

## **Territorialidad y acción pública en la Región Metropolitana de Buenos Aires.**

Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina

Andrea Catenazzi

### **1 PRESENTACIÓN**

El estudio de la territorialidad y de la acción pública admite la intersección de dos ejes de análisis. El primer eje remite al territorio desde la geografía y el urbanismo, en tanto la territorialidad supone la afirmación de la influencia o el control sobre un área geográfica por parte de una organización. Un segundo eje de análisis permite un acercamiento desde el campo de las ciencias políticas y sociales, más precisamente a partir del análisis de lo público no estatal, como expresión de nuevas modalidades de acción pública sobre el territorio.

A diferencia de otros conflictos sociales, las prácticas relacionadas con el acceso a la ciudad y las tensiones que emergen, tienen una dimensión espacial, en tanto se realizan sobre un territorio y en referencia a él. El proyecto abordará dos dimensiones del acceso a la ciudad, por un lado, las prácticas que desarrollan los actores sobre el territorio y, por el otro, los procesos de toma de decisión en sus diversos grados y modalidades de participación. Sobre este planteo general, se presenta un análisis multiescalar del territorio con la intención de superar la oposición de escalas entre lo micro y lo macro, precisando una escala regional expresada en el escenario del conjunto de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y una escala local a través del estudio de casos en la Ciudad de Buenos Aires y dos municipios de la RMBA en los que ocurren y se inscriben los siguientes procesos a analizar:

- Privatización de los servicios urbanos
- Producción y uso del espacio público
- Mercado informal de la tierra y regularización dominial
- Estrategias habitacionales y provisión de vivienda de interés social
- Presupuesto Participativo

Abordaremos estas temáticas tomando como referencia temporal el período posterior a la crisis institucional de diciembre de 2001, que provocó el cambio de autoridades a nivel nacional, la emergencia de múltiples actores sociopolíticos y el fin de la ley de convertibilidad.

## 2 **LO PÚBLICO NO ESTATAL EN LAS NUEVAS FORMAS DE ACCIÓN PÚBLICA SOBRE EL TERRITORIO.**

Si bien durante muchos años hubo consenso en considerar a lo público como ámbito de intervención restrictivo del Estado, la privatización del Estado que se fue generalizando en América Latina a partir de las políticas neoliberales implementadas en las últimas décadas, puso en cuestión ese consenso tanto desde los sectores conservadores como desde los más progresistas, desarrollándose la idea de lo público no estatal.

La noción de lo público tiene un sentido tanto topográfico como normativo. En su sentido topográfico alude a los espacios de realización de lo público mientras que en el normativo interpela a toda la sociedad ya que se refiere al interés común. Esta noción no es en modo alguno representable en un modelo general sino que es el producto de un lento y complejo proceso de construcción colectiva que involucra nuevas formas de pensar la participación de la ciudadanía en la acción pública sobre el territorio donde las historias de las diversas sociedades marcan la impronta.

Esta caracterización de lo público permite entender la acción sobre el territorio como un conjunto de mediaciones, donde la relación entre los sujetos involucrados se definen en el marco de un entramado de intereses, lo que da lugar a la visión de un proceso de interacción con actores múltiples, entre quienes se dan relaciones cambiantes de conflicto y cooperación que permite dar cuenta de un fenómeno esencialmente dinámico como es el del acceso a la ciudad.

La caracterización de los entramados de intereses que se cristalizan en las prácticas de acceso a la ciudad requiere el abordaje desde distintas perspectivas analíticas.

Una primera caracterización permite acercarse a la perspectiva de *governance* (GAUDIN, J. P. 1999; GAUDIN, J. P., 2002),, como el conjunto de entramados de intereses (procesos, actores, estructuras) que producen las normas que definen la autoridad política haciendo énfasis en la multiplicidad de actores que participan de esa producción y sobre la desaparición de las fronteras administrativas y sectoriales. La noción de *governance* aparece como complementaria a la de gobierno más centrada en una aproximación institucional sobre el proceso de decisión. Sin embargo, la consideración de problemáticas relativas a la acción pública multipolar, no debería dejar de lado la identificación de la especificidad del actor político. En tanto las aproximaciones interaccionistas tienden a banalizar el rol de la política, se marca la conveniencia, antes de describir la situación de interacción, de preguntarse cómo se produjo esa situación analizada y por qué los recursos entre los actores están distribuidos asimétricamente. La pregunta que subyace es ¿A qué concepción de poder conduce esta aproximación de la acción pública?.

Un segundo acercamiento remite a la noción de acción colectiva (TILLY, L.; TILLY, C., 1981; TILLY C., 1978) que desarrollan los ciudadanos en sus prácticas cotidianas y que se sustenta en principios de solidaridad y cooperación. La acción colectiva se desarrolla en ciertas coyunturas, no está presente en forma permanente y responde a procesos de identificación

complejos cuyos objetivos trascienden la sumatoria de intereses individuales. A través de esas prácticas se constituyen sujetos colectivos con estrategias múltiples, entre las cuales tiene particular interés el influir con su participación en el desarrollo de aquellas políticas que los involucra como ciudadanos (COHEN, J., ARATO, A. 1992). Por tratarse de acciones desarrolladas por colectivos complejos sus prácticas están atravesadas permanentemente por tensiones múltiples que surgen de su interacción con los otros actores públicos y privados.

Un tercer acercamiento remite a la noción de estrategias familiares y la pertenencia a redes<sup>1</sup> de intercambio y a organizaciones sociales en tanto constituyen herramientas centrales para acceder a la ciudad (OZUEKREN y VAN KEPEN, 2002) y garantizar la permanencia en el territorio. El objetivo de las estrategias vinculadas a la participación en redes sociales y en organizaciones sociales con base territorial es generar y participar en un sistema de intercambios o red de ayudas mutuas que les permiten a los hogares aumentar su potencial de ingresos y modificar la relación entre necesidades y recursos. Dada la capacidad que tienen para generar una multiplicidad de recursos, la participación de los sectores populares en estas redes y en los espacios de organización es reconocida por la bibliografía como parte sustantiva de las acciones dirigidas a solucionar o por lo menos a limitar los principales problemas que los afectan. Asimismo, las redes familiares y sociales vinculan a las familias al acceso a recursos de los programas sociales y a los servicios públicos. Sin embargo, reconocer su importancia en la vida cotidiana de las familias, en general, y en sus posibilidades de acceso y permanencia en el hábitat, en particular, no debe empañar nuestra capacidad para revisar las condiciones en las que el intercambio y la movilización de recursos de las redes sociales es posible.

### **3 DIFERENCIACIÓN SOCIO ESPACIAL Y FRAGMENTACIÓN URBANA**

Los servicios urbanos, la vivienda, el suelo urbano, el espacio público son componentes de la ciudad y desde su origen aparecen como elementos estratégicos de la regulación social y espacial, es decir de la permanencia o la transformación de las relaciones sociales, y de la orientación y control de flujos que estructuran el espacio urbano (ABALEA, F. 1993, 96). En este

marco, la noción de territorialidad implica la afirmación de la influencia o el control sobre un área geográfica (o espacio urbano) por parte de una organización o un individuo en nombre de la organización (SACK, R. 1996).

La territorialidad de las ciudades latinoamericanas no pueden comprenderse sin especificar los procesos de diferenciación socio-espacial. CASTELLS M. (1991) señala que

---

<sup>1</sup> En este trabajo el término *redes* alude a las redes de ayuda basadas en las relaciones que se establecen entre vecinos, amigos, parientes, con el objeto de intercambiar bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la vida cotidiana -alimentación, vestuario, vivienda, etc. (Gutiérrez; 1992:170). Estas redes estructuran la interacción de los agentes como resultado de sus estrategias (Baranger, 2002:59).

la oposición entre opulencia y pobreza en un espacio urbano compartido es un tema clásico de la sociología urbana. La segregación espacial implica que los estratos sociales ocupan lugares diferenciados de la ciudad, incrementando la distancia física entre ellos y elevando las barreras institucionales entre las comunidades de residentes, al especificar la gestión de las instituciones sociales según su localización. Diversos autores plantean una caracterización de estos procesos de segregación, en términos de ciudad dual (CASTELLS, 1991), en términos de archipiélagos urbanos (DE MATTOS, 1996) en tanto la segregación se identifica con las nuevas formas “concentración expandida” y multifragmentación que expresa la articulación entre procesos de profundización de la alteridad centro/periferia y las nuevas formas de fragmentación socioespacial.

Así entendidos, los procesos de diferenciación socio espacial son procesos multiescalares que a escala de las unidades domésticas expresan inserciones diferenciales de las familias en la producción y en el consumo. Dicha inserción hace referencia a posiciones sociales -- no a personas específicas -- que se identifican en términos de relaciones en el mercado y, por ende, en el territorio en donde se dirime el control de los recursos. Las estrategias que las familias despliegan para acceder al hábitat y para permanecer en el territorio<sup>2</sup> se vinculan con la posición que ocupan en el sistema social, son afectadas por la estructura a través de la pertenencia a grupos y segmentos sociales con diferente capacidad de acumulación de recursos que a su vez, a través de la acción social, tienen capacidad de operar sobre dicha estructura. De este modo, los procesos de diferenciación socio espacial – en el nivel de las unidades domésticas -- reconocen una dimensión material, pero también una dimensión simbólica, en la medida en que son producidos, definidos y redefinidos en la interacción social y la experiencia.

Finalmente, la cuestión del *tiempo* a partir de la inercia de los fenómenos espaciales teniendo en cuenta que las transformaciones socioeconómicas más globales tardan en plasmarse en la instancia socio-espacial o incluso, que alguna de ellas no necesitan realizar modificaciones espaciales para hacerse efectiva. Todo esto tiene el sentido de alertar sobre las conexiones causales -que pueden ser apresuradas- entre cualquier fenómeno espacial presente en una época de crisis global y la crisis misma. Relacionado con lo anterior, se presentan dificultades para prefigurar, a partir de los hechos constatables en un período de crisis las características de la estructura espacial que está en proceso de gestación (JARAMILLO y CUERVO, 1993).

---

<sup>2</sup> El concepto *estrategias habitacionales* alude a las decisiones que toman las familias y los objetivos que ellas persiguen en materia de hábitat (Dansereau y Naváez-Bouchanine, 1993). Se enmarca en la problemática general de la reproducción social y de las estrategias familiares de vida; ya que es precisamente en las prácticas, en las decisiones, en los proyectos y en los movimientos que las familias realizan para satisfacer sus necesidades habitacionales y permanecer en el territorio, en donde se articulan la posición de las familias en la producción y en el consumo y los factores del contexto que operan como restricciones al comportamiento de los actores -- los ciclos económicos, las características de la estructura del empleo local, las tendencias en el mercado inmobiliario, etc.

## 4 LOS NUEVOS TERRITORIOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Desde la década de 1980, las políticas de descentralización y focalización instituyeron al territorio como ámbito privilegiado de la acción pública, un territorio en el que la privatización de los servicios urbanos de 1990 introdujo nuevos conflictos. Estas políticas se combinaron en un proceso complejo del cual interesa resaltar, tal como mencionábamos en CATENAZZI, A. y FILC, J., (2001, 2) el *doble proceso de retirada y penetración del Estado*. A partir de la reforma del Estado se produce la llamada “retirada” de éste al dejar de producir y proveer servicios públicos urbanos. La progresiva transferencia de funciones al sector privado implicó la *ampliación de criterios mercantiles en los servicios*, con la consiguiente transformación de la responsabilidad del Estado. Se trata de dos procesos mutuamente determinados: la focalización de las políticas y el aislamiento de aquellos barrios en los que el mercado no entra porque no tiene demanda efectiva a la cual responder. Con la *penetración* del Estado se hace referencia por una parte, a dichos programas focalizados y sus efectos no sólo sobre los receptores sino también sobre los mediadores.

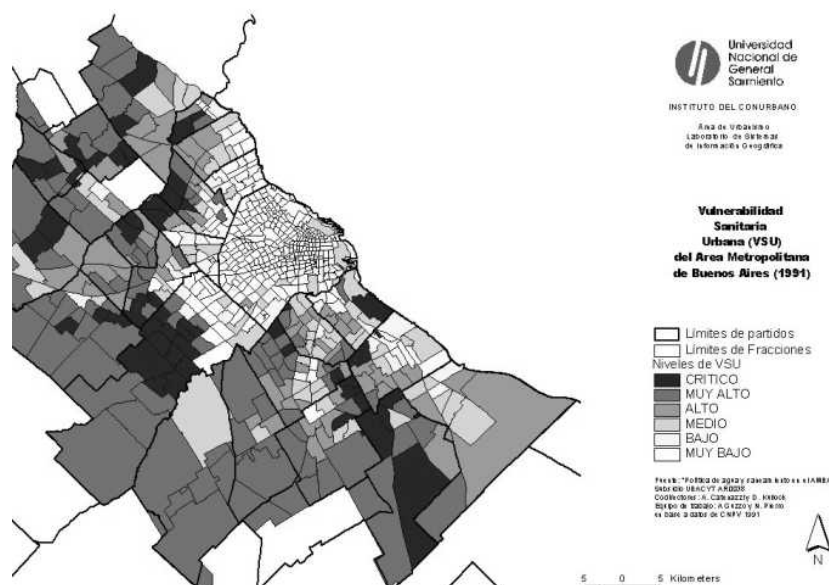
A través de diversas mediaciones, este proceso fue configurando el conjunto de prácticas que los diversos actores sociales realizan para su reproducción en la ciudad. En el contexto de la aglomeración Gran Buenos Aires, la ampliación de criterios mercantiles en el proceso de calificación del espacio urbano agudiza la diferenciación socio – espacial existente como resultado de la combinación perversa de dos fenómenos: por una parte, se amplía la brecha de la desigualdad de ingresos y por otra, se profundizan las formas mercantilizadas de acceso a las condiciones de habitabilidad. La tendencia de la nueva distribución de la RMBA, en la línea de lo que diversos autores denominan “ciudad multifragmentada”, muestra sectores altos y bajos que se encuentran mezclados en espacios geográficos cada vez más acotados, distribución que implica una mayor visibilidad de las fronteras porque los diferentes sectores sociales aumentan sus esfuerzos por separarse de los otros para mantener distancia. La resultante yuxtaposición de modos de vida no sólo refuerza la fragmentación socio espacial sino que alimenta la conflictividad por el uso del territorio.

## 5 OBJETIVOS GENERALES

- Aportar al debate y a la producción teórica acerca de la articulación de la territorialidad de la acción pública en las distintas instancias de acceso a la ciudad.
- Indagar sobre los entramados de intereses articulados en torno al acceso a la ciudad y sus manifestaciones en la acción pública.
- Contribuir a la comprensión de la urbanización de la RMBA atendiendo a las tensiones que introduce el proceso de multifragmentación socio espacial.

## 6 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar y analizar los entramados de intereses desplegados alrededor del acceso universal a los servicios urbanos en la RMBA, en particular saneamiento y electricidad, indagando las interrelaciones entre el escenario local y el metropolitano.
- Explorar las diferencias en los entramados de intereses que se articulan en torno a la cuestión de la producción y el uso del espacio público relacionando los escenarios locales y metropolitanos de la RMBA en el marco del proceso de multifragmentación socioespacial.
- Caracterizar y analizar los entramados de intereses desplegados en torno al acceso a la ciudad entre las familias de sectores populares en el RMBA, indagando particularmente las interrelaciones entre estrategias habitacionales, la pertenencia a redes y/o a organizaciones sociales y las políticas sociales de tierra y vivienda.
- Caracterizar y analizar el entramado de intereses en torno al submercado informal de la tierra en la RMBA, tomando en cuenta las políticas de regularización dominial, el mercado formal y las estrategias familiares de vida.
- Discutir la propuesta del presupuesto participativo como herramienta de democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad y explorar las modalidades que asume en el proceso de toma de decisión sobre las prioridades a ser tenidas en cuenta en la ejecución de la parcela del presupuesto municipal referida a la obra pública en la región metropolitana.



Mapa 1. Vulnerabilidad Sanitaria Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires

## 7 BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABALEA, F.

1993 *Régulation sociale et régulation spatiale*. En “Services urbains et gestion locale” Enjeux et perspectives de recherches (1985-1993). Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme / Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche / Direction de l'architecture et de l'urbanisme. Plan Urbain. Les éditions Villes et Territoires.

BARANGER, D.

2002 *Sobre estructuras y capitales. Bourdieu, el análisis de redes y la noción de capital social*. En Revista de Antropología AVA. N° 2. Universidad Nacional de Misiones. Pp. 41-63.

CASTELLS, M.

1991 *El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales*. Revista ALFOZ N° 1. Madrid.

CATENAZZI, A. y FILC, J.

2001 *Conceptos y procesos para reflexionar sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Mimeo.

COHEN, J.L. y ARATO, A.

2000 *Sociedad Civil y Teoría Política*. FCE. México.

DE MATTOS, C.

1996 *Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos*. Mimeo

DANSEREAU, F. Y NAVÁEZ-BOUCHANINE, F.

1993 *Les stratégies familiales et résidentielles à Rabat-Salé*. Montréal. Villes et Développement. Groupe Interuniversitaire de Montréal. Gaudin, J. P. (1999) Gouverner par contrat. L'action publique en question. Editorial Press de Sciences Po. Paris.

GAUDIN, J.P.

2002 *Pourquoi la gouvernance ?*. Editorial Press de Sciences Po. Paris.

GUTIÉRREZ, A.T.

1992 *¿Vivir para comer? El consumo de los sectores populares urbanos*. En Cariola, C. (Comp.); Sobrevivir en la pobreza: El fin de una ilusión. Caracas. CENDES/Nueva Sociedad.

JARAMILLO, S. y CUERVO, L.M.

1993 *Tendencias recientes y principales cambios en la estructura espacial de los países latinoamericanos*. En Urbanización latinoamericana. Nuevas perspectivas. Colección

Historia y Teoría latinoamericana. Edit. Escala. México.

OZUEKREN, S y VAN KEPEN, R.

2002 Housing Careers of Minority Ethnic Groups: Experiences, explanations and prospects?: En Housing Studies, Vol. 17, n° 3.

SACK, R.

1984 *La concepción social del espacio*. Traducción: Fritzsche, F. Mimeo.

TILLY, CHARLES

1999 *Durable Inequality*. En Moen, P., Dempster, M. y Walker, H. (Editores); *A Nation Divided: Diversity, Inequality and Community in American Society*. Cornell University Press. Nueva York.

TILLY, CHARLES

1978 *From mobilization to revolution* Reading, Mass: Addison Wesley Pub.Co.USA

TILLY, LOUISE Y TILLY, CHARLES

1981 *Class conflict and collective action*. Published in cooperation with the Social Science History Association [by] Sage. Beverly Hills