

VIVIR EN TERRITORIOS DESMEMBRADOS. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005)

*Daniela Soldano*¹

Durante los años 2003 y 2004 realicé un trabajo de investigación empírica en una de las zonas más pobres y relegadas del Gran Buenos Aires. Mi objetivo central era abordar cualitativamente las experiencias cotidianas de las familias que, habiendo padecido el deterioro de sus condiciones de vida y de trabajo, pasaron a integrar, en ese mismo derrotero y sin retorno, las filas de las “poblaciones-objeto” de los distintos programas sociales focalizados en la pobreza extrema.

En el intento por comprender las transformaciones “identitarias” de esos actores, la condición territorial del problema se impuso de manera creciente. Se trataba de biografías especialmente marcadas por la relegación social y urbana, es decir, inscritas en una “territorialidad” particular.² El Remanso, como se denominará al barrio que se constituyó en escenario de esa investigación, es un espacio del área metropolitana de Buenos Aires moldeado al calor de tres

¹ Politóloga de la Universidad de Buenos Aires, con magíster en Política Social (FLACSO-Argentina). Investigadora docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y becaria doctoral del CONICET de Buenos Aires (Argentina). Agradezco los aportes, comentarios y críticas de Gabriel Kessler, Marisa Fournier, Graciela Ramírez, Luciano Andrenacci y Ana Lourdes Suárez. Debo un especial agradecimiento a Laura Reboratti, por su invaluable ayuda en la confección de los mapas. A todos, por supuesto, los eximo de mis inconsistencias y errores.

² El concepto de territorialidad alude a la producción social, política, económica y simbólico-cultural del espacio habitado. Desde esta perspectiva, el territorio implica los procesos de marcación y apropiación subjetiva e intersubjetiva que realizan sus habitantes, dado el sistema de poder vigente. Véanse, entre otros, Soja (1985) y Silva (1991).

dinámicas: la “expoliación” de su paisaje y su contexto, la vulnerabilización y marginalización socio-laboral de sus habitantes, y su creciente aislamiento relativo. En efecto, en contraste con los muros deliberadamente alzados de las urbanizaciones cerradas, donde viven vecinos de altos ingresos, estos barrios fueron siendo “encerrados” a partir de la yuxtaposición de mecanismos estructurales de relegación: no sólo el objetivo y mensurable en sus niveles de conectividad, sino también el subjetivo, es decir, el generado desde las percepciones que tienen sus habitantes del lugar que ocupan, y de las distancias respecto de la sociedad y la ciudad vista en perspectiva.

El análisis de las experiencias de los habitantes del barrio, sometido a esta dinámica de relegación social y territorial y de asistencia sistemática, requirió el desarrollo de una estrategia metodológica doble. Por un lado, realicé una cartografía de la relegación urbana, y por ende de la desigualdad, la pobreza y el aislamiento, y por el otro desarrollé un trabajo de campo cualitativo orientado a la reconstrucción de las experiencias cotidianas en la recepción de programas sociales.

Este trabajo presenta algunos de los resultados de la investigación organizados en tres ejes. En primer lugar, se hace una aproximación panorámica a la discusión sobre la transformación espacial de las metrópolis y las especificidades del debate para las sociedades periféricas. En esta misma sección se propone el concepto de insularización, el cual intenta desagregar, analíticamente, sus lógicas operantes. En la segunda parte se pone en funcionamiento esta propuesta explicativa a partir del análisis del barrio estudiado, presentando un conjunto de mapas que ilustran estas dinámicas. Presentada esta cartografía, en la tercera parte se plantean brevemente algunas claves para aproximarse a la vida cotidiana de los habitantes de estos barrios, a los cambios subjetivos e identitarios que protagonizaron en sus “carreras” en el mundo de la asistencia.

TERRITORIO Y CUESTIÓN SOCIAL

El campo de investigaciones sobre la dinámica urbana y las ciencias sociales se ha concentrado en los últimos años en el desarrollo de una serie de conceptos y enfoques tendientes a explicar el impacto de los procesos de reestructuración económica sobre la estructura social y espacial de las ciudades. Este corpus de aproximaciones sostiene básicamente que el cambio en el “régimen de acumulación” (Nun, 1987)³ ha incidido en la forma de la estructura social —tanto en

³ La acumulación de capital, en tanto lógica dominante del sistema de producción capitalista, no ocurre en el vacío sino en el seno de una serie de prácticas y regulaciones que lo posibilitan y lo moldean. Desde esta perspectiva se explican los modelos de Estado y sus modalidades de intervención social aun dentro de la lógica capitalista. Véase, además de Nun, la proble-

los países centrales como en los periféricos—, definiendo una trama urbana de similares características. Este cambio de régimen ha consistido, centralmente, en los siguientes procesos: la crisis del régimen fordista y de la sociedad salarial, la transformación de las dinámicas integradoras del mercado de empleo centradas en la salarización progresiva de la fuerza de trabajo, la transformación, la crisis fiscal y la deslegitimación de los Estados de bienestar ampliados, la erosión de la ciudadanía salarial como haz de derechos concretos o como *telos* de la retórica política de las elites.⁴

Distintas metáforas acuñadas por los científicos sociales han intentado dar cuenta de la relación entre la transformación de la estructura socioeconómica y política y la fisonomía de las ciudades. Sea bajo el prisma de la dualización, de la fragmentación o de la segregación, esto es, considerando al espacio urbano desde una lógica de polos, de piezas dispuestas en fragmentos o con tendencia a la separación, las ciencias sociales han intentado producir imágenes de la ciudad que expresen la profunda metamorfosis social y económica de la que ha sido objeto.⁵

En el presente existe cierto consenso en torno a que estos procesos complejos dificultan una lectura lineal del nuevo paisaje urbano. Mientras algunos autores proponen el concepto de “ciudad-archipiélago” para pensar cómo cada espacio se vuelve socialmente más homogéneo y se desliga del resto, otros sostienen que es necesario ir más allá de la comprensión de la lógica centrífuga de la desintegración y así dar cuenta de los procesos de relegación territorial de ciertas “piezas sociales” (o producción de enclaves). En esta línea, Wacquant (2001) y Mingione (1991) han delineado una perspectiva centrada en el concepto de “nuevo régimen de marginalidad urbana”, el cual permite explicar, multidimensionalmente, el proceso de segregación de los territorios de pobreza y la “naturaleza” de la relegación. Así, la retirada o abandono estatal, las restricciones ligadas al funcionamiento de los mercados de trabajo, cada vez menos integradores, los procesos de encogimiento de las redes sociales y la desertificación organizativa, la desproletarización, la creciente informalidad y la pérdida de pacificación de la vida cotidiana se constituirían en los principales desencadenantes de una sociedad regida por la lógica de la desigualdad.

matización específica de este asunto para el campo de la política social en Cortés y Marshall (1999), Grassi, Hintze y Neufeld (1994) y Danani (1996).

⁴ Para un análisis detallado de la tesis de la crisis de la sociedad y la ciudadanía salarial, véanse Alonso (1999), Castel (1997) y Soldano-Andrenacci (2006).

⁵ Véanse Sassen (1999); Fainstein, Gordon y Harloe (1992); Preteceille (1994); Castells (1992), Ciccolella (1999); Rodríguez Vignoli (2001); Wacquant (2001); Mingione (1991); Auyero (2001) y Andrenacci (2001), entre otros.

La fertilidad explicativa de estas hipótesis y de estos conceptos para el análisis de las sociedades periféricas han creado un debate prolífico. Numerosos investigadores y teóricos de la ciudad y de la estructura social advierten, de manera recurrente, lo inapropiado de extrapolar las categorías de análisis desde el centro hacia la periferia. De este modo, si bien no resulta del todo falaz hablar de fuerzas tendenciales hacia la inclusión o exclusión, resulta más fértil relativizar la idea de “polarización” y referirse a la cuestión social en términos de “procesos de vulnerabilización generalizada” (Lvovich, 2000), de “polarización fragmentada” (Auyero, 2001), de “esferas de integración diferenciales” (Andrenacci, 2001) o de “sociedad/ciudad fragmentada” (Prévôt Schapira, 2001).

En esta investigación se sostiene que el caso argentino debe tender a explicar el proceso de fabricación de “territorios diferenciales”, es decir, la consolidación de formas de vida antitéticas y de conexiones complejas: la segregación autoinducida de sectores de altos ingresos —la vida en las urbanizaciones cerradas—⁶ y la segregación estructural de los sectores pobres —asentamientos y villas miseria—. Y entre uno y otro, la consolidación de zonas intermedias entre ricos y pobres, caracterizadas por estilos de “atomización privatizadora” que desestructuran la vida cotidiana tradicional en la ciudad (Prévôt Schapira, 2001).

El concepto de insularización, que será desarrollado en el próximo apartado, supone una especificación del enfoque de la segregación para el análisis de la territorialidad del área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El significado del concepto de insularización es en buena medida tributario del estado del arte de cosas recién esbozado, es decir, ha sido construido en el diálogo con los enfoques predominantes del campo, y en particular, con el concepto de “relegación urbana” de Wacquant (2001) y con la perspectiva de Sabatini (1999), en tanto esta última supera el análisis estrictamente objetivo de la segregación para considerar el conjunto de vivencias y percepciones producidas por los sujetos que habitan esos territorios.⁷

⁶ Svampa (2001) ha estudiado en detalle el fenómeno de la “ciudad cerrada”. Según ella, la ocupación del espacio suburbano por los barrios cerrados reflejó “de manera hiperbólica” el fenómeno de privatización de la sociedad durante la década de los noventa, dirigido por las trayectorias de ascenso social de una parte de la clase media altamente capacitada y vinculada a los servicios. Más allá de la heterogeneidad del universo total de los barrios cerrados, la población de cada uno de éstos se caracteriza, hacia adentro, por su homogeneidad social y generacional y por el desarrollo de estrategias de distinción social asumidas como colectivo.

⁷ En términos de Sabatini (1999: 3): “[...] la segregación espacial o residencial es la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, como sea que se defina esta última, social o racialmente o de otra forma. En términos más complejos, podemos diferenciar tres dimensiones principales de la segregación: (a) la tendencia de un grupo a concentrarse en algunas áreas; (b) la conformación de áreas socialmente homogéneas; y (c) la percepción subjetiva que tiene la gente de las dimensiones objetivas (las dos anteriores) de la segregación”.

La inscripción del enfoque de la insularización en la línea de Wacquant exige una serie de aclaraciones. En principio, el que se sugiere desde el enfoque mismo: es necesario calibrar la noción de “enclave” para pensar los lugares de concentración de la pobreza en sociedades como la argentina. En este sentido es conveniente evitar tanto el remitirse automáticamente a la idea de exclusión o aislamiento, como a la de “destitución” total de los relegados. En segundo término, desde la perspectiva de esta investigación, es discutible también la cuestión del “abandono” del Estado de dichos espacios o la retirada total de ciertas intervenciones sociales. De hecho, como se verá a lo largo del trabajo, durante el período relevado (1990-2005) han proliferado, con un importante nivel de institucionalización, una serie de intervenciones estatales “focalizadas” que cobraron una creciente centralidad en la reproducción ampliada de la vida de estos segmentos poblacionales. En tercer término, este trabajo sugiere que sería productivo testear en el curso de investigaciones empíricas la cuestión del encogimiento de redes y de la desertificación organizativa, ya que independientemente de sus sesgos, direcciones y objetivos, la participación de las personas en éstas suele ser un importante recurso para la acción y la supervivencia en el proceso de “territorialización” de la cuestión social.

EL PROCESO DE INSULARIZACIÓN. DIMENSIONES DEL CONCEPTO Y POSIBILIDADES ANALÍTICAS

En el marco de los procesos sociales, económicos y políticos que vivió la Argentina desde fines de la década de los setenta, la vida cotidiana de los sectores populares sufrió importantes transformaciones. Un aspecto clave de estas mutaciones se puede abordar desde el análisis de sus modos de habitación, desplazamiento y emplazamiento en el espacio de la ciudad. La hipótesis que articula este trabajo sostiene que se instaló una lógica de fractura, de separación o diferenciación de modos de vida en la que ciertos sectores sociales sufren un creciente aislamiento territorial relativo estructural. En ese marco, algunos asentamientos y villas del AMBA adquirieron el aspecto de “territorios en insularización”. El concepto ha sido definido del siguiente modo:

Problemas de acceso al empleo y de consecución de ingreso, baja capacidad de consumo de bienes alimentarios y no alimentarios, graves problemas de traslado hacia sitios extrabarriales (tanto para hacer uso de servicios sanitarios y educativos como para dedicar tiempo al esparcimiento) son sólo algunas de las dimensiones de las experiencias en estos territorios. [...] Los espacios en insularización se caracterizan, además, por su capacidad para condicionar territorialmente las formas de la sociabilidad. La posibilidad de resistir —individual, familiar y colectivamente— en

un contexto de creciente adversidad sistémica se encuentra circunscripta al interior del barrio. La dificultad para salir en busca de recursos transforma al espacio barrial del ámbito de lo familiar y conocido al ámbito de lo posible; no obstante, la drástica reducción del espacio circundable sólo resuelve al mínimo los problemas de ingreso y de consumo.⁸ (Fournier y Soldano, 2001)

Esta investigación ha tratado de ahondar en la complejidad y dinámica del referente empírico del concepto. La insularización hace referencia, en primer lugar, a un proceso o tendencia y no a un estado de cosas. En segundo lugar implica, además de los aspectos estructurales, la apreciación subjetiva del relegamiento, es decir, el cúmulo de vivencias asociadas y el modo en que aparece tematizada, evaluada, criticada, compartida, padecida o asumida por los sujetos que viven en el barrio.⁹ En otras palabras, el concepto intenta captar la dimensión subjetiva de la segregación a partir del análisis de las percepciones y representaciones sobre el territorio, sobre el lugar social que ocupan los sujetos y sobre la calidad de la filiación a los distintos espacios de socialización y de pertenencia que ofrece la sociedad en su conjunto.

No obstante, resulta fundamental aclarar que esta división entre subjetivo y objetivo es sólo analítica. El supuesto profundo en el que se basa esta investigación, tanto como su matriz teórica, rechaza una división de registros materiales, sociales y simbólicos.¹⁰ Ahora bien, ¿a qué tipo de espacialidad alude el concepto de insularización? En otras palabras, ¿qué hace falta para que se inicie y sostenga un proceso de estas características? La conformación de este tipo de

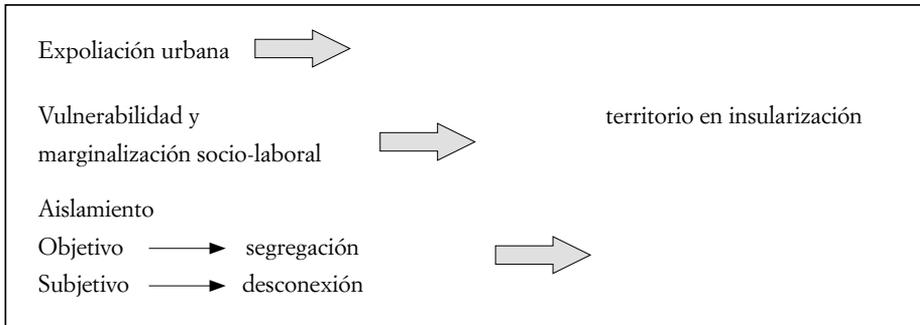
⁸ La génesis del concepto de insularización debe buscarse en el proyecto de investigación “La implementación de las políticas sociales en el nivel local: transformaciones en la gestión e impactos en los modos de vida de los sujetos receptores en municipios seleccionados del Conurbano Bonaerense”, Área Modos de Vida y Política Social del Instituto del Conurbano UNGS. Directora: María Rosa Neufeld; investigadoras: María Cristina Cravino, Marisa Fournier y Daniela Soldano (1999-2001).

⁹ Tomo la idea de “vivencia significativa” de la filosofía de la larga duración de Henrie Bergson, tal como es trabajada por Alfred Schütz. Entendida como *durée*, la cotidianidad es un fluir de vivencias, un río en el que estamos embarcados más o menos reflexivamente, llevados por las percepciones y las alternativas de nuestras experiencias.

¹⁰ La cuestión de la espacialidad ha cobrado en los últimos años una creciente centralidad en la teoría social. En la perspectiva de Soja (1985), por ejemplo, la sociedad y sus procesos de estructuración no se pueden pensar por fuera del espacio social en el que se producen y que de manera recursiva tienden a producir. La reteorización de la espacialidad que propone Soja se inspira en el marxismo francés de Lefebvre y sus seguidores, pero también en los señalamientos críticos hechos por Castells y Harvey, quienes han elaborado una crítica al determinismo urbanístico de la lucha de clases sostenida por el primero. Para Harvey no sólo hay que ver el modo en que se expresan las relaciones de producción capitalistas en el espacio, sino el modo en el que aparecen sus contradicciones y las posibilidades de su crisis.

territorios implica la coincidencia de tres procesos: expoliación del contexto, vulnerabilidad socio-laboral de sus habitantes y aislamiento.

Dinámicas del proceso de insularización



EXPOLIACIÓN

El concepto de “expoliación” alude a las restricciones y condicionamientos de la reproducción social de los sujetos derivada de la degradación del hábitat en los aglomerados urbanos. En términos de Kowarik (1980), un referente ineludible de la discusión, el concepto intenta iluminar la suma de extorsiones urbanas y ambientales que progresivamente erosionan la fuerza de trabajo, particularmente fuera de los ámbitos laborales, es decir, en los espacios domésticos y comunitarios. Analizando el proceso de expoliación urbana en Argentina, en particular en el AMBA, Calello, Lombardo y Suárez (2004: 244-245) desagregan los procesos implicados, a saber: los fenómenos macroestructurales tales como las privatizaciones y el aumento de los precios de los servicios públicos; la recesión económica y el aumento de la desocupación; el deterioro de la infraestructura urbana y habitacional vinculada a la disminución de la inversión pública; y la fragmentación socioterritorial, que se traduce en la generación y deslinde de áreas con gran calidad de servicios e infraestructuras urbanas frente a otras de provisión deteriorada o ausente.

En tanto herramienta analítica orientada a captar el carácter dinámico y diacrónico del “desgaste”, el concepto de expoliación se puede articular de manera productiva con el de “vulnerabilidad”, en tanto este último pone el foco en las poblaciones expuestas o inmersas en estos procesos. Calello *et ál.* (2004: 245-246) señalan:

Las nuevas amenazas se relacionan con una planificación selectiva de la ciudad (urbanizaciones privadas, hipermercados, etc.). En la ciudad fragmentada social y espacialmente se distinguen barriadas extensas en situación de gran degradación, lin-

dantes con urbanizaciones cerradas que pretenden recrear una alerta ambiental y de vida. En la dinámica de la interacción de estos componentes urbanos, se observa que barrios que antes no se anegaban hoy se inundan, que hay cursos hídricos y terrenos saneados y otros que concentran gran contaminación y barrios que ven entorpecida su circulación, mientras que otros acceden a vías rápidas de comunicación.

VULNERABILIDAD SOCIOLABORAL

A diferencia de los abordajes tradicionales al tema de la pobreza y la exclusión, preocupados por constatar el estado de “carencias” de los sujetos y los hogares, el enfoque de la vulnerabilidad se centra en el análisis de las dinámicas y las trayectorias que operan como antecedentes y como consecuencias de estos estados de privación. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad es considerada como el riesgo o la probabilidad del individuo, hogar o comunidad, de ser lesionado o dañado. Ésta se expresa de distintas formas: como fragilidad e indefensión ante cambios en el entorno; como debilidad interna para afrontar las transformaciones necesarias para adaptarse y aprovechar el conjunto de oportunidades que se presentan; como desamparo institucional del Estado, que no genera políticas tendientes a restituir algún nivel de integración de los sujetos, o como inseguridad permanente que dificulta, paraliza, desmotiva o incapacita la generación de estrategias, etcétera.

Los riesgos, a su vez, remiten a la probabilidad de que se manifiesten ciertos daños o consecuencias no deseadas, y pueden clasificarse según su permanencia en el tiempo —coyunturales o permanentes— y su origen —interno o externo— (Busso, 2001). El nivel de vulnerabilidad será mayor mientras menor sea la capacidad de respuesta de los individuos, grupos, hogares, comunidades y territorios. Dicha capacidad de respuesta se vincula a tres registros clave: los activos o capitales, las estrategias de uso y el conjunto de oportunidades delimitados por el mercado, el Estado y la sociedad civil. En síntesis, según este enfoque, la investigación sobre la cuestión social debe procurar entender en qué medida y cómo los grupos son capaces de procurar la reproducción ampliada de sus vidas en contextos específicos —más o menos desafiantes y más o menos adversos—. La vulnerabilidad, por ende, es un concepto relativo —como el de desigualdad—, estrechamente relacionado con el tipo de amenaza, el sector asediado por el riesgo y su repertorio de recursos disponibles y de estrategias.

De la definición anterior se deriva una serie de señalamientos importantes para la construcción del concepto de insularización. La primera y más evidente alude a la vinculación crítica entre vulnerabilidad y pobreza. Los sujetos y hogares pobres que habitan en territorios de relegación urbana cuentan con capitales y recursos exigüos para afrontar los riesgos inherentes a los procesos de repro-

ducción ampliada de la vida cotidiana. El hambre, las enfermedades, los sucesos inesperados que requieren solvencia material y capacidad de desplazamiento para ser resueltos o contrarrestados —un accidente, por ejemplo— exacerban el nivel de vulnerabilidad. Asimismo, los riesgos asociados a la situación de pobreza extrema exhiben una naturaleza permanente: son tan externos como internos, es decir, aluden a las características del entorno (por ejemplo, un mercado de trabajo que no ofrece posibilidades de integración efectivas y de calidad) y a las intradomésticas y personales (ausencia de fuerza de trabajo con calificación acorde a las exigencias de dicho mercado). Otro ejemplo prototípico de riesgo permanente externo, como ha sido dicho, es el de la expoliación urbana. En territorios en insularización es posible discernir, por ende, los distintos aspectos de la definición de vulnerabilidad: riesgos permanentes externos e internos, sectores sociales con repertorios débiles para contrarrestar dichos riesgos y, fundamentalmente, una estructura de oportunidades adversa.

Ahora bien, además de la expoliación, uno de los riesgos más acuciantes para los habitantes de la pobreza extrema, y que potencia las dificultades de sobreponerse a la incertidumbre e inestabilidad cotidiana, es el de la desocupación y el de la instalación de la vulnerabilidad laboral, es decir, la multiplicación de inserciones intermitentes y precarias al mercado de trabajo (Rodríguez, 2002). Esta situación se combinó de manera no lineal con el panorama de desempleo abierto y el paisaje heterogéneo de la pobreza del período. Entre las filas de nuevos pobres y empobrecidos,¹¹ las trayectorias laborales inestables marcaron finales inciertos: 1) de “movilidad descendente” o caída directa en la pobreza; 2) de “movilidad espúrea” (ascendente en cuanto al tipo de puestos ocupado pero sin ganar bienestar —o aun perdiendo— respecto del pasado); y 3) de “movilidad inconsistente” (simultaneidad entre una movilidad ascendente según criterios objetivos con una percepción subjetiva de trayectoria descendente por pérdida de estabilidad del puesto) (Kessler, 2005).

Ahora bien, si la inestabilidad laboral llevó hasta la situación de pobreza —más o menos transitoriamente— a los nuevos pobres para el subuniverso de pobres estructurales, el resultado final fue otro. La vulnerabilidad sociolaboral los marcó a fuego, y cuando estos hogares pobres habitaron en territorios de relegación, expoliación e insularización, la situación terminó siendo significativamente más dramática.

¹¹ Para un análisis pormenorizado de estos procesos, véanse Minujin y Kessler (1995) y Kessler (2000; 2005).

ASLAMIENTO

Según algunas investigaciones recientes, el proceso de creciente aislamiento de los pobres urbanos contribuyó a la erosión de capital social y vació las redes de circulación de recursos y ayudas cuyo funcionamiento depende de contactos estratégicos con el “afuera” en el que se asentó históricamente buena parte de su reproducción (Suárez, 2004). De este modo, los enclaves de pobreza reproducen mecanismos que reatrolimentan el aislamiento y, por ende, la vulnerabilidad.

Según Kartzman (2000 y 2005), el progresivo repliegue y la relegación de los pobres se vincula a la escasa posibilidad de integración al mercado laboral y de acumulación de recursos, a la desaparición de los espacios de sociabilidad entre clases —que posibilitaba intercambios informales y una suerte de agenda común— y a la segmentación de la calidad de los servicios públicos, en particular al deterioro de la educación y la salud en los territorios que habitan. El enfoque de Kartzman es interesante para pensar el correlato espacial de la fractura social a la que asistimos en las sociedades latinoamericanas: una sociabilidad cada vez más limitada a círculos sociales homogéneos, un debilitamiento de los vínculos de los trabajadores menos calificados con el mercado de trabajo y la creciente concentración de esos trabajadores en barrios de alta densidad de pobreza.

Finalmente, la retroalimentación perversa entre vulnerabilidad, pobreza y aislamiento no solamente signó la cotidianidad en términos de las tácticas básicas de reproducción de los hogares, sino que en algunos territorios¹² tuvo efectos micropolíticos: la sociabilidad y la vida pública se replegaron y empobrecieron de manera creciente, al tiempo que un cierto imaginario de pertenencia a un orden social, político y cultural más amplio se iba desgastando.

HACIA UNA CARTOGRAFÍA DE LA FRAGMENTACIÓN SOCIO-ESPACIAL. APROXIMACIÓN A UN BARRIO EN INSULARIZACIÓN¹³

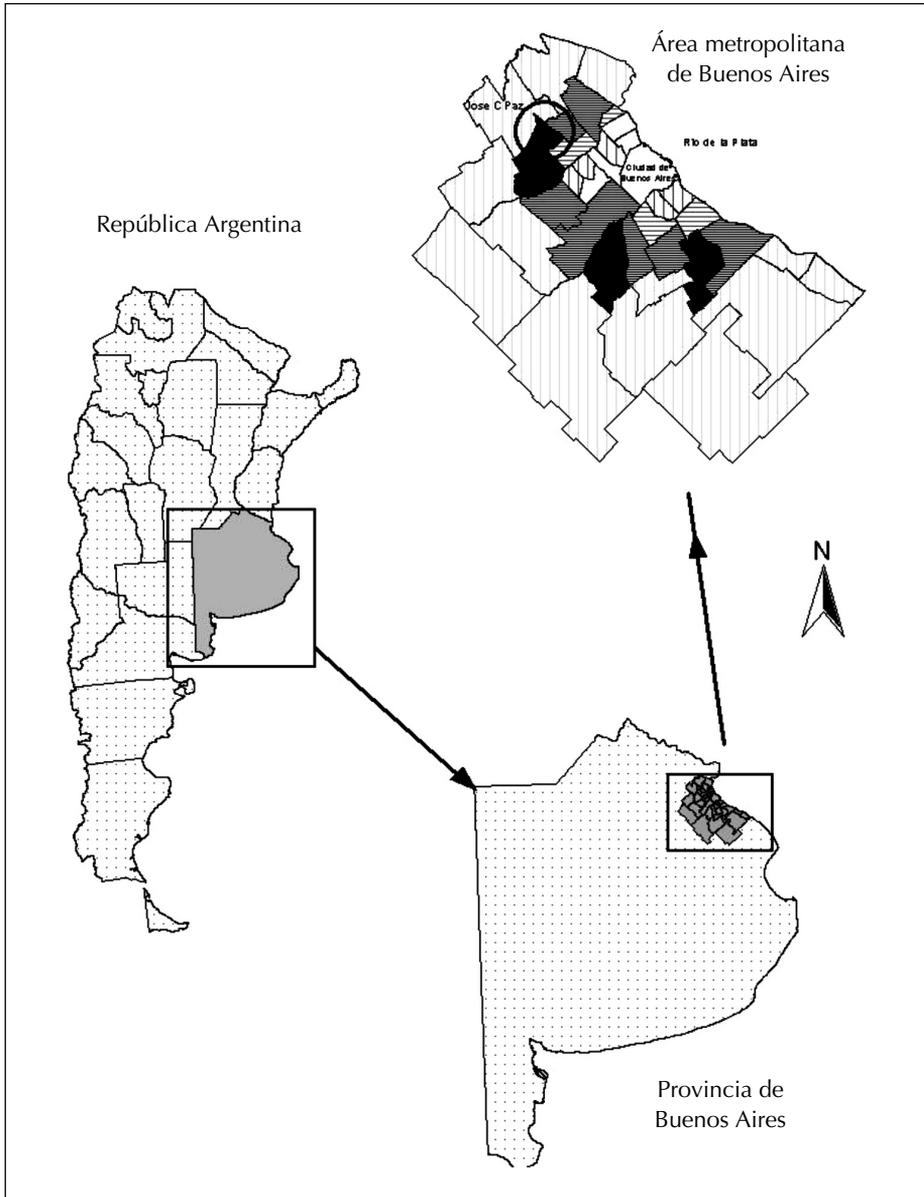
Antes de analizar el caso a partir de las coordenadas del concepto de insularización, es importante contextualizar al barrio en la zona de la región metropolitana donde se emplaza. Esto permite asomarse a la comprensión de la heterogeneidad de las condiciones y modos de vida que caracterizan dicha región. En el

¹² Es posible identificar algunos contraejemplos de esta tendencia: es el caso de Cuartel V, Partido de Moreno, Buenos Aires, en donde se desarrolló un interesante entramado organizativo guiado por otros proyectos políticos y sociales. Al respecto véase Forni (2002), entre otros. Para un análisis de los efectos micropolíticos de la insularización, véanse Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano (2001) y Fournier y Soldano (2001).

¹³ Agradezco la invaluable ayuda de Laura Reboratti, investigadora del Laboratorio SIG del Instituto del Conurbano, en la elaboración de los mapas que aquí se presentan.

mapa 1 se aprecia la ubicación específica del AMBA en la provincia de Buenos Aires y en el país.

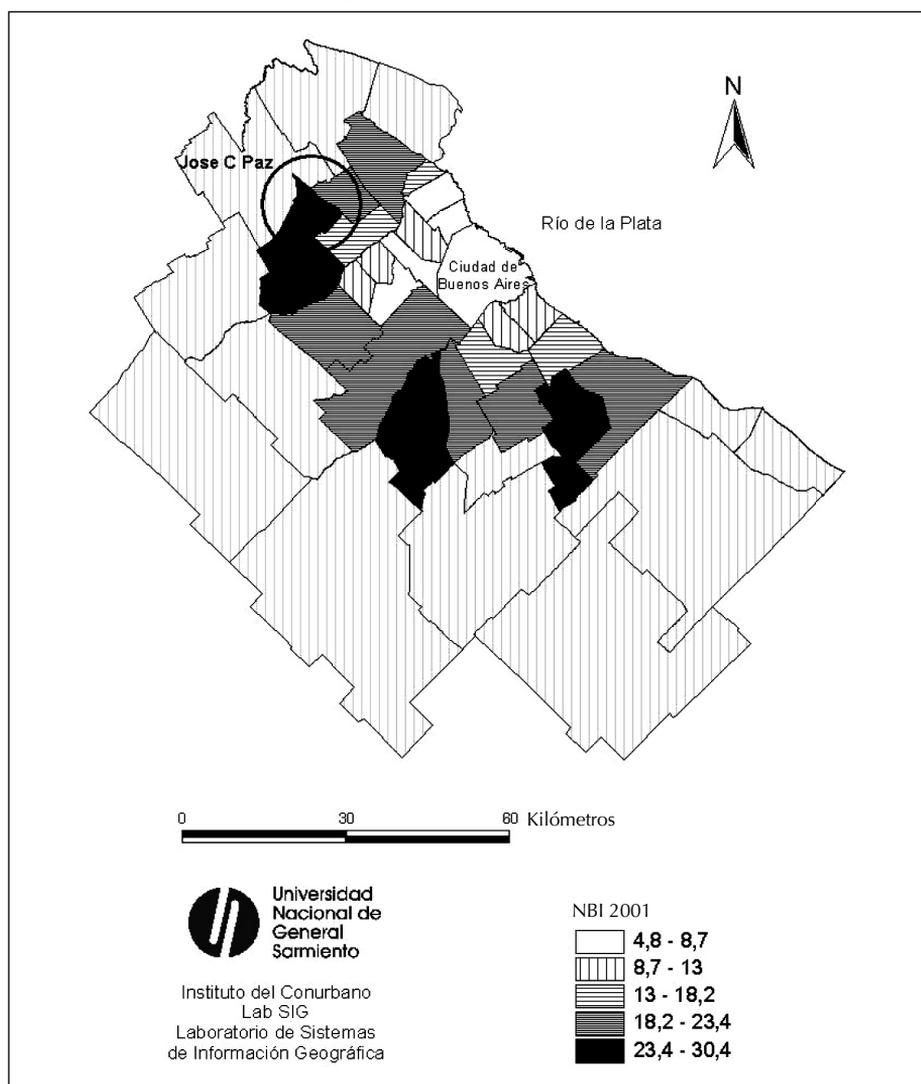
Mapa 1
Ubicación de los partidos del AMBA en la provincia de Buenos Aires
y en la República Argentina



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

En el mapa 2 se presentan los datos de pobreza según las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la región metropolitana de Buenos Aires, y de acuerdo con los datos que arrojó el último censo nacional de población y vivienda del 2001. El sombreado más oscuro representa a los municipios que exhiben los niveles de pobreza estructural más altos por radio censal. En este grupo se encuentra José C. Paz, escenario de esta investigación.

Mapa 2
Partidos del AMBA según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

Más allá de que el Gran Buenos Aires (GBA) represente el aglomerado urbano más importante del país, y por ende el comportamiento de sus indicadores socioeconómicos y demográficos se constituya en el termómetro de la cuestión social a escala total, no es apropiado considerarlo como un espacio homogéneo. Según un grupo de investigadoras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos —Camila Morano, Andrea Lorenzatti y Mariel Parra (2001)—, es posible constatar una suerte de regionalización del GBA a partir del comportamiento de un conjunto de indicadores socioeconómicos. Esta operación permite advertir un movimiento en dos registros: uno de la estructura social, que refleja la homologación “hacia adentro” de los espacios, y otro del espacio urbano, que ubica la ubicación geográfica diferencial de éstos. La idea es que desde el punto de vista analítico, cada una de esas “regiones” constituyen ámbitos relativamente diferenciados, lo que posibilita mirar el proceso de “exclusión social” como uno con gradientes y esferas diferenciadas. Además de los indicadores sociales de la Encuesta Permanente de Hogares,¹⁴ las dimensiones fundamentales para realizar este ejercicio son el acceso al empleo y la participación en el mundo del trabajo, el acceso al empleo de calidad, el acceso a la educación y la obtención de ingresos monetarios.

Aplicada la metodología, los municipios que registran indicadores de mayor calidad de vida entran en el agregado 1, y los de peor calidad de vida en el agregado 4, en el que se encuentra José C. Paz.¹⁵ Es pertinente resaltar algunos rasgos específicos de la subregión Gran Buenos Aires 4, pues en ella se ubica José C. Paz. La primera cuestión importante alude al aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral como consecuencia del deterioro y las dificultades de integración de los varones. Durante el período de relevamiento, los varones jóvenes, menos educados y subcalificados, son desempleados, subempleados o directamente inactivos. El GB4 exhibe, además, una importante caída en la tasa de empleo y un alza de la tasa de desempleo de los jefes de hogar: cinco de cada diez jefes desocupados se encuentran en este espacio, y por ser éste precisamente en el que surge una importante presión hacia el mercado por la obtención de empleo, la situación tiende a agravarse. En efecto, se trata del

¹⁴ A saber: 1) el porcentaje de población cubierta por algún sistema de salud; 2) el porcentaje de hogares cuyo jefe no ha completado la primaria; 3) el porcentaje de hogares con baño de uso exclusivo; 4) el porcentaje de hogares con ingreso per cápita en el estrato más pobre de la población.

¹⁵ En el agregado 1 se hallan los municipios de Vicente López y San Isidro, con indicadores similares o mejores que los de la ciudad de Buenos Aires; en el agregado 2 se encuentran Avellaneda, La Matanza 1, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, General San Martín y Tres de Febrero; en el agregado 3 se sitúan Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes; y en el agregado 4 se encuentran Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel, Matanza 2, San Fernando y Tigre.

territorio desde el cual se provee al mercado de todas las ocupaciones de baja calificación —operativa y no calificada—. En el período de medición de este trabajo, por ejemplo, la oferta de puestos de trabajo en el servicio doméstico estaba sufriendo un repliegue. En suma, la integración al mercado de trabajo que finalmente logran sus habitantes es precaria, informal y mal retribuida.

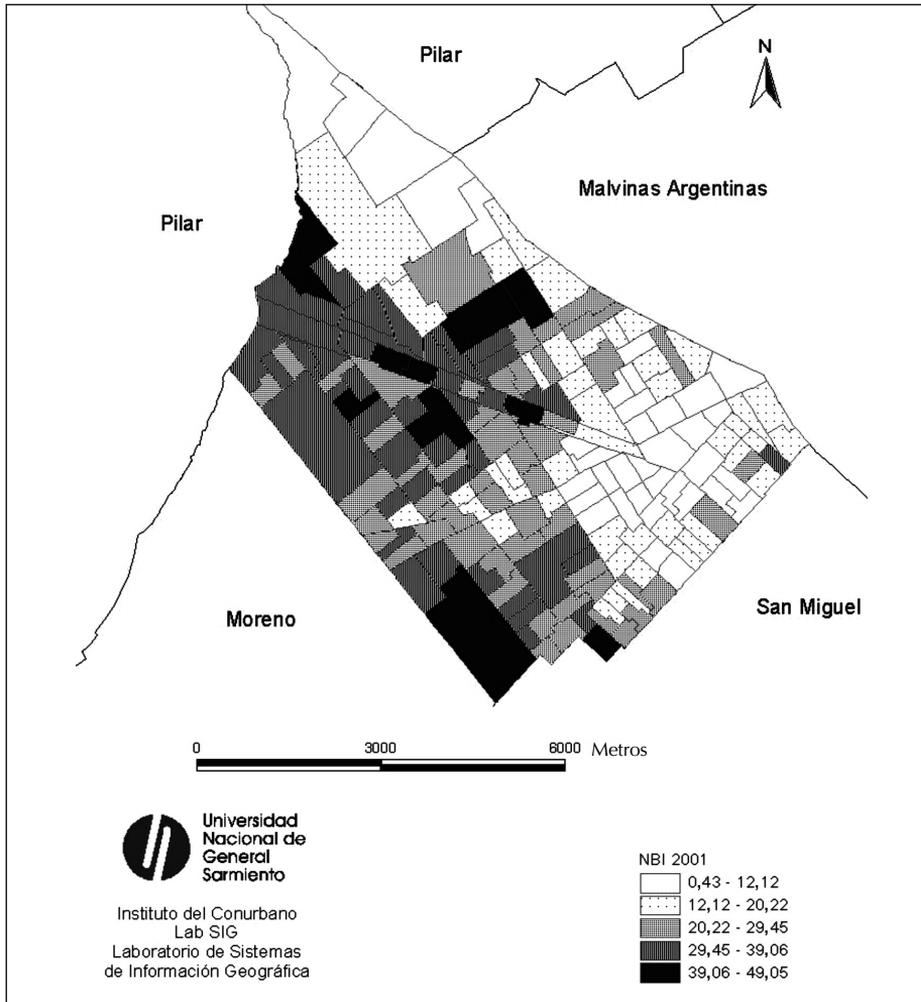
UN BARRIO EN INSULARIZACIÓN

Situado en el partido de José C. Paz, provincia de Buenos Aires, casi en el límite con Pilar, se emplaza El Remanso, asentamiento que exhibe uno de los niveles de necesidades básicas insatisfechas más importantes del conurbano bonaerense. Según el censo 2001, entre el 40% y el 50% de la población considerada por radio censal no satisface los niveles básicos de sus necesidades habitacionales, sanitarias y educativas.¹⁶ El Remanso se emplaza (y se repliega) en el borde de un paisaje expoliado en el que con un marcado contraste conviven barrios cerrados de sectores medios altos y pobres estructurales. El Remanso es un barrio sin épica. Sus tierras, en su gran mayoría fiscales, fueron siendo ocupadas por familias que empezaron a llegar a ellas desde finales de la década de los ochenta. Su ocupación no fue el resultado de una toma colectiva sino de un asentamiento gradual, promocionado “de boca en boca”. Hacia el este y noreste, el barrio se funde con la zona de hornos de ladrillos, con los que los primeros vecinos construyeron sus casas. A diferencia de otros asentamientos en el GBA, el carácter “aluvional” de su asentamiento ha incidido en la relativa ausencia de memoria colectiva y de un sentido de pertenencia más político.

El mapa 3 muestra un rasgo que se repetirá en las demás aproximaciones cartográficas: cuando se colorea según el NBI, aparece una suerte de “onda expansiva” —como en el mapa 1 del GBA total—. Desde el centro del distrito, en torno a la estación y hacia la periferia, los niveles de pobreza crecen. Este dato coincidirá totalmente con la frecuencia de distribución de servicios de infraestructura urbana.

¹⁶ La mención de este dato debe tener en cuenta que, en ese censo, la metodología de medición del NBI sufrió una modificación sustancial. A diferencia de 1991, el censo del año 2001 ya no contempló la primaria incompleta como indicador clave: sólo tuvo en cuenta a quienes no culminaron tercer grado. Es lógico, entonces, que los valores actuales no parezcan tan graves si se comparan con el pasado. La verdad es que, en rigor, las condiciones de vida (socio-sanitarias y habitacionales) en el período de relevamiento de esta investigación habían empeorado.

Mapa 3
Partido de José C. Paz según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

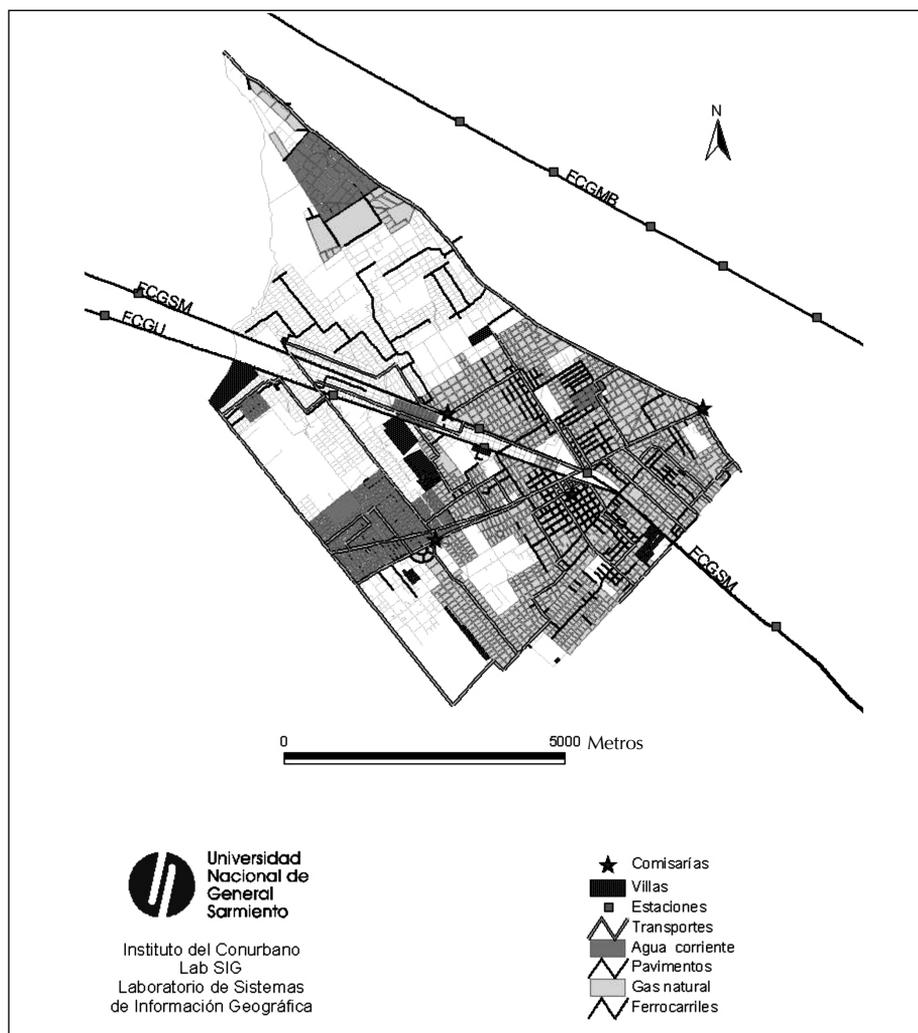


Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001.

En el mapa 4 se encuentra la referencia geográfica de distintos tipos de datos sobre la infraestructura y los servicios que confirman la tendencia anterior. El gris sombreado señala la porción de territorio cubierta por la red de gas natural, circunscrita a la estación del ferrocarril y al centro del municipio. El gris más pleno identifica el área cubierta por la red de agua potable. Las líneas negras reconstruyen la red de pavimentos, irradiada desde la estación hacia los barrios. Sobre algunos pavimentos se marcaron los recorridos de las líneas del transporte público de colectivos. En la medida en que éstos sólo transitan por caminos

pavimentados, es evidente el abandono en el que quedan sumidas porciones significativas del territorio. Obsérvese, por ejemplo, la escasa oferta de servicios y la baja conectividad del barrio en la sección izquierda superior del mapa.

Mapa 4
Infraestructura urbana y servicios. Partido de José C. Paz



Fuente: elaboración propia con base en datos de Juan Lombardo *et ál.* (2004), *La conformación del espacio urbano en 6 partidos de la región metropolitana de Buenos Aires* (UNGS).

En relación con el servicio de transporte público, la investigación de Kralich (2000) muestra cómo las nuevas inequidades en la distribución de la oferta complican la posibilidad de desplazamiento en transporte público desde el

centro de la ciudad hacia los sectores del Gran Buenos Aires, donde reside la población de menores ingresos. Señala Andrenacci (2001: 15):

Las reformas de las últimas décadas en este campo no sólo no pudieron resolver los problemas de construcción de una autoridad interjurisdiccional sino que coadyuvaron a la segmentación de la calidad de la oferta según las condiciones socioeconómicas de los usuarios y consolidaron los monopolios. La accesibilidad diferencial y restringida al transporte público implica una creciente segregación de sectores que conforman demandas no redituables para el sector privado. En la medida en que el Estado no obliga a garantizar servicios mínimos en regiones determinadas, esa segregación acelera procesos de insularización. Medidas según su accesibilidad, las áreas sur, sudoeste y oeste del Gran Buenos Aires (los agregados 2, 3 y 4) presentan peor situación relativa y mayor tendencia a deterioros.

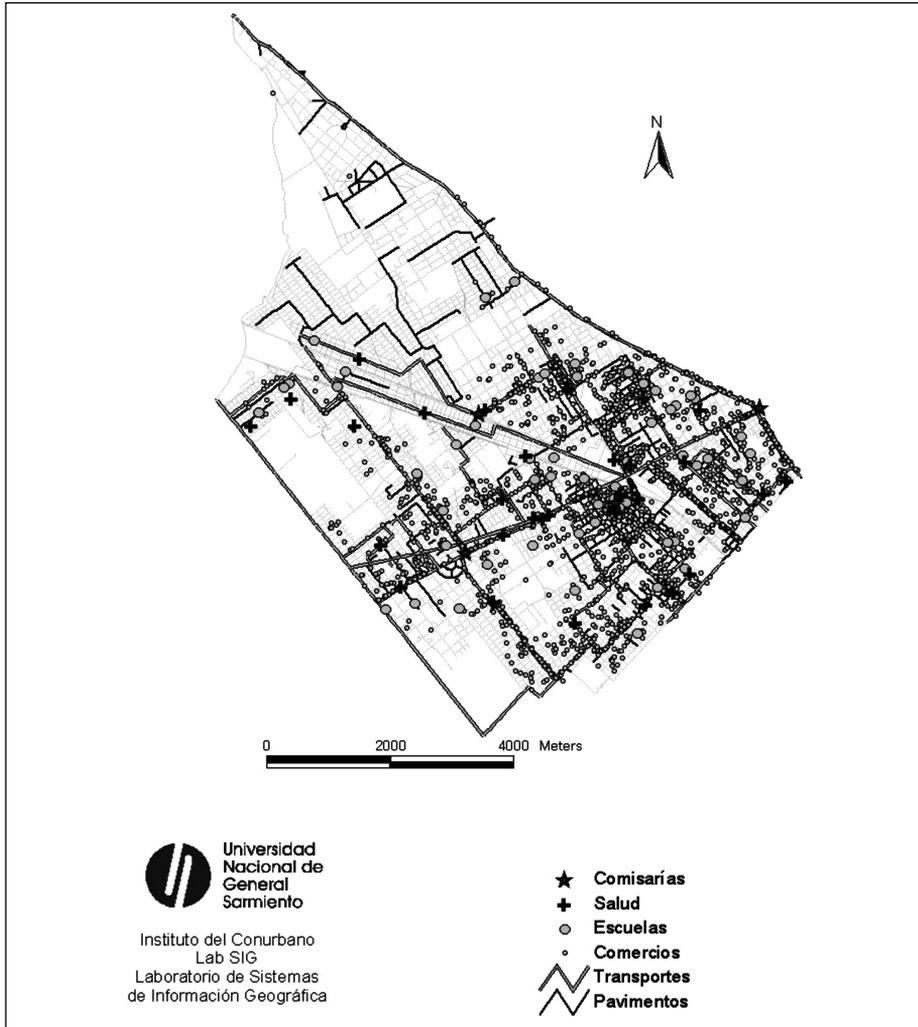
Otro dato que confirma los procesos expoliatorios y que expresa la consolidación de territorios de relegación es la frecuencia de la distribución geográfica de distintos servicios urbanos. En el mapa 5 se visualiza la desigualdad en la cobertura de servicios. Los círculos más pequeños, que señalan la ubicación geográfica de los comercios, se concentran en el centro del distrito, en los nudos de algunos barrios o se esparcen acompañando el recorrido de los transportes. Si no hay pavimento, no hay transporte, y las posibilidades de conexión y de traslado se entorpecen o directamente se inhiben. Si no hay transportes que posibiliten el desplazamiento, no hay comercios ni lugares de abastecimiento para porciones significativas de la población. Esto restringe la capacidad de consumo —alimentario y no alimentario— y de esparcimiento, más allá de que los bajos e inestables ingresos la restrinjan estructuralmente.

La distribución de los servicios educativos y sanitarios del distrito presenta la misma característica. Las escuelas, representadas en los círculos más grandes, se concentran en el centro o en nudos territoriales específicos. La escasez de servicios en ciertos barrios exacerba el deterioro generalizado de la calidad educativa que signa a todo el sistema, pues en éstos la presión de la matrícula obliga a dividir aún más los magros recursos asignados por escuela y por alumno. La frecuencia de distribución de los centros de salud, por su parte, obedece a otra lógica: la mayoría de ellos se emplazaron en los barrios a propósito de la implementación de un programa asistencial socio-sanitario focalizado en zonas de pobreza extrema.¹⁷ De todos modos, dado el continuo desborde de los hospitales públicos, la

¹⁷ Se trata del Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), que funcionó entre 1992 y el 2005. Su principal finalidad era atender las necesidades sanitarias de las mujeres en edad fértil y a los niños menores de seis años en las áreas de pobreza estructural. Una de sus modalidades de intervención implicó la construcción de centros de atención primaria de la salud, la inver-

extensión de esta red de atención primaria de salud no bastó para contrarrestar la dinámica de relegamiento de buena parte de su territorio ni para satisfacer adecuadamente las demandas de los vecinos.

Mapa 5
Cobertura de servicios en salud, educación, transporte público, comercio y seguridad en el partido de José C. Paz



Fuente: elaboración propia con base en datos de Juan Lombardo *et ál* (2004), *La conformación del espacio urbano en 6 partidos de la región metropolitana de Buenos Aires* (UNGS).

sión en equipamiento técnico y en el desarrollo de sistemas de información. Véase Chiara y Di Virgilio (2005).

La escasez o ausencia de infraestructura social básica en El Remanso se desarrolla de manera especular. Las casas se emplazan en medio de lotes divididos a su vez por alambre tejido. Son casas precarias de chapa o casillas prefabricadas a las que se les han hecho mejoras con los años, visibles en las habitaciones de material anexas.

Las calles son de tierra, a excepción de una vía asfaltada por la que circula un único colectivo en deplorable estado. Es el mismo asfalto que se extiende desde el centro de José C. Paz hasta el límite del partido, y que a medida que nos alejamos del centro de servicios del municipio va enhebrando en su recorrido las pocas instituciones públicas que se encuentran esparcidas en el territorio: una escuela pública, un destacamento policial, una escuela privada, otra escuela pública y el centro de salud del barrio.

El Remanso carece de servicios de infraestructura urbana mínimos: red de agua y cloacal, alumbrado público, rutas o calles de acceso en buen estado y servicio de telefonía privada y pública. De hecho, desde el año 2002, cuando se robaron el cableado del barrio, la compañía telefónica sólo ofrece un servicio de teléfonos inalámbricos a un costo demasiado alto.

El centro comercial más cercano está en los alrededores del destacamento policial del barrio contiguo. En éste hay tres supermercados pequeños, un frigorífico y dos locutorios. El Remanso no cuenta con remiserías, y la fuente principal de abastecimiento son unos pocos y pequeños almacenes y quiosquitos montados en los domicilios particulares. En El Remanso no hay clubes, ni sociedades de fomento, ni asociaciones que agrupen a los vecinos, ni sedes de organizaciones sociales, ni acciones público-políticas relevantes que se guarden en la memoria colectiva. Existe una escuela pública con una abrumadora matrícula de 3.000 alumnos, un jardín de infantes y un centro de atención primaria de la salud.

Sus habitantes, partícipes del mundo del “proletariado informal” (Portes y Hoffman, 2003), se han visto sumidos en distintos procesos de vulnerabilidad sociolaboral. Es posible distinguir perfiles socio-laborales típicos: las “changas” en la construcción, la venta ambulante, el empleo doméstico, el empleo en servicios en el sector no registrado de baja productividad, el “cuentapropismo” informal y el empleo industrial y los “inactivos”, es decir, quienes no realizan ninguna actividad productiva para el mercado, como las amas de casa. La mayoría de los habitantes del barrio son migrantes internos —aunque también se han detectado historias de desplazamiento desde otras zonas del conurbano— que decidieron asentarse para evitar los costosos alquileres de la Capital o porque el incremento del número de sus hijos exigía más espacio.

Finalmente, la mayoría de los habitantes y familias de El Remanso se han convertido en receptores sistemáticos de programas sociales focalizados en territorios de relegación urbana. En efecto, en los últimos veinte años, terri-

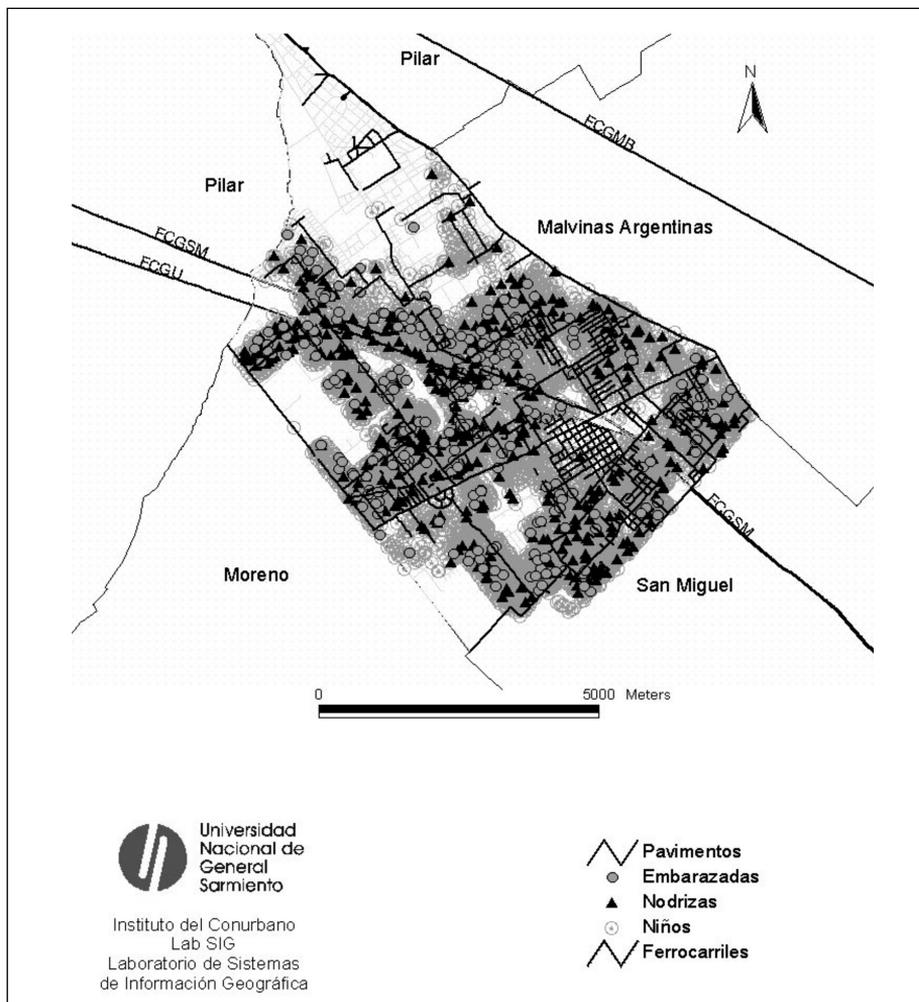
torios como El Remanso se han constituido en escenarios predilectos para la implementación de programas sociales, en espacios atravesados y sostenidos por planes, en *barrios bajo planes*. Como se sostuvo en otro trabajo (Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano, 2002), esta situación tuvo un fuerte impacto en la vida cotidiana familiar y comunitaria. Los recursos de los planes estatales se convirtieron en insumos clave para la reproducción al mínimo de la vida, al tiempo que se tornaba crecientemente difícil conseguir trabajo e ingresos monetarios. Este aterrizaje de los recursos de los planes y el modo en que alimentaron las redes de circulación de bienes y los espacios de mediación “impregnaba” la atmósfera de “estatalidad”. Paradojalmente, al tiempo que la sociedad argentina se fracturaba socio-espacialmente, y territorios enteros se desmembraban en procesos de aislamiento y se anunciaba con bombos y platillos la retirada del Estado —el fin de su intervencionismo “ineficiente y corrupto”—,¹⁸ en los territorios de relegación urbana el Estado apareció y llegó para quedarse.

El mapa 6 ilustra la relación entre insularización y política focalizada. Sobre los territorios de relegación se imprime la lógica de la intervención social del Estado. El Plan Vida es el programa de asistencia alimentaria y de salud maternoinfantil más importante de la provincia de Buenos Aires. Por su escala, sistematización y llegada territorial, ha adquirido a lo largo de sus diez años de implementación una centralidad política y social indiscutida. Sus condiciones de focalización, acceso y permanencia están notablemente institucionalizadas a escala territorial, situación que ha prevenido algunos de los problemas de implementación más frecuentes, esto es, desvíos, utilización clientelista, etcétera.¹⁹ Para los receptores, independientemente de la valoración más o menos negativa o positiva del programa, se trata de un flujo de ayuda sistemática que se ha internalizado interiorizado en sus rutinas de reproducción.

¹⁸ Cortés y Marshall (1999) llaman a este proceso “clima ideológico favorable a las reformas”. Para un análisis de la construcción del consenso político en torno a las reformas y de las representaciones legitimadoras del Estado mínimo en Argentina, véase Grassi (2003).

¹⁹ Denominado en la actualidad Plan “Más Vida”, opera mediante una doble focalización: individual y geográfica. Las beneficiarias deben estar embarazadas, ser nodrizas o madres con niños de 0 a 5 años que presenten riesgo nutricional. Además, estas mujeres deben vivir en barrios que exhiban más del 40% del NBI por radio censal. En el momento de la investigación, el número de receptores del distrito ascendía a 32.000.

Mapa 6
Cobertura del Plan Más Vida en José C. Paz. Niños, embarazadas y
nodrizas en hogares beneficiarios



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Seguro Público de Salud, Instituto Juan Lazarte y Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, *Construcción de línea de base, Servicios a terceros, ICO*, noviembre de 2003.

El mapa 6 ilustra la densidad de la cobertura del Plan en el municipio. El color gris que tiñe el territorio resulta de la ubicación de los receptores en cada vivienda, cuyas direcciones han sido referenciadas geográficamente. La imagen expresa sin rodeos el significado de la expresión *bajo plan*, al tiempo que si se cruza con los mapas anteriores, se ve el forcejeo continuo entre relegación y asistencia.

En suma, la intervención social del Estado mediante 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*. 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 de los territorios e inyectando recursos a los espacios barriales a condición de que éstos siguieran exhibiendo sus carencias, es decir, niveles de NBI de más del 40% por radio censal.

POLÍTICA SOCIAL Y TRANSFORMACIONES SUBJETIVAS. UNA CLAVE INTERPRETATIVA

El proceso de reformas al que fue sometido el complejo de políticas sociales en Argentina y en el resto de América Latina puso el centro de gravedad en las políticas asistenciales, sector que hasta el momento había sido residual tanto en el repertorio de intervenciones utilizadas como en el discurso estatal. En efecto, las reformas de las décadas de los ochenta y de los noventa implicaron para toda América Latina una importante “asistencialización” (Andrenacci, 2002) de las intervenciones sociales del Estado, es decir, una exacerbación de la importancia de este tipo de acciones en detrimento de la apelación a las formas tradicionales de intervención en el mecanismo central de integración social, esto es, en el mercado laboral y en las formas de reproducción de la fuerza de trabajo. Privatización de servicios públicos, venta de activos estatales, descentralización y desconcentración de funciones de la gestión fueron algunos de los procesos prominentes en el marco de la llamada “primera generación de reformas”. En el contexto de las políticas de ajuste y de la instalación de una estrategia económica basada en la liberalización y en la apertura, la política social se transformó considerablemente. Sobre el telón de fondo de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito y el clima ideológico favorable a la adopción de un paradigma de reformas, el híbrido universalista/corporativo que había caracterizado el complejo de políticas en la Argentina hasta entonces comenzó un sistemático proceso de desmantelamiento (Lo Vuolo y Barbeito *et ál.*, 1999; Barbeito y Lo Vuolo, 1998; Cortés y Marshall, 1999; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Andrenacci, 2002; Bustelo, 1995; García, 1991).

Para hacer posibles estas reformas fue necesario implementar una serie de políticas de gobierno tendientes a “abandonar” las regulaciones salariales y a privatizar parcialmente el sistema de seguridad social. Es decir, se produjo un cambio fundamental en la intervención sobre el mercado de trabajo y las formas de salarización; el sistema de seguros sociales se desreguló por completo, e incluso una parte fue parcialmente privatizada. En el período se produjo

además una fuerte caída de la calidad de la cobertura de los sistemas universalistas del Estado, y el sistema de servicios públicos, como tal, desapareció del todo, quedando en su lugar una laxa y cuestionable regulación. Por último, la política asistencial adquirió un protagonismo inmenso, tanto que gran parte de la legitimidad sociopolítica del Estado argentino parece pasar a depender de ella. El perfil de las intervenciones sociales del Estado fue virando hacia la multiplicación de programas asistenciales focalizados en situaciones de necesidad aguda y específica, entre los que destacan, por su creciente centralidad, los planes alimentarios, sanitarios y de empleo.

A la hora de hacer balances se advierte un importante consenso acerca de los efectos nocivos de la tríada descentralización-privatización-focalización sobre los procesos de exclusión y aumento de la desigualdad socioeconómica (Draibe, 1994). La multiplicación de las intervenciones asistenciales y focalizadas expresan, sin rodeos, la drástica transformación del rol del Estado y de las relaciones entre éste, la sociedad y la familia, caracterizado por una suerte de “desestatización” de las respuestas a la nueva cuestión social a favor del surgimiento de una suerte de “neobeneficencia”.

El Estado, por acción u omisión, tuvo un protagonismo central en el proceso de fragmentación socio-espacial analizado en los apartados anteriores. Las políticas estatales fueron parte, por ejemplo, de ese proceso de expoliación urbana, en tanto responsables de la pérdida de inversión y del deterioro de la infraestructura social básica del conurbano, o simplemente porque incumplieron la promesa del desarrollo en esas regiones históricamente relegadas. Las intervenciones económicas y sociales del Estado 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 del achicamiento y redefinición del gasto público y del repliegue de la redistribución del ingreso, sino además debido al tipo de intervenciones que diseñó y sostuvo a lo largo de más una década en estas regiones de pobreza.

LOS ASISTIDOS

Es a partir del momento en el que son asistidos, o una vez que su situación podría normalmente dar derecho a la asistencia, incluso aunque no haya sido todavía otorgada, que ellos comienzan a formar parte de un grupo caracterizado por la pobreza. Este grupo no queda unificado por la interacción entre sus miembros, sino por la actitud colectiva que la sociedad toda adopta hacia su cuidado. (Georg Simmel, citado en Paugam, 2000: 44)

La focalización supuso el desarrollo de nuevas formas de intervención sobre el sujeto tradicional de destino de los servicios públicos y las regulaciones en Argentina. Así, sobre el universo relativamente amplio de ciudadanos asalariados fue siendo identificado, recortado e intervenido un universo de pobreza “válida”. En este contexto de fuerte “asistencialización” del sesgo de las intervenciones sociales del Estado, nuevos saberes sobre la pobreza y nuevas “taxonomías de pobres” ocuparon el centro de los fundamentos de los programas diseñados por los organismos multilaterales de crédito desde inicios de la década de los noventa hasta nuestros días.

La implementación sistemática de estos programas significó la repetición cotidiana de lo que Álvarez, siguiendo a Bourdieu y Mauss, denomina “actos de nombramiento” o formas concretas de uso de esas taxonomías con los consecuentes efectos en el sentido común.²⁰ En efecto, la retórica de la política social de la década pasada gravitó en torno a la lista de “atributos” con los que se calificó sistemáticamente a la población en problemas. En detrimento de otros sostenes de su identidad —de la conservación de otros estatutos—, la población fue recurrentemente interpelada por su condición de pobreza o vulnerabilidad (Cardarelli y Rosenfeld, 2001; Álvarez, 2006).

Buena parte de los programas sociales de asistencia pueden ser analizados a partir de los efectos de sus “dispositivos de focalización”.²¹ La vida cotidiana de los receptores se ha estructurado a partir de los múltiples compromisos que deben sostener para seguir recibiendo los recursos: cumplir con las contraprestaciones en forma de “trabajo” y con las horas establecidas para cobrar las transferencias de los planes de empleo, mostrar la libreta de salud sellada por el médico donde se acrediten los controles realizados al bebé y a la madre, exhibir el certificado de escolaridad o regularidad y el boletín de calificaciones

²⁰ El concepto de “acto de nombramiento” alude a la impresión de clasificaciones y enclasmientos por parte de la burocracia o de la ciencia que terminan provocando efectos durables en las representaciones y permeando las percepciones de los sujetos. En cada “acto de nombramiento” se moviliza el capital simbólico acumulado en y por la red de relaciones de reconocimiento.

²¹ El concepto de dispositivo, esto es, el conjunto de intervenciones que pretende reestructurar procedimientos conocidos por o instalados en los sujetos, se basa en la noción de “tecnología” de Foucault (1995: 48-49), para quien el concepto alude en términos generales al conjunto híbrido de saberes, instrumentos, personas y sistemas de juicios basados en un matriz de racionalidad práctica y orientados según un objetivo. Los distintos tipos de tecnologías, según Foucault, producen nuevas formas de autoridad y nuevos saberes legítimos, y están siempre asociados a algún modo de dominación. Los dispositivos que se producen y aplican en las intervenciones estatales focalizadas implican tres tipos de operaciones concatenadas que pueden ser divididas analíticamente del siguiente modo: 1) operaciones de demarcación del universo potencialmente asistible; 2) operaciones de “clasificación” del receptor a partir de la definición de atributos; y 3) operaciones en virtud de las cuales se definen y dirigen “exigencias” al receptor.

para recibir una beca, etcétera. Independientemente de los niveles de control e intervención sobre los cuerpos y los proyectos de los sujetos, en cada uno de los programas —alimentarios, sanitarios, de empleo, de vivienda y de mejoramiento barrial— se define un “sujeto de partida” y un “sujeto de llegada”, es decir, existe una intencionalidad deliberada del Estado para modificar las prácticas de las personas.

La creciente gravitación de las categorías y de las reglas del mundo de la asistencia ocurrida en los últimos veinte años desencadenó en los hogares de *barrios bajo planes* una suerte de “carrera de recepción”. Los programas sociales se convirtieron en verdaderos “modelos de socialización” para buena parte de los vecinos habitantes de los “territorios de asistencia”. El inicio de carreras sistemáticas en el mundo de la asistencia significó, paralelamente, un complejo y difícil movimiento de desenganche de las vinculaciones típicas con el mundo del trabajo y sus matrices de pertenencia. Esto no significa que otras experiencias hayan sido anuladas, pero sí que, lejos de promover otras conexiones con un espacio urbano y de relaciones diverso y ampliado, el mundo de la asistencia instaló y enseñó otros “modos” relacionados en buena medida con las imposiciones y condicionamientos de los planes sociales a la vida diaria.

Para entender el modo en el que las intervenciones sociales moldean la subjetividad en la investigación se ha recurrido a la tradición de la sociología fenomenológica, es decir, a la propuesta de construcción de tipos ideales del sentido común, en particular al tratamiento que hiciera Alfred Schütz en su fenomenología del mundo social²² (Schütz, 1970). El complejo de reflexiones de esta tradición está particularmente centrado en el análisis de la subjetividad, entendida como el complejo de percepciones, vivencias y experiencias del actor ocurridas en un contexto intersubjetivo del cual es productor y usuario.²³ Las historias de vida en el trabajo de campo de esta investigación fueron organizadas según algunas actitudes dominantes, tanto en lo referente al uso de los recursos obtenidos en la participación en el programa —maximización y no maximización— como a las valoraciones de los actores mediadores y de las reglas de juego, y en relación con los compromisos y contraprestaciones exigidas —adaptación, rechazo, etcétera—. De este modo ha sido posible interpretar y

²² Para un análisis pormenorizado de este abordaje, véase Soldano (2002).

²³ En tanto construcciones que organizan el conocimiento sobre el mundo y las interacciones en la vida diaria, los tipos ideales del sentido común permiten a los investigadores sociales poner en el centro de la escena las experiencias de los actores con el Estado, aquí y ahora. En efecto, la construcción de viviendas, la entrega de una bolsa de alimentos, un plato de comida servido en un comedor, tienen un fuerte poder de estructuración de la experiencia en la medida en que forman parte de la cadena de acciones cotidianas y, específicamente, de las redes de motivos que las sostienen.

desagregar, analíticamente, el universo de “pequeñas prácticas cotidianas de resistencia” (Burgwall, 1999) o, en otras palabras, las armas que los débiles ponen en juego en un contexto adverso (Scott, 1985). Dados los límites del presente trabajo, se mencionan a continuación algunas situaciones típicas de recepción que es posible reconstruir en estos territorios:²⁴

i. *Receptores que se reconocen como clientes* de distintas redes y que hacen valer esta membresía múltiple para maximizar su utilidad: desafiando el juego del clientelismo hacen jugadas tácticas en el pequeño espacio de la cotidianidad. Esta actitud, que se puede comprender desde el rótulo de “adaptativa-maximizadora”, permite pensar buena parte de las historias de recepción en barrios como El Remanso. Se trata de receptores que básicamente aceptan las reglas de juego del mundo de la asistencia y que se someten, o al menos no se oponen deliberadamente, a la retórica de control de los planes y a las contraprestaciones. No producen criterios disonantes respecto de los modos en los que el Estado implementa las políticas sociales ni respecto de los vínculos entre asistencia y derechos.

ii. *Receptores que acatan las imposiciones* de algunos planes, al tiempo que resignifican los criterios de focalización de otros, es decir, que si bien reproducen el orden de la asistencia, lo hacen de manera desafiante. Esta actitud, entendida como “conflictiva-maximadora”, cubre la otra parte del espectro de receptores. Las prácticas y los vínculos están animados por una importante intencionalidad crítica. Estos vecinos descreen de la retórica de control y, siempre que pueden, subvierten los mandatos de las contraprestaciones. Puesto que el conflicto abierto sería muy costoso desde el punto de vista de la racionalidad estratégica que anima su participación en los planes, estos receptores se conforman con ejercer su capacidad crítica proponiendo criterios de refocalización o desfocalización y cambios en los programas y en las formas de intervención del Estado en el territorio.

En esta situación típica se incluye a aquellos receptores que entrelazan y diseñan estrategias de provisión y reproducción alternativas al mercado, contribuyendo a la producción de un imaginario basado en otros principios ético-políticos: solidaridad, reciprocidad, otras nociones de justicia, etcétera. Es decir, todas las experiencias basadas en acciones colectivas como los emprendimientos cooperativos y redes que, sin proponerse “antisistémicas”, ponen la supervivencia en un plano más colectivo, contribuyendo a la producción de nuevas matrices de pertenencia.²⁵ En esta situación se incluyen también aquellos receptores que

²⁴ Para un análisis detallado de esta tipología, véase Soldano (2005, 2007).

²⁵ Para un análisis de este tipo de prácticas, véase Forni (2002).

suman a su repertorio de recursos los recursos materiales y de relaciones vinculados a su participación en los planes de gestión de políticas, y que acumulan poder en el espacio barrial. Se convierten, así, en actores de mediación.

iii. Finalmente es posible identificar *receptores que demuestran en sus prácticas y discursos una incorporación total de la experiencia de recepción*, es decir, una adaptación plena a sus exigencias y una convalidación acrítica de las reglas de juego. Se denominan “naturalizadores” y se destacan por su subordinación a los dispositivos de control y por sus dificultades para identificar y reflexionar acerca de sus carreras de asistidos.

Esta estilización típica de prácticas de un barrio asistido permite advertir que las intenciones normativas de la política social no han tenido efectos plenos y unívocos. Desde sus prácticas más básicas y regulares, hasta sus acciones intencionalmente transformadoras, los receptores han tendido a resignificar —individual, familiar y comunitariamente— los mandatos de los dispositivos desplegados por el Estado. Más allá de eso, la experiencia de recepción sistemática tendió en general a reorientar los relatos de identidad de los receptores de estos barrios desde el “mundo del trabajo” hacia el “mundo de la asistencia”.

A MODO DE CIERRE

Los barrios que se erigen tras la línea imaginaria del último “cordón” del AMBA están rodeados de intemperie; son espacios heridos de muerte por la pobreza y por la crisis de sentido, en su acepción menos posmoderna y más visceral. Se trata de territorios que posibilitan testear, sin mediaciones ni recursos metafóricos de ningún tipo, los efectos de la propagación de la dinámica de la desigualdad como estructuradora hegemónica de la vida social y del paisaje urbano.

La fabricación de esta “territorialidad diferencial” significó tanto la consolidación de condiciones y modos de vida disímiles en cuanto al acceso a los servicios, al ingreso al mercado laboral y de consumo, como la degradación de los espacios públicos y privados de interacción entre clases y de los imaginarios de integración social compartidos —o significó al menos la pérdida de vigencia de sus metáforas en la sociedad argentina—.

La construcción socioeconómica de esta territorialidad, signada por el “desmembramiento”, fue reforzada por una tendencia política. En este trabajo se afirma que la política social neoliberal del período (1990-2005) fue particularmente funcional a este proceso de fragmentación socio-espacial. La implementación sistemática de programas sociales focalizados en la pobreza extrema ha tendido a reforzar la construcción de sociabilidades diferenciadas y estatutos desiguales de ciudadanía. Y en ese proceso, se ha moldeado una forma de

“subjetividad” nueva: la de los “asistidos sistemáticos”. Los dispositivos de la focalización —su despliegue de definiciones, clasificaciones y exigencias— a los que fueron sometidos los sujetos de la pobreza terminaron cristalizando en el sentido común y en los relatos autobiográficos. En efecto, en un *barrio bajo planes* es posible advertir la potencia con la que el Estado incidió en los proyectos diarios de las personas y de las familias, condicionando los desplazamientos, las prácticas y los vínculos.

Revisitando la ya clásica tipología de Esping-Andersen (1993), que organiza los sistemas de política social según sus niveles de “desmercantilización” y el tipo de estratificación social que promueven, un territorio asistido estaría siendo atravesado por dos tendencias de convivencia compleja: una de mercantilización y otra de desmercantilización. Abandonados a su suerte por la sociedad salarial en crisis, sus habitantes —desocupados, informales crónicos, inactivos, tutelados— dependen de su fuerza de trabajo —poco demandada y escasamente pertinente para los requerimientos del modelo de acumulación— y de sus exigüos ingresos para comprar bienes y servicios en el mercado, que por lo demás son de baja calidad e insuficientes. A su vez, debido a la provisión sistemática de bienes y servicios de los programas asistenciales focalizados, se ha producido en estos barrios una suerte de “desmercantilización” de la reproducción. Ésta, si bien no se ha erigido ni fundamentado en la idea de “derechos”, sino en la exhibición de necesidades y carencias, ha sido sistemática.

De este modo, la ciudadanía efectivamente construida en estos barrios no se puede vincular a ninguno de los tipos ideales del modelo teórico: ni clientes y usuarios plenos del mercado, ni sujetos de derecho del Estado. Se trata de una suerte de “ciudadanía del asistido” gestada por defecto, al calor de la intervención minimalista y esquizofrénica de los programas en un mismo barrio, en un mismo hogar, en un mismo sujeto, según el rasgo de necesidad resaltado en cada caso.

Deconstruir esta relación de incidencia entre los procesos de fragmentación socio-espacial y la modalidad de intervención social del Estado requiere, sin duda, la construcción de un nuevo consenso social en relación con el gasto público y la redistribución del ingreso. La construcción de este consenso debería incluir una reflexión profunda de los temas revisados en este trabajo, es decir, de los problemas sociales y de las posibles soluciones en materia de políticas públicas que les dimos y aún les damos. Así, la transmisión de la pobreza de generación en generación, los éxodos externos e internos, la ruptura de nuestro imaginario de sociedad receptiva e integrada, la construcción de un sentido común que convive con la marginalidad y la desigualdad y que refuerza cotidianamente la existencia de “ciudadanías diferenciales” deberían ser los temas de una discu-

sión colectiva con la finalidad de impedir que la sociedad argentina se resigne a ellos, como a una fatalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Luis Enrique (1999). *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Madrid: Trotta.
- Álvarez, Sonia (2006). “La invención del desarrollo social en Argentina”, en L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social argentina*. Buenos Aires: Prometeo y UNGS.
- Andrenacci, Luciano (2001). *Desigualdad social, fragmentación espacial: la cuestión social contemporánea en Buenos Aires*. Documento de trabajo. Buenos Aires: ICO y UNGS.
- _____ (2002). “Algunas reflexiones acerca de la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS y Ediciones Al Margen.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial.
- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP y Miño y Dávila.
- Burgwall, Gerrit (1999). “Prácticas cotidianas de resistencia”, en E. Kingman y T. Salman (eds.), *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad*. Quito: FLACSO.
- Bustelo, Eduardo (1995). “La producción del estado de malestar. Ajuste y política social en América Latina”, en A. Minujin (ed.), *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF y Losada.
- Busso, Gustavo (2001). *La vulnerabilidad social y las políticas sociales a inicios del siglo XX*. Santiago de Chile: CEPAL y CELADE.
- Calello, Tomás, Rubén Lombardo y Francisco Suárez (2004). “La dimensión sociocultural de los problemas urbanos”, en H. Caride y M. di Pace (orgs.), *Ecología de la ciudad*. Buenos Aires: Prometeo y UNGS.
- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld (2001). “Con las mejores intenciones, acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales”, en S. Duschatzki (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, Manuel (1999). *La era de la información*. Barcelona: Siglo XXI.

- Chiara, Magdalena y Mercedes di Virgilio (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo y UNGS.
- Ciccolella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en *EURE*, N° 76.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 154.
- Cravino, María Cristina; Marisa Fournier; María Rosa Neufeld y Daniela Soldano (2001). "Sociabilidad y micropolítica en un barrio 'bajo planes' ", en L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS y Al Margen.
- Danani, Claudia (1996). "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto", en S. Hintze (org.), *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA y UBA.
- Draibe, Sonia (1994). "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", en *Desarrollo económico*, Vol. 34, N° 134.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Fainstein, Susan, Ian Gordon y Michael Harloe (eds.) (1992). *Divided Cities: New York & London in the Contemporary World*. Oxford y Cambridge: Blackwell.
- Forni, Floreal (2002). *De la exclusión a la organización hacia la integración de los pobres en los nuevos barrios del conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Ciccus.
- Foucault, Michel (1995). *Tecnologías del Yo*. Barcelona: Paidós.
- Fournier, Marisa y Daniela Soldano (2001). "Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense: una mirada al lugar de las manzanas". *III Jornada Anual de Investigación*, UNGS, Buenos Aires, Argentina.
- García, Norberto (1991). "Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina", en *Estudios del Trabajo*, N° 2.
- Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, Estela, Susana Hintze y María Rosa Neufeld (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Jelin, E. (1984). *Familia y unidad doméstica. Mundo público y vida privada*. Buenos Aires: Centro de Estudios del Estado y Sociedad.

- Kaztman, Rubén (2000). *El aislamiento social de los pobres urbanos. Reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*. Montevideo (documento inédito).
- Kaztman, Rubén y Alejandro Retamoso (2005). “Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo”, en *Revista de la CEPAL*, N° 85, abril.
- Kessler, Gabriel (2000). “Redefinición del mundo social en tiempos de cambio. Una tipología para la experiencia de empobrecimiento”, en M. Svampa (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: UNGS y Biblos.
- _____ (2005). *Contextos variables, categorías estables y nociones divergentes. Reflexiones sobre la investigación de la cuestión social en la Argentina de los 90*, mimeo.
- Kowarik, Lucio (1981). “El precio del progreso: crecimiento económico, explotación urbana y la cuestión del medio ambiente”, en N. Gligo y O. Sunkel (eds.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Kralich, Susana (2000). “Transporte urbano, accesibilidad y situación socioeconómica en los partidos del Gran Buenos Aires”, ponencia presentada en la Primera Reunión Anual sobre Pobreza y Distribución del Ingreso, Departamento de Economía de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Lvovich, Daniel (2000). “Colgados de la soga. La experiencia del tránsito desde la clase media a la nueva pobreza en la ciudad de Buenos Aires”, en M. Svampa (ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: UNGS y Biblos.
- Lo Vuolo, Rubén; Alberto Barbeito; Laura Pautassi y Corina Rodríguez (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires-Madrid: Miño y Dávila y CIEPP.
- Mingione, Enzo (1991). *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life Beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell.
- Morano, Camila; Andrea Lorenzatti y Mabel Parra (2002). “El conurbano bonaerense en la década de los 90”, en L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS y Al Margen.
- Minujin, Alberto y Gabriel Kessler (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta-Temas de Hoy.
- Nun, José (1987). “La teoría política y la transición democrática”, en J. Nun y J. C. Portantiero (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- Paugam, Serge (2000). “La exclusión en la sociedad francesa: usos sociales y aportes de la investigación”, en *Sociedad*, N° 16.

- Preteceille, Edmond (1994). "Cidades globais e segmentação social", en L.C.Q. Ribero y O.S. Junior (comps.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman (2003). "La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal", en *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 171.
- Prévôt Schapira, Marie-France (2001). "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, Año 10, N° 19.
- _____ (2002). "Buenos Aires en los '90: metropolización y desigualdades", en *EURE*, Vol. 28, N° 85.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2002). "Indicadores de precariedad laboral como estimación de la zona de vulnerabilidad social", en L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: UNGS y Al Margen.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2001). "Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide? ¿qué está pasando?, ¿importa?", en *Serie Población y Desarrollo N° 16*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sabatini, Federico (1999). "Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile", ponencia presentada en el seminario Latin America: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium, Universidad de Upsala, Suecia.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Nueva York, Londres, Tokio. Buenos Aires: EUDEBA.
- Schütz, Alfred (1970). *Fenomenología del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Buenos Aires: Paidós.
- Scott, James (1985). *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasants Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Silva, Armando (1991). *Imaginario urbano: cultura y comunicación urbana en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Soja, Edward (1985). "La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa", en G. Derek y J. Urry (comps.), *Social Relations and Spatial Structures*. London: Macmillan.
- Soldano, Daniela (2002). "La subjetividad a escena. El aporte de Alfred Schütz a las ciencias sociales", en F. Schuster, *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Manantial.
- _____ (2005). *Derivas de la subjetividad en territorios de asistencia. Experiencias de recepción en un barrio del Gran Buenos Aires*, Tesis de magister en Política Social. Buenos Aires: FLACSO.
- _____ (2007). "El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía", en S. Frede-

- ric y G. Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo (en prensa).
- Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social argentina*. Buenos Aires: Prometeo y UNGS.
- Suárez, Ana Lourdes (2004). “Impacto del capital social de los hogares del Gran Buenos Aires de la ayuda obtenida a través de los programas de asistencia social”, ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, Argentina.
- Svampa, Maristella (2001). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios cerrados*. Buenos Aires: UNGS y Biblos.
- Wacquant, Loïc (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.