciudad y viceversa- que deben examinarse vía iniciativas privadas pero orientadas y facilitadas por la autoridad pública. Ambos temas aparecen, además, como problemas cruciales en ciertos territorios delimitados de la ciudad que exigen acción más inmediata.
- Los datos del mapeo de áreas carenciadas de la ciudad se expresan preferentemente en términos de hábitat (y en menor medida de desigualdad o carencia educativa); el tema del empleo aparece disperso en los términos en que habitualmente se lo expresa en estadísticas, pero existe evidencia de su acumulación en áreas que coinciden con la carencia o deterioro habitacionales. Una gama de actividades informales de baja productividad señala, independientemente de la zona de residencia, sujetos ubicados en actividades de naturaleza precaria.

• La educación aparece enseguida (y naturalmente ligada al tema anterior) en términos de indicadores de carencia. Es notablemente alta en relación a otras áreas del conurbano y del país, pero va acumulando diferencias y hay evidencia del retraso de sectores que tendería a profundizar intergeneracionalmente esa diferencia. En este caso, tanto la necesidad democrática de asegurar igualdad de oportunidad como la conformación de una población altamente calificada -en

b) las estrategias para el desarrollo orientadas a la pobreza y dirigidas a regiones: separan determinadas regiones de un país en la que aparece la pobreza especialmente masificada, e intentan desarrollarlas de forma que los pobres participen en mayor proporción de los logros del progreso. (...)

Dentro de las estrategias para el desarrollo orientadas a la pobreza y dirigidas a los grupos destinatarios se distinguen las siguientes que, desde de su comprensión fundamental resultan complementarias: - estrategia para la redistribución del crecimiento;

- estrategia para elevar la ocupación;
- estrategia para elevar la productividad de los pobres;
- estrategia para la satisfacción de necesidades básicas".

5. PREALC: Deuda social: esquema de diagnóstico y de recuperación. OIT-Santiago de Chile N° 343, Febrero de 1990.

términos de las características del área, indican la necesidad de una inversión significativa pero también de una adecuación de la oferta a la demanda diferenciada. La pobreza más extrema se expresa, aún en este sector privilegiado del conurbano en términos de necesidades básicas insatisfechas.

- Las de residencia en situaciones marginales (*homeless* de distinto tipo), ligadas a la mendicidad se presenta como en muchas grandes metrópolis -con el agravante para las del tercer mundo de la presencia de un importante núcleo infantil- son una expresión que requiere de ayuda inmediata, pero que se expresan encadenamientos causales sistémicos.
- Las necesidades alimentarias aparecen endémicamente, con picos en momentos de crisis, y son muy significativas porque también afectan a la población infantil que aparece en "círculos viciosos" en lo que respecta a educación.
- Finalmente, como nota característica de un nuevo estilo de políticas aparecen las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que atienden muchas de estas necesidades, aunque no pueden afrontar con sus medios y las ayudas que obtienen la magnitud cuantitativa de los problemas, y han experimentado caminos participativos de solución.

MAPA DE LA POBREZA

La medida de pobreza en el conurbano se ha llevado a cabo con dos instrumentos. La línea de pobreza que cubre al conjunto, y que permite una comparación con contraste con lo que se llama el segundo cinturón, y el mapeo del NBI que permite distinguir nitidamente la ciudad capital, y sus zonas internas.

La Encuesta de Hogares (EPH), que habitualmente mide desempleo y subempleo, a la que se le han adicionado módulos especiales que permiten determinar el ingreso -y de acuerdo a una canasta de consumo mínimo-, y así determinar la proporción de población bajo una línea de pobreza. Mediante el, con los censos de carencias (NBI) de los hogares (Censo de población 1980 y en elaboración para 1991), básicamente de vivienda y educación primaria. En 1988 se efectuó en el INDEC una investigación específica en que, además del conurbano de Buenos Aires, se estudiaron en una onda de la EPH otros cuatro centros urbanos⁶. Para este estudio se utilizó una canasta que surgió de una investigación especial (de 1985). A partir de este estudio se efectuó una revisión en base a EPH anteriores, de 1974 (6%), 80 (15%), 85 (24%), 87 (33%). Igual secuencia creciente, pero con un resultado menor, aparece en un

6. INDEC: La Pobreza Urbana, Buenos Aires, 1989.

estudio de Luis Beccaria⁷ (74, 3%; 80, 8%; 85, 17%). En la literatura técnica no hay diferencia en señalar para estas fechas un aumento de la pobreza en el área, hay en cambio diferencias en el nivel de la línea que lleva por ejemplo que para la versión IPA en 1988 el nivel era del 32,4% y para el CEPAL fuera del 19,6%⁸.

En 1984, en base al CNP de 1980, el INDEC elaboró un "mapa de la pobreza". Este consiste en la elección de 5 indicadores para cada hogar, y los hogares son ubicados en esa posición si carecen de uno de esos atributos. Uno de los mismos se refiere a carencia o atraso en la educación primaria de los hijos, otro es una medida combinada de baja educación y alta dependencia de un trabajador (con muy poca frecuencia en la población), y tres a vivienda (estructura, hacinamiento y retrete sin agua de arrastre). De hecho es la vivienda, y dentro de ella el retrete, la que explica la mayor parte de las frecuencias. Los ejercicios efectuados con EPH combinando este criterio con el de línea de pobreza mostraron, también para el área del GBA, una tendencia intercensal a la mejora de las NBI que parece confirmarse -con excepción de la Capital Federal, que muestra un ligero empeoramiento en el rubro vivienda- en los primeros tabulados del C.N.P. de 1991, y un empeoramiento en la L.P.⁹, y no necesariamente coincidencia entre ambas medidas. (Por ejemplo en 1974: L.P. 3,2, N.B.I 18,1; y en ambas categorías 1,8 -en 1982, L.P 22,1%, NBI 11,7% y en ambos 6,4%). Este hecho llevó a la formulación de tipología, llamando "pobres estructurales" a la población en NBI y "pauperizados" a los ubicados solo en LP.

Obviamente, con posterioridad a estas medidas la hiperinflación en 1989 marcó un punto límite alto de la LP que sin duda retomó luego hacia niveles "históricos" (nivel de 1985) a partir de la estabilidad post-91. En base a informes recientes del "Comité Ejecutivo para el estudio de la Pobreza en la Argentina"¹⁰ centrado en la LP, que es extremadamente sensible a los cambios macroeconómicos¹¹, en el área del G.B.A. para el período 1988-1992 se puede establecer que las situaciones más graves respecto a la pobreza por ingreso se registraron entre los meses de octubre de 1989 y mayo de 1990, cuando los hogares afectados llegaron a representar algo más del 37% del total de los

7. BECCARIA, L.: Sobre la medición de la pobreza en la Argentina. Un análisis de la situación en el Gran Buenos Aires. Documento de Trabajo Nº 9, IPA-INDEC, Buenos Aires.

8. BECCARIA, L. - MINUJIN, A.: Sobre la medición de la pobreza. Enseñanzas a Partir de la Experiencia Argentina, Documento de Trabajo Nº 8, UNICEF-Argentina, Noviembre 1991, p.34.

9. CEPAL: Evolución Reciente de la Pobreza en el Aglomerado del G.B.A. 1988-92, Documento de Trabajo Nº 2, Diciembre de 1992.

10. "Los resultados de la diversas mediciones de la pobreza por ingresos ponen de manifiesto la alta sensibilidad del indicador a las bruczas y fuertes oscilaciones de los ingresos reales de la población, producto de los procesos de aguda aceleración inflacionaria y de cambios significativos de los precios relativos..."

11. Cálculo realizado por Alejandro Labato y otros, en Revista Cambios No. 2, Buenos Aires, Junio 1991.

hogares de G.B.A. y más del 50% en los partidos del segundo cinturón. Con referencia a esta medida se registró una significativa mejora en los niveles de pobreza. Los hogares del aglomerado que se encontraban por debajo de la línea descendieron del 25,7% al 15,6% entre mayo de 1988 y la misma fecha del 92 (En el cinturón 2 del G.B.A. se pasó de 42,8% a 32,8% en el mismo período). Más allá de su valor descriptivo, la magnitud de estas oscilaciones revela que existe una amplia "zona de riesgo" instalada inestablemente en la subsistencia que se ubica apenas sobre la línea de pobreza (de unos \$ 450 para un hogar de dos mayores y dos menores). Catástrofes colectivas (como fueron las hiperinflaciones), localizadas (cierte de un establecimiento), o personales (de salud, accidente, ruptura del hogar, pérdida de empleo, etc.) operan sobre los hogares y personas que entran y salen de las zonas de pobreza y riesgo. Por debajo de ellos se ubican los indigentes crónicos. De acuerdo al mismo informe resulta que "los hogares del GBA que se ubican debajo de la línea de indigencia, es decir que no llegan a cubrir la canasta alimentaria de costos mínimos, descendieron del 6,4% en mayo de 1988 al 2,4% en 1992 ...".

Dentro de este cuadro general se puede presuponer "a priori" con respecto al total del conurbano "mejores medidas" sobre ambas dimensiones (L.P. y N.B.I) y confirmarlo para las N.B.I. para el distrito, y pasar a la ubicación y descripción de las áreas menos favorecidas en la ciudad. Pero es necesario hacer una reflexión previa: todo concepto operacionalizado, en este caso pobreza y sus índices e indicadores, deben pasar por un triple criterio: confiabilidad (que la medida hecha por diferentes investigadores no varíe), validez (se refiere a lo que en realidad se está buscando, "al nombre de la variable") e irrelevancia (para qué es útil).

a) En este caso con respecto a la L.P. hay que tener en cuenta lo señalado en una sección anterior, el costo de vivienda, -y la necesidad de vivir dentro de ciertos estándares de habitabilidad-, lleva el valor de la línea de pobreza, excepto para sectores marginales y los que poseen un capital anterior, como ocurre con personas de edad que reciben pocos ingresos del sistema previsional, bastante por encima de la "línea nacional" con que hemos evaluado el conglomerado.

b) Con respecto a las N.B.I. los estándares fijados para el estudio mencionado son indudablemente bajos con referencia a este distrito (pese a lo cual aparece el 8 % de la población afectada). Basta mencionar el rubro educación donde es, sin duda, la enseñanza secundaria completa el nivel aceptable. A pesar de estas limitaciones vamos a utilizar estos datos, como indicadores aproximados, para señalar las situaciones más marcadas, y las áreas que parecen requerir políticas sistemáticas para obtener mejoras significativas.

Tomando el hábitat como eje una cuantificación aproximada de las situaciones más críticas revela:

- residiendo en inquilinatos y hoteles:

170.000 personas (69.324 según CNP 91 en inquilinatos y 100.000 en hoteles y pensiones)¹².

- habitando en villas: 50.264 personas
- en viviendas precarias: 18.725 personas
- en locales no habilitados: 6.400 personas

Esta estimación permite hablar aproximadamente de 250.000 personas, muy probablemente subestimada dada la precariedad de muchas de estas situaciones. Se registran 17 villas de emergencia y 2 núcleos habitacionales transitorios. De este modo, habría unos 47.964 hogares en estas situaciones, que representarían el 4,6% del total. En los 7 distritos que nosotros identificamos como de pobreza concentrada se ubican el 50,6% de estos hogares.

La dimensión concentrada de la pobreza en la ciudad.

El análisis de la emergencia de situaciones diferenciales, en términos de carencias o vulnerabilidad en el mercado de trabajo en la ciudad, parte de considerar el espacio urbano como resultante de una matriz histórica que engloba a los partidos del Conurbano Bonaerense (más adelante veremos la incidencia social de esta conexión a través de la lectura de indicadores de carencias en las fracciones limítrofes).

Vamos a comenzar por señalar las expresiones más concentradas de la pobreza a través de un mapeo de los distritos más representativos de esa situación, comparando el período 80/91 según la clasificación por NBI y patrón de asentamiento.

Para el total de la ciudad, en 1980, el 8,3% de su población estaba bajo NBI (231.872 personas) revelando para 1991 valores muy similares al considerar el número de población en condiciones habitacionales deficientes (8.5% - 244.718 personas). Si bien esta comparación no surge de los mismos indicadores, en términos absolutos nos sugiere que la configuración de la pobreza urbana se refiere predominantemente al problema de la vivienda.

12. Si bien el CNP de 1991 distingue como nuevo distrito el 21, a los fines de la comparación con el período anterior se agrega al 19.

El conjunto de los 6 distritos seleccionados¹³ (I, IV, V, XIII, XIX, XX) representan alrededor del 50% de la población con NBI en la ciudad, agregados territorialmente. En 1980, la distribución de la población por edades muestra que el grupo de menores y jóvenes revela una fuerte concentración con NBI, siendo que el segmento de personas mayores exhibe un efecto de mayor dispersión.

Esta franja de población bajo NBI se localiza principalmente en la zona sur en 5 Distritos - que limitan con los partidos de Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, La Matanza - donde el nivel de carencias llega en alguno de ellos a tener un peso relativo de más del 13%. El Distrito I, ubicado en la zona norte, representa el caso típico de "enclave" donde población carenciada ha encontrado una puerta de entrada directa al centro de la ciudad, pero con un peso relativo del 2%.

Para 1980, todos estos distritos -con excepción del Distrito I que mejora los indicadores del promedio- superan los valores del total, destacándose el Distrito IV por el importante peso relativo de población con NBI (27.8); revelando al interior un significativo empeoramiento (Fracciones 3, 8, 9) muy próximos a duplicar el valor del distrito. Este fenómeno se reproduce entre los grupos de edad correspondiente a los jóvenes (33.5) y mayores (22.8) que habitan mayoritariamente en casas de inquilinatos donde la necesidad de percibir ciertos ingresos define una composición demográfica de edades más alta. El patrón de asentamiento es también aquí la emergencia de *squaters* en los intersticios que dejan las obras públicas o edificios vetustos en desuso. Es en este distrito donde se registran las mayores cifras absolutas de ocupantes de hecho, de acuerdo al CNP 1991.

Los niveles de criticidad de las carencias de estos hogares se concentran en las condiciones referidas a la vivienda (23.9), alcanzando en la fracción 8 valores que superan en más de dos veces el porcentaje del distrito IV.

De acuerdo al CNP 91, el número de hogares particulares en condiciones habitacionales desfavorables representa el mayor peso relativo (20.3) comparativamente con los restantes distritos considerados. Es en la categoría inquilinatos donde reside el 22% de los hogares del total de la ciudad en esta situación, representando el 58% del total de los distritos seleccionados.

Los distritos V y XIX concentran el 17.5 de la población con NBI del total de esta categoría, siendo menor la incidencia de este valor en los grupos de edad de mayores de 65 años, tanto en términos absolutos y relativos. Los datos que se observan al interior son altamente reveladores del patrón de asentamiento y de los déficits que presentan los hogares con los mayores niveles críticos de hacinamiento y vivienda (por ejemplo: F.15 del Distrito V y la F. 6 y 12 del Distrito XIX).

13. FACCILOLO, A. M. - OTROS: Regionalización de la ciudad de Buenos Aires: hacia una tipología de sus áreas internas. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1989.

La proporción de hogares residiendo en villas de emergencia en 1991 en estos dos distritos (V y XIX) alcanza al 58.3 del total de hogares urbanos en esta categoría, con una población de 32.064 habitantes (64.7% del total de habitantes en villas) (Cuadro 7). Los datos a mayo del 91 revelan la existencia de 12 villas de emergencia en los límites de los distritos V y XIX donde el crecimiento de la población total en la última década supera el índice registrado para la ciudad (5.3) reflejando de esta manera el ingreso de nuevas familias pobres en el período pos 83.

La visualización de la ciudad, en términos de su homogeneidad relativa, se encuentra en el análisis sobre regionalización realizado por Facciolo y otros¹⁴ a través de la distinción de 4 áreas internas que combinan el análisis sociodemográfico y condiciones de vida. De la coexistencia de situaciones diferenciales en el mapa urbano emerge con nitidez un área sur con malas condiciones de vida asociadas al decrecimiento poblacional y bajas densidades. Otro estudio con similares propósitos¹⁵ hace hincapié en la variable socioocupacional observando que la estructura social se reproduce espacialmente por distritos a lo largo de un eje N/S con un alto peso de las relaciones asalariadas. Esta relación se sitúa entre dos polos, uno, con predominio de patrones en el sector norte y otro, con asalariados en el sector sur (distritos 3, 4, 5, 19).

Las diferencias en el acceso a la educación, discriminadas por tipo y nivel de escolarización alcanzado, muestra otra estratificación en una ciudad que posee algo más de 200.000 universitarios y que suma un total de 350.000 en el nivel terciario y superior (10.8% y 17.4% del total de población escolarizada, respectivamente). En tanto se observa que el DI supera estos índices en dos y tres veces, en el conjunto de los restantes distritos considerados, el aumento notable de la proporción de población con primaria incompleta va acompañado de una caída de los valores correspondientes al nivel terciario y superior (el Distrito XIX y V presentan las peores condiciones). Para el conjunto de la ciudad, la asistencia escolar en establecimientos públicos o privados se distribuye en términos relativamente parejos con una significativa presencia del segundo tipo (58.6 y 41.3 en cada caso). Esta relación se mantiene constante en el Distrito I, pero a favor de la educación privada (54.3) significando la presencia de sectores solventes en la zona norte que se diferencian de la situación en el distrito sur, que presentan valores mayores al 70% de la concurrencia a los establecimientos públicos.

Esta zona sur de antigua urbanización recortada sobre el espacio productivo del eje industrial, que se conformó en torno al riachuelo desde 1930, muestra en su actual fisonomía las derivaciones de la desindustrialización.

14. (FACCILOLO y OTROS, 1989)

15. FAJÁN, N. Y OTROS: Estratificación social de la ciudad de Buenos Aires, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1988.

Con efectos residuales marcados por la permanencia de agregados espaciales y sociales de carencias, este contexto vaciado de empleos puede asimilarse al fenómeno del *underclass* característico de numerosas ciudades del interior de USA. Hacia el extremo oeste, este entorno contrasta con otro espacio de reciente urbanización de edificios de departamentos para sectores medios bajos, donde permanecen grandes extensiones de tierra sin colonizar.

En el desarrollo de la ciudad se perfiló una tendencia caracterizada por disponer de un alto excedente de población que se renueva en el tiempo y que ha ido desplazando al conurbano. La interacción constante con este área, se sigue produciendo sobre una brecha cada vez mayor de desigualdades sociales que termina creando efectos de carácter centripeto de orden laboral y residencial. Tomando en cuenta los datos del CNP 80, encontramos que esta realidad se inscribe en las inequidades que registra el Conurbano al triplicar en número a la población con NBI (26.7%) de Capital Federal (8.3%). La naturaleza de los movimientos que atraviesan el tejido social, sea por el peso de los recambios generacionales o por trayectorias urbanas definidas por estrategias demográficas de las familias, se han agregado efectos de procesos de políticas de exclusión y segregación que en la última década tuvieron lugar a través de distintos modos de intervención del Estado. En un caso, los más pobres que disponían de una organización en la ciudad, considerados por las acciones públicas como sujetos sociales, fueron expulsados hacia la periferia del Gran Buenos Aires. Asimismo, otro conjunto de la población de estratos bajos colocados en el contexto del mercado, no tuvieron posibilidades de permanecer dados los costos de la vivienda y el transporte, las acciones de renovación urbana para otros usos en la ciudad y la restricción de empleos por desindustrialización y descentralización de empresas.

De esta manera, la ciudad convertida en un área residencial con predominio de sectores medios, segrega con "marginales" en su interior que encuentran nichos bajo una "forma de producción ilegal" del espacio y recrea bordes hacia la periferia en un sinnúmero de intercambios muy intensos. Estas diferencias sociales que se multiplican en las márgenes surgen al comparar la situación que presentan las fracciones de los Distritos limitrofes, a ambos lados.

Las cifras expuestas permiten observar la existencia de una frontera situada al sur y oeste de la ciudad con un mayor número de población carenciada en su prolongación en el total de las fracciones correspondientes a los partidos de San Martín, 3 de Febrero, La Matanza, Lomas de Zamora y Lanús, en un 73% más alto que en las respectivas fracciones de la Capital Federal. Esta relación se invierte en la zona norte (Distritos X y XV) y sur de la ciudad, pero en una proporción menor, con un 16% más alto de NBI en las unidades de Capital, pesando sobre todo, la situación de los Distritos IV y V. Estos contrastes han creado sobre este eje sur un borde activo donde un sector

de clases populares ocupa espacios económicamente desvalorizados muy densificados donde desarrollan actividades informales de bajos ingresos. Se configura aquí, otra expresión de la pobreza como territorialidad, bajo la connotación de "fronteras marginales de la ciudad" que funcionan como umbrales para captar ventajas agregadas en servicios (salud, educativos, etc.) y oportunidades económicas.