

# Precariedad urbana y reproducción social en la construcción de la ciudad

El caso de la región metropolitana norte de Buenos Aires entre 1991 y 2010



Guillermo Tella  
(coordinador)

EDICIONES UNGS



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



PRECARIEDAD URBANA Y REPRODUCCIÓN SOCIAL  
EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD



Guillermo Tella  
(coordinador)

**Precariedad urbana  
y reproducción social  
en la construcción de la ciudad**  
El caso de la región metropolitana  
norte de Buenos Aires entre 1991 y 2010

Juan Donato Lombardo, Laura Reboratti,  
Marcela Rivarola y Benítez, Jorge Omar Amado  
y Rodrigo Martín Silva

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Tella, Guillermo

Precariedad urbana y reproducción social en la construcción de la ciudad / Guillermo Tella.

- 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

140 p. ; 21 x 15 cm. - (Cuestiones metropolitanas ; 22)

ISBN 978-987-630-245-6

1. Urbanismo. 2. Análisis Territorial. I. Título.

CDD 711

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa

Diagramación: Franco Peticaro

Corrección: Gustavo Castaño

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Impreso en XXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

en el mes de XXXX de XXXXX.

Tirada: XXX ejemplares.



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Introducción .....	9
Mecanismos de espacialización del territorio.....	11
Caracterización de las relaciones de reproducción.....	17
Cualidades del municipio de San Miguel.....	25
Cualidades del municipio de José C. Paz .....	41
Cualidades del municipio de San Isidro.....	57
Efectos de una calificación diferencial del territorio .....	69
Precariedad sociourbana de los diferentes municipios .....	81
Construcción de un índice de precariedad sociourbana .....	119
Consideraciones finales.....	129
Bibliografía consultada .....	137



# Introducción

Asociar los procesos de reproducción social y de construcción del espacio urbano en municipios de la región metropolitana de Buenos Aires durante las últimas dos décadas constituye el propósito de este trabajo, que sintetiza los resultados alcanzados en el proyecto de investigación “Reproducción social y construcción del territorio. El caso de la región metropolitana norte de Buenos Aires entre 1991 y 2010”, acreditado por la Universidad Nacional de General Sarmiento y subsidiado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En ese marco se examina a la ciudad como parte de una lógica de construcción de un espacio geográfico determinado, tomando como objeto de estudio a los municipios de San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Isidro en el período 1991-2010 –de acuerdo con los datos disponibles para cada caso– e interpretando el papel de los actores sociales que configuraron el territorio y las acciones emprendidas por los gobiernos locales, así como también los marcos regulatorios que orientaron el crecimiento de sus distintas áreas.

Para caracterizar estos procesos constitutivos y las interrelaciones principales que se suscitan, las preguntas que guían la investigación son: ¿cómo se construye el espacio urbano y cuáles son las características particulares del fenómeno en los municipios estudiados? y ¿cómo se articula la construcción de este espacio con las posibilidades estructurales de los actores sociales en el período de referencia?

El desafío de situar en el centro de la escena a la construcción de la ciudad aspira a poner en evidencia las relaciones establecidas por el mercado en la estructuración del territorio y los fenómenos que conducen hacia la fragmentación social, la acumulación diferencial y la participación inequitativa de la población en el acceso a la ciudad.



# Mecanismos de espacialización del territorio

El concepto de *reproducción social* se refiere al desarrollo cultural y económico de una comunidad en un lugar determinado. Intenta establecer las posibilidades estructurales que los actores tienen para construir su vida en el proceso de construcción de la ciudad. Es el resultado de una lectura del territorio que recupera los mecanismos generados por los distintos grupos sociales (Lombardo, 2012).

A partir de estas ideas y de este modo de abordar la temática, se considera de gran importancia recuperar los aportes de una serie de autores que han estudiado desde diferentes perspectivas aquello que podemos llamar “lo urbano” y, más precisamente, formas, procesos, estructuras y relaciones mediante los cuales se va construyendo la ciudad. En este sentido, cabe mencionar que esta construcción remite no solo a una dimensión física sino también a las diversas representaciones simbólicas que se producen y reproducen socialmente en un contexto dado.

La reproducción social en la literatura aparece generalmente asociada a varios autores, entre ellos al sociólogo argentino Mario Margulis, quien incursiona en el campo de las formas de vida familiar y sus procesos culturales, que se interrelacionan y retroalimentan. Margulis señala que en un colectivo social están articuladas la reproducción de la vida, que se encuadra en los aspectos cotidianos de los individuos, y la del capital, centrada en la producción y en la captación del plusvalor (2009).

Otro de los autores que avanza sobre el tema es el sociólogo francés Pierre Bourdieu, quien examina las relaciones establecidas entre lo económico y lo simbólico en la diferenciación social (1989). Su idea de reproducción aparece asociada a la estructura conformada para sostener las diferencias de poder (1977). Por su parte, el epistemólogo francés Jean Claude Passeron desarrolla el tema como dinámica histórica, en la que intervienen la invariancia y el cambio como constituyentes estructurales (1983).

Desde otra perspectiva, el economista argentino José Luis Coraggio presenta cómo la disposición de una masa creciente de bienes y el incremento de la pro-

ductividad del trabajo permiten organizar objetos y sujetos sociales (imagen 1). Coraggio aporta que esta ha sido entendida como consumo de mercancías y como subproducto de la acumulación, y propone un sentido profundo de la construcción social: “Poner en el centro la reproducción ampliada de la vida humana no supone negar la necesidad de acumulación sino subordinarla a la reproducción de la vida, estableciendo otro tipo de unidad entre la producción como medio y la reproducción como sentido” (1999: 12).

### **Imagen 1. Procesos de reproducción social representados en la construcción de la ciudad en José C. Paz**



En las articulaciones entre reproducción social y espacio urbano, el geógrafo británico David Harvey centra la construcción de la ciudad alrededor de la reproducción ampliada del capital y de la distribución espacio-temporal de las relaciones que se constituyen en torno a la propiedad privada del suelo (2007). Por su parte, Manuel Castells elabora conceptos para el análisis urbano asentados en el materialismo histórico y situados en el espacio como expresión de la estructura social (1974). Examina los elementos del sistema económico, político e ideológico, así como las prácticas sociales que de ello derivan, y ofrece como resultante un espacio percibido como dicotómico.

Otro de los importantes autores que alimenta el debate es, sin dudas, el sociólogo Christian Topalov, que instala la relación entre la producción social y la del espacio urbano (1979). Desde su enfoque, la construcción del espacio representa –ante todo– una multitud de procesos privados de apropiación del espacio, determinada fundamentalmente por las propias reglas de valorización. En ese marco, la organización de la ciudad se realiza a partir de los procesos de producción y reproducción de la fuerza de trabajo y de las contradicciones que de ello surjan.

Por su parte, el filósofo marxista francés Henri Lefebvre ofrece las bases de la construcción de la ciudad a partir de estrategias de clase (1969). Así, señala que tras la irrupción del industrialismo, la ciudad es separada en pedazos, destruida por un lado e integrada por otro, tanto por el mercado como por el consumo, la cultura y los valores, y se convierte en un dispositivo material para la producción, para controlar la vida cotidiana y el consumo de productos. A partir de allí propone un punto de observación para el análisis de lo urbano, situando su centro en la reproducción de la vida (imagen 2).

## **Imagen 2. Estrategias de reproducción social observadas en el municipio de San Miguel**



Para la geógrafa brasileña Ana Fani Alessandri Carlos, la construcción del espacio es entendida como parte del proceso de reproducción social. La autora relaciona el espacio a un proceso más amplio, que articula las dimensiones social, política y económica, y abre como perspectiva de análisis la construcción de un espacio que circunscriba al individuo como sujeto de producción (2008). De modo que observa tres niveles de articulación: el *nivel económico*, a partir de las necesidades de reproducción del capital; el *nivel político*, que involucra, como condición para su realización, un territorio definido por la acción del Estado; y el *nivel social*, donde se concreta la vida en sociedad como componente indispensable.

El arquitecto y urbanista mexicano Rafael López Rangel observa la ciudad asociada a las relaciones de reproducción entre actores en el contexto de procesos naturales y socioeconómicos (2009). Rangel aporta que la sustentabilidad juega un rol central en la reproducción social, y apunta contra los estudios positivistas que sostuvieron la construcción de una ciudad con características insustentables. Considera que los procesos de reproducción de la vida y de ordenamiento territorial se concretan alrededor de las inversiones, de las acciones de los propietarios del suelo, de los sectores inmobiliarios y del sostenimiento que el Estado presta a esas relaciones.

**Imagen 2b. Procesos de reproducción social observados en el municipio de San Isidro**



Estas visiones representan una buena parte de lo que puede denominarse como una aproximación crítica y alternativa a los abordajes tradicionales de los estudios urbanos ligados a los diferentes procesos de reproducción de las relaciones sociales en la construcción de la ciudad, donde juegan un rol esencial cada uno de los actores, la distribución de los diversos elementos urbanísticos y los dispositivos normativos que regulan la expansión urbana.

En este marco, se considera esencial hacer foco, analizar y problematizar en la articulación existente entre una estructura que condiciona y a la vez permite una reproducción social determinada. Los actores que se desenvuelven dentro de esa estructura también intervienen activamente modificando los escenarios en los cuales se encuentran con objetivos determinados y en gran medida diferentes entre unos y otros grupos sociales.

En consecuencia, resulta indispensable realizar una lectura sobre la construcción del espacio caracterizando sus procesos constitutivos (políticos, sociales, económicos, culturales, urbanos, ambientales) y las interrelaciones principales que en ese marco se suscitan. Dado que las miradas clásicas no observan contextualmente a la ciudad y no han aportado aún elementos efectivos para solucionar los problemas urbanos cada vez más agudos, este enfoque resulta relevante como aproximación a una explicación sobre la estructuración reciente del territorio.



# Caracterización de las relaciones de reproducción

Comprender las relaciones de reproducción social en el territorio implica adentrarse en las lógicas estructurales que orientan la reproducción del capital. Al respecto, se encuentra un primer hito en 1991, al entrar en vigencia un proyecto económico nacional que instrumentó la llegada de la industria, el comercio y la actividad financiera global. En ese proceso participaron conjuntamente actores locales y extranjeros, que lograron modificar de modo sustancial las articulaciones entre espacio y sociedad.

En efecto, los años noventa se caracterizaron por la sucesión de transformaciones estructurales de los marcos institucionales, las relaciones sociales y económicas, la redistribución de la propiedad y el realineamiento de los sectores sociales (Lombardo, 1999). El proyecto habilitó –entre otras cuestiones– la acción del mercado sin control, la libre movilidad de fondos, la privatización de empresas prestadoras de servicios, la reducción de la administración pública y la flexibilización del mercado de trabajo.

Este escenario condujo a un aumento creciente de la fragmentación social y sentó los pilares de un modelo de gestión centrado en la acción del sistema financiero internacional y el desmantelamiento del aparato productivo (Borello *et al.*, 2002). Los primeros años fueron sostenidos por una alta concentración económica empresarial, el cierre de fábricas, la precarización laboral, el aumento del desempleo, el vaciamiento de la estructura sindical, el descenso generalizado del nivel de vida de los sectores medios y bajos, el deterioro de las prestaciones sociales y una profunda crisis del sistema previsional y de la educación pública (Federico Sabaté, 2002).

Como resultado de la acumulación económica y de la participación diferencial de la población apareció una nueva estratificación que –planteada en los términos de Maristella Svampa– retrató a una franja reducida de *ganadores*, representados por las elites planificadoras, los sectores gerenciales y profesionales y los intermediarios estratégicos. Por otro lado, surgió un vasto y heterogéneo

conglomerado social de *perdedores*, entre los que se contaron amplios sectores de la clase media tradicional, que sufrieron los efectos de una desclasificación social: emergió un nuevo proletariado, confinado a las tareas menos calificadas que demandaba la nueva economía de servicios (Svampa, 2001).

De esta manera, la antigua clase trabajadora estuvo cada vez más debilitada en sus derechos sociales debido al impacto de los cambios en la movilidad social, la atenuación de los lazos culturales, la despolitización de la sociedad, el declive de las formas organizativas –como sindicatos y partidos políticos–, la inestabilidad institucional y el alto grado de concentración del ingreso en esos grupos denominados *ganadores* (ibídem).

El desempleo afectó en forma diferencial a los distintos sectores sociales pero principalmente lo hizo en aquellos puestos sin cobertura de seguridad social (que no recibían aportes patronales ni jubilatorios). A modo de ejemplo, cabe mencionar el considerable aumento de la tasa de desocupación, que en la región metropolitana de Buenos Aires pasó de 6,8% en 1991 a 17,9% en 2001 (Beccaria *et al.*, 2003).

Mientras el crecimiento de los empleos fue básicamente de puestos precarios, el mayor avance de la desocupación se produjo en el sector con más bajo nivel educativo (hasta secundario incompleto), que registró aumentos significativos. En los grupos de menores recursos se acrecentó la frecuencia de trayectorias laborales inestables, con puestos de corta duración y múltiples episodios de desempleo en períodos breves.

Esta mayor intermitencia laboral puede asociarse al crecimiento de la desocupación abierta, con mayor presencia de posiciones asalariadas no registradas (Beccaria *et al.*, 2003). En particular, los municipios de San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz y San Isidro, entre 1991 y 2001, expresaban el mayor peso de la desocupación en franjas etarias medias (población económicamente activa entre 20 y 59 años) y una cantidad importante de hogares numerosos (de 5 personas y más) con mayor porcentaje de asalariados, con mayor proporción de población sin aportes jubilatorios y con nivel secundario incompleto.

Las actividades por cuenta propia reflejaron la situación laboral de un sector social ligado a la informalidad, las cuales actuaban como refugio de la población trabajadora excluida. Hacia 1995 comenzaron a evidenciarse problemas sistémicos de una economía que había puesto su foco en la acción del mercado. Tres años después se quebró el ciclo ascendente y avanzó un clima de contracción generalizada.

### Imagen 3. Impacto de la fragmentación social en San Miguel



Esos años estuvieron signados por el desempleo y la desidia de las instituciones y prestaciones públicas, con el consiguiente deterioro de las relaciones sociales, expresiones culturales y falta de representación y participación política, lo que constituyó un modelo de construcción urbana que expresó esas carencias (imagen 3). De esta manera –aunque no exclusiva de este período–, la ciudad llamada “informal” creció notablemente bajo condiciones de falta de infraestructuras, autoconstrucción, toma de tierras y urbanizaciones precarias (Tella, 2015), situación que prefiguró un territorio específico y condicionó la reproducción de la vida en un contexto socioeconómico particular.

Ya en 2001, con una economía nacional en cesación de pagos, las condiciones de reproducción se tornaron negativas: se dispararon los índices de desocupación a niveles muy altos y se alzaron importantes conflictos sociales. A partir de ese momento, tras la devaluación de la moneda se adoptaron políticas para controlar el movimiento de capitales y las transacciones bancarias, entre otras medidas que resultaron traumáticas para la población.

La crisis confluyó en un desenlace conflictivo y extremo en cuestiones políticas, sociales, económicas y financieras, reflejadas en episodios de violencia y revueltas sociales en todo el país, lo que dejó a una gran cantidad de manifestantes heridos y muertos. Estos hechos culminaron con la renuncia del

presidente de la Nación y el control del poder político nacional fue pasando entre diferentes dirigentes que ocupaban la línea de sucesión establecida por la Constitución Nacional. En 2003 se realizaron las elecciones presidenciales y las nuevas autoridades establecieron un nuevo rumbo económico, social y productivo. Así, gradualmente se fue avanzando hacia un nuevo escenario de sustitución de importaciones que prometía un nuevo aliento a la producción.

A partir de allí se comenzó a observar un crecimiento en la rentabilidad de las empresas, que empezaban a producir nuevamente para el mercado interno, lo que conllevó a la progresiva recuperación del empleo. El sector público mostraba cierto superávit debido a los mayores impuestos recaudados y muchos de esos fondos se destinaron a estimular la economía y a mejorar salarios y jubilaciones (Amico, 2008).

Se promovió la recuperación de los sectores marginados, que habían sido desmantelados por las políticas anteriores (Aronskind, 2015). Pero los vientos favorables soplaron hasta 2008, momento en el que se desató una nueva crisis financiera global que en el medio local disparó nuevos conflictos: la retención a las exportaciones del sector agropecuario y una fuerte puja entre los salarios reales y los beneficios esperados por las empresas.

## **Procesos de reproducción en el territorio**

Como hemos mencionado, en los años noventa se observó un cambio sustancial en la situación laboral de la población, con una masiva desocupación, el aumento del número de asentamientos populares y la falta de financiamiento accesible a los trabajadores para adquirir sus viviendas o suelo barato para autoconstrucción. No ajena a esta situación, en el área de estudio se evidenciaron estos procesos y, de hecho, se encontraron intensificados por el volumen de población, actividades y desplazamientos, además del nivel de urbanización y las características propias de la región metropolitana de Buenos Aires.

La concesión a grupos privados de la operación y el mantenimiento de las autopistas metropolitanas formó parte sustancial de la estrategia adoptada para la producción de suelo y de vivienda para sectores de altos ingresos. En efecto, el mejoramiento de la red viaria troncal posibilitó el acceso rápido a amplias áreas vacantes a lo largo de su traza, sobre las que se impulsaron numerosos proyectos inmobiliarios (Boyer *et al.*, 1996).

Estas circunstancias fluyeron hacia un cambio considerable en la magnitud de las operaciones en el territorio, tanto por el tamaño de los emprendimientos

como por el volumen de las inversiones. A modo de ejemplo, cabe citar el caso de la reorganización de los circuitos constituidos entre actores para la realización de las obras, donde empresas financieras participaron activamente en la conformación de importantes áreas de cada municipio. Surgía entonces una nueva relación entre el Estado local y los inversores privados para desarrollar partes del territorio (Tella, 2007).

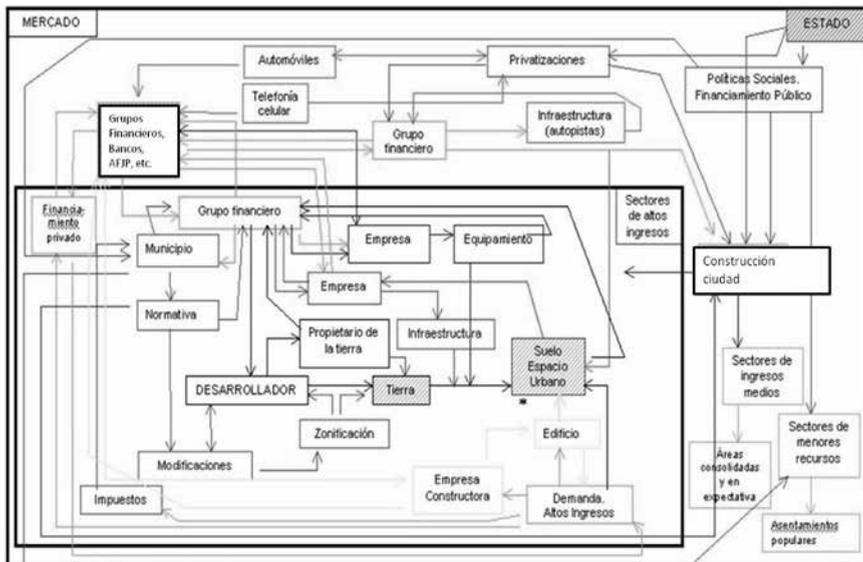
La localización de proyectos se realizaba en lugares escogidos por los propios inversores, y para esto el Estado delegaba sus funciones de planeamiento aunque ello requiriera de una modificación de la zonificación urbana originariamente establecida: el Estado se hacía cargo de sostener el mercado del suelo, el espacio urbano, el casco urbano consolidado y las áreas de asentamientos populares, y el capital privado organizaba aquellos sectores del municipio donde generaba sus propias inversiones (Lombardo, 2008).

De modo que la relación entre Estado e inversores presentó características contrastantes a lo largo del período: en un primer momento (1991-2001) el Estado no intervenía de manera directa en el territorio ni establecía reglas de juego, sino que se ocupaba de garantizar el funcionamiento del sistema; y en una segunda instancia (2003-2010), en cambio, el Estado apeló a incidir de manera directa en la conducción de los procesos de ordenamiento (figura 1).

Estos diferentes roles, entramados y modos de relaciones sociales generaron, respectivamente, distintos tipos de desarrollo urbano, marcados fuertemente por el papel que jugaba el Estado en cada momento, las facilidades que encontraban los grandes grupos inversores y las posibilidades económicas de los sectores medios y bajos. De esta manera se fue conformando el espacio a través de las tensiones propias de las lógicas de reproducción predominantes del capital financiero, por un lado, y las necesidades de reproducción social y de los medios de subsistencia del sector más vulnerable de la población, por el otro; lo que generó también territorios disímiles y fragmentados.

Las relaciones socioeconómicas actuales configuran un sistema específico para dar lugar a la construcción de la ciudad, determinado por diversos factores. El rol que allí juega la reproducción de la vida, el orden urbano, las inversiones y los mecanismos que los actores conforman al estructurar el espacio urbano constituyen elementos esenciales para caracterizar la dinámica de la ciudad en la forma en la que la definimos.”

**Figura 1. Relaciones dominantes en el mercado inmobiliario entre 1991 y 2001**



Fuente: Lombardo (2008).

## Lógicas de conformación del espacio

Los actores que participaban en la construcción del espacio urbano en este período fueron diversos. En primer lugar, se encontraba el Estado nacional y los grupos financieros. La principal articulación se producía mediante la privatización y la concesión de explotación de la red de autopistas. A este mecanismo se sumaron también, aunque en forma indirecta, las empresas de telefonía celular, que complementaban la conexión rápida entre las áreas centrales y la periferia (lugar donde se ubicaron los nuevos desarrollos residenciales de alta renta).

Como se señaló, los grupos financieros que impulsaban inversiones en la zona de influencia de las trazas de las autopistas formaron parte de la concepción y de la organización de los proyectos inmobiliarios. Estos grupos afrontaban los costos de tales obras con capital propio, sin recurrir a financiamiento bancario. Sus inversiones crecieron en volumen a partir de 1993 (momento de puesta en vigencia de la concesión de autopistas), se retrajeron considerablemente en 2001

y desde 2003 mostraron un crecimiento sostenido. El Estado municipal, por su parte, alentó la realización de esos emprendimientos y, en caso de requerirlo, gestionaba y aprobaba mediante excepción el cambio de uso del suelo estipulado por la normativa urbanística para el territorio en cuestión (Tella, 2014).

Los sectores populares y los propietarios del terreno donde se localizaron los asentamientos formaban parte del otro espectro de actores involucrados. Ambos establecían relaciones alrededor de la regularización dominial del suelo, la provisión de infraestructura básica y la construcción de las viviendas (Núñez *et al.*, 2004). Finalmente, la participación de los sectores medios en la red de actores que construyeron el espacio se remitía solo a manifestaciones de protesta por la recurrencia de inundaciones ocasionadas por los nuevos barrios cerrados o por la demanda de mejores condiciones de seguridad ciudadana (imagen 4).

#### **Imagen 4. Construcción del espacio urbano resultado de relaciones propias de sectores populares**



Efectivamente, en situaciones como inundaciones, reclamos sociales y manifestaciones políticas, entre otras, la calle evidencia la insatisfacción social de una ciudad que crece a distintas velocidades. En su dimensión conceptual e instituyente como expresión colectiva de lo público, la calle ha sido siempre

el escenario por excelencia de disputas sociales, de reivindicación y de protestas. Cacerolazos, escraches, piquetes, cartoneo, *okupaciones* y culto a tragedias constituyen algunas de las expresiones urbanas de denuncia y reparación del tejido social más visibles en los años recientes, que tuvieron al espacio público como escenario de resonancia (Tella *et al.*, 2014).

Mediante esas relaciones mayormente conflictivas, los actores sociales fueron conformando acuerdos de reproducción que estructuraron diferentes circuitos, como los organizados para la compra-venta de un inmueble o los que armaban un asentamiento para negociar la propiedad del suelo o la dotación de infraestructura. Los mecanismos detectados en este análisis y que intervenían con mayor peso en la conformación del espacio se organizaron mediante:

- la calificación diferencial del espacio urbano (redes, servicios);
- el aumento del precio del suelo y del espacio construido;
- la diferenciación de las distintas partes de la ciudad; y
- la demarcación simbólica de las partes diferenciadas.

La *calificación* implicó la provisión de servicios —o la existencia de estos— en las distintas áreas de la ciudad, lo que explica la diferenciación entre zonas y el aumento de precios del suelo (Lombardo, 2008). En ese contexto se definen relaciones de reproducción entre actores cuyas diferencias se expresan con elementos urbanos conocidos por todos —tipo de materiales utilizados, equipamientos disponibles—, que manifiestan las cualidades del lugar y le imprimen un determinado valor simbólico.

Tales actores interrelacionados se insertan en el proceso de espacialización (articulación entre espacio y sociedad) con la normativa establecida y con otros actores (inversores, compradores, Estado). Consecuentemente, el espacio se define con distinta calificación y precio, con zonas diferenciales y con marcas simbólicas que determinan un *estatus urbano* de lugar (Tella, 2015). Se intenta analizar, entonces, cómo accionaron en el territorio y sobre la población en el área de estudio los mecanismos de reproducción social aquí expuestos y cuáles son las características que fue adquiriendo el espacio construido en relación con esos mecanismos.

# Cualidades del municipio de San Miguel

San Miguel –al igual que José C. Paz y Malvinas Argentinas– es un municipio que tiene su origen en 1994, tras la subdivisión del ex municipio de General Sarmiento, del que hereda su normativa urbana y edilicia, denominada Código de Zonificación Preventiva (Ordenanza 448/79), y sus complementarias (Ordenanzas 595/82 y 237/87). Cabe mencionar que, aunque por fuera del período de estudio, en 2015 el municipio de San Miguel cambió su Código de Zonificación y, por ello, derogó la Ordenanza 448/79.

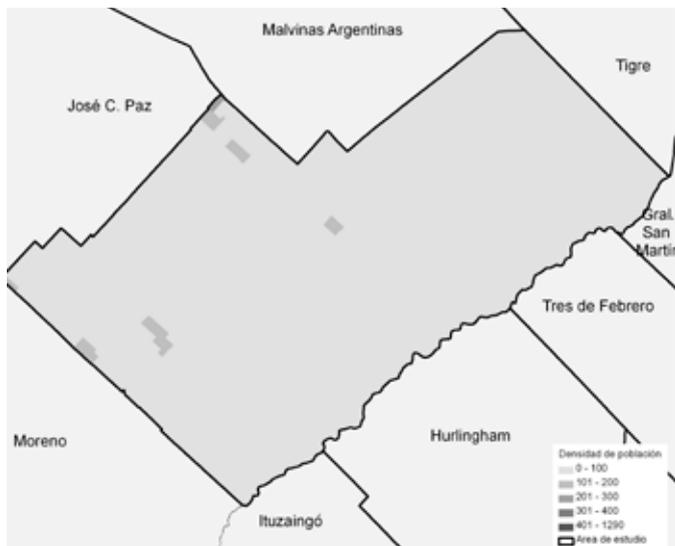
El uso del suelo en San Miguel –así como en todos los municipios de la provincia de Buenos Aires– es regulado por la Ley 8912/77 y, específicamente, por un código urbanístico que, a partir de delimitar zonas en el territorio y darles una denominación específica, establece las características constructivas para cada sector e impide la localización de actividades incompatibles o perniciosas para la sociedad y el ambiente local.

A partir de estas situaciones se observa un territorio fuertemente condicionado por factores normativos explícitos. Los requerimientos y reglamentaciones introducidos por las legislaciones de usos del suelo parecen suficientes para desalentar a los especuladores inmobiliarios; sin embargo, los controles sobre la expansión urbana chocan en gran medida con las prácticas de los promotores y los intereses creados.

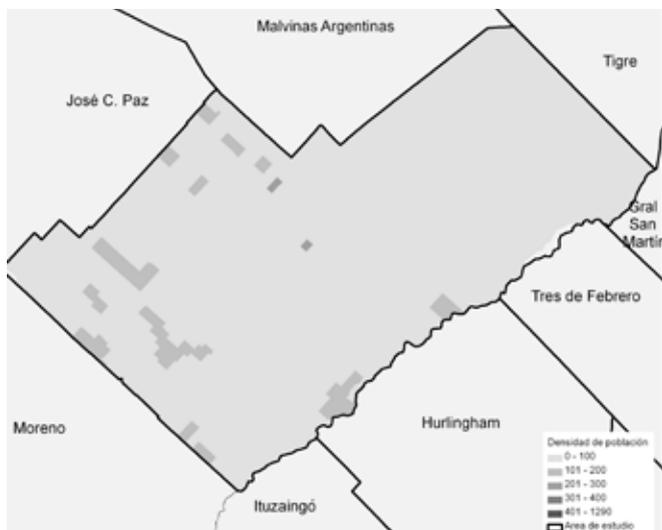
Se presenta a continuación una caracterización sintética de las condiciones sociourbanas del municipio de San Miguel (imagen 5), a partir de la cual se propone un análisis descriptivo, mediante mapas, de la situación observada en los períodos estudiados, destacando lo que ocurre en las fechas correspondientes a los años de realización de los censos nacionales (mapas 1 a 24).

## Mapas 1 a 24. Caracterización sociourbana de San Miguel

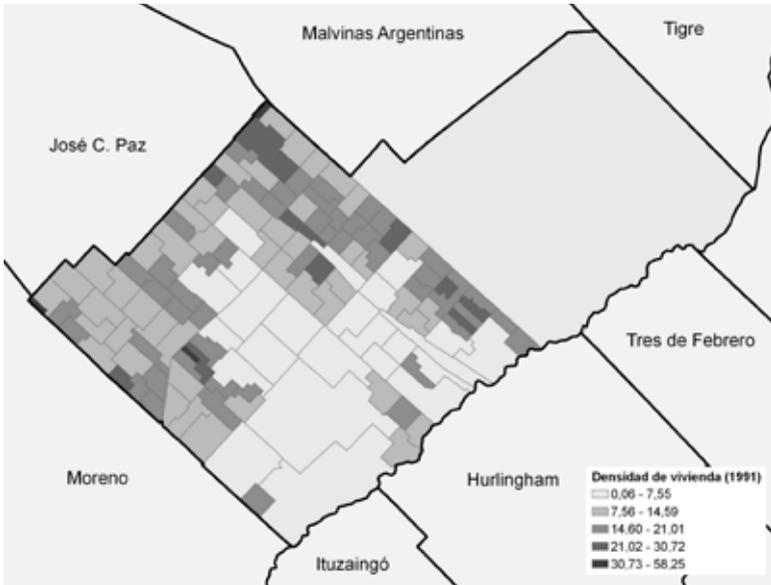
### *Densidad de población por radio censal en 1991*



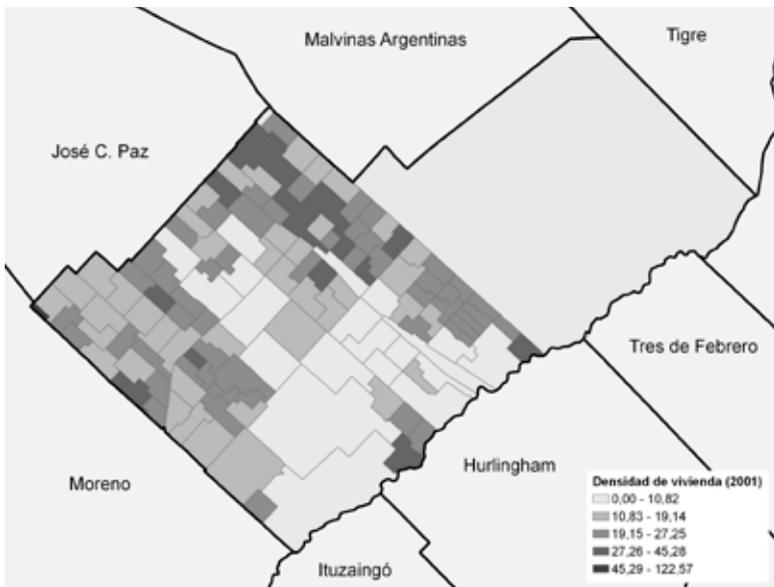
### *Densidad de población por radio censal en 2001*



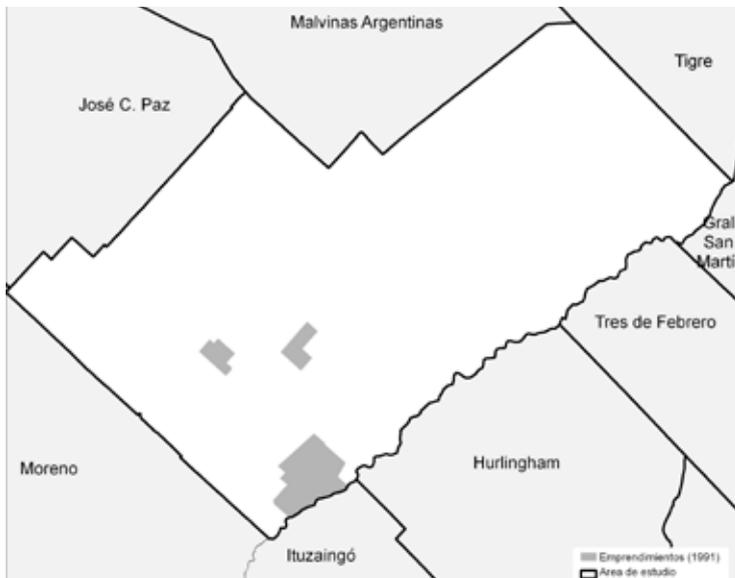
*Densidad de vivienda por radio censal en 1991*



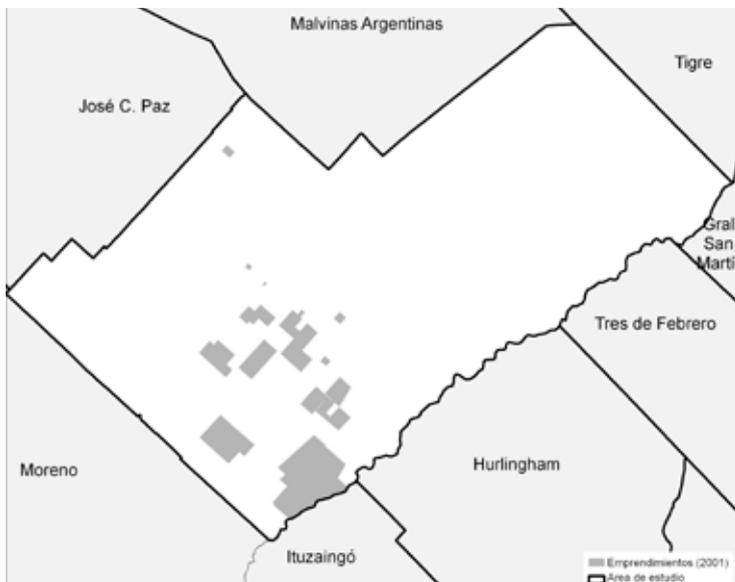
*Densidad de vivienda por radio censal en 2001*



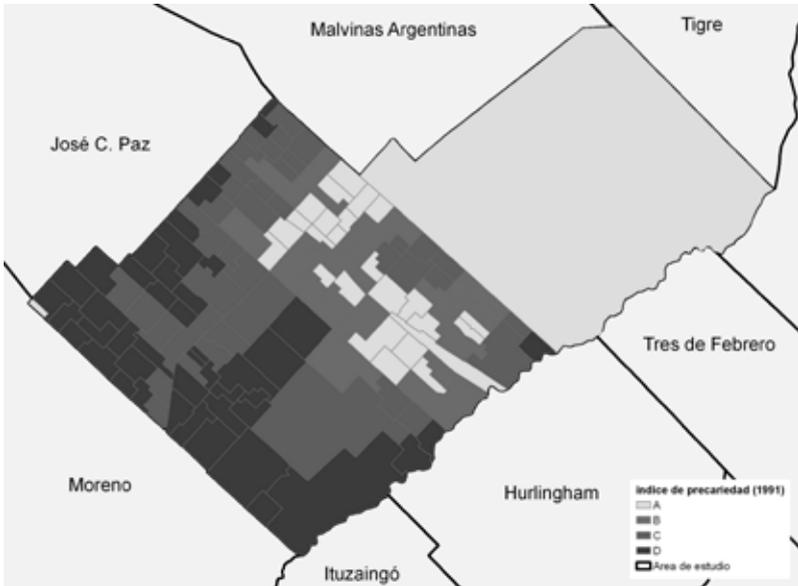
*Emprendimientos urbanos privados en 1991*



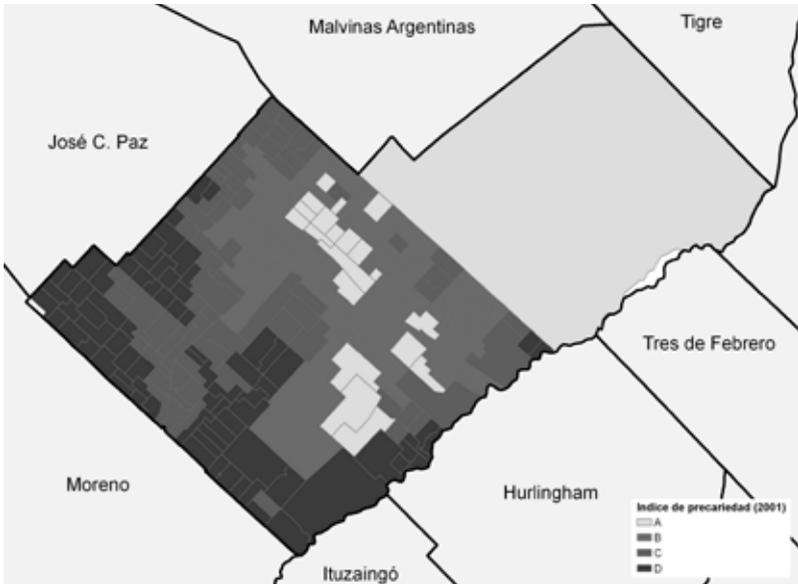
*Emprendimientos urbanos privados en 2001*



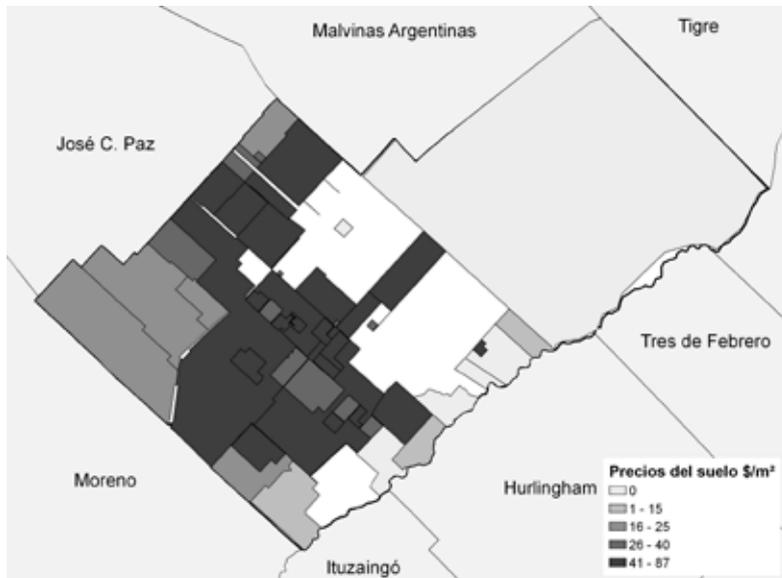
*Niveles de precariedad sociourbana en 1991*



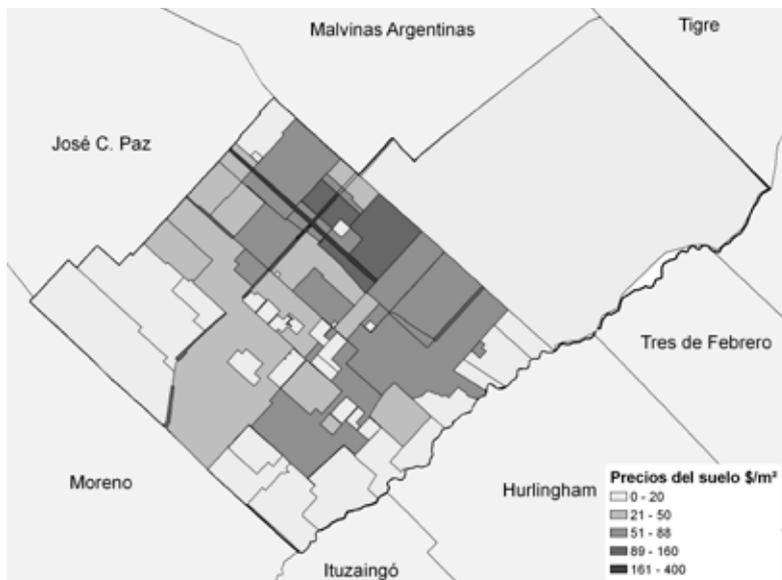
*Niveles de precariedad sociourbana en 2001*



*Precios del suelo urbano en 1991*



*Precios del suelo urbano en 2001*



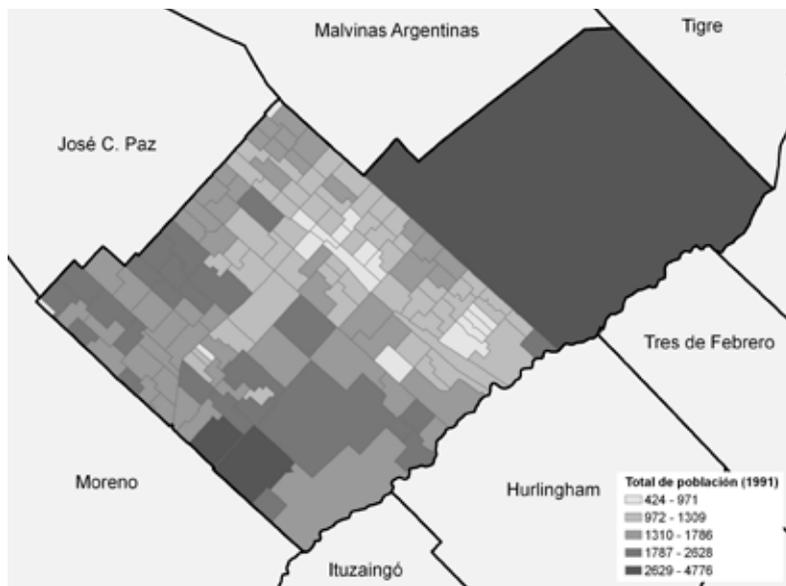
***Recolección de residuos en 1991***



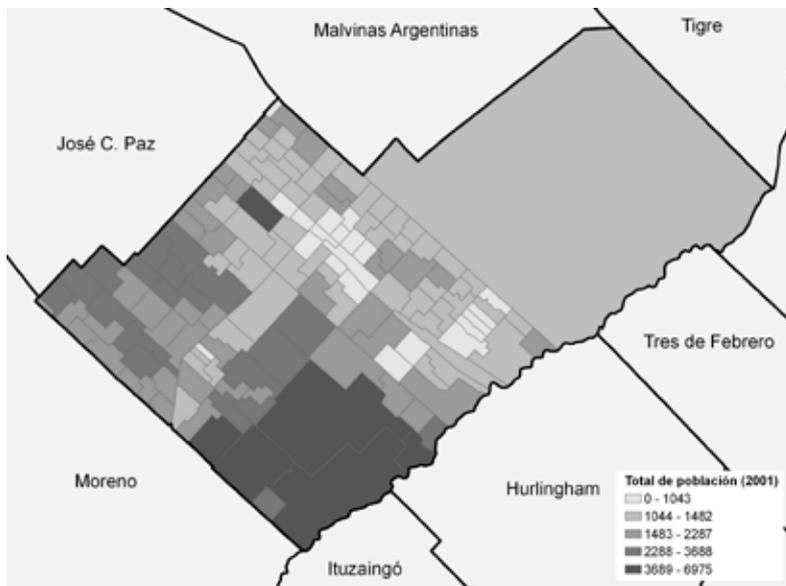
***Recolección de residuos en 2001***



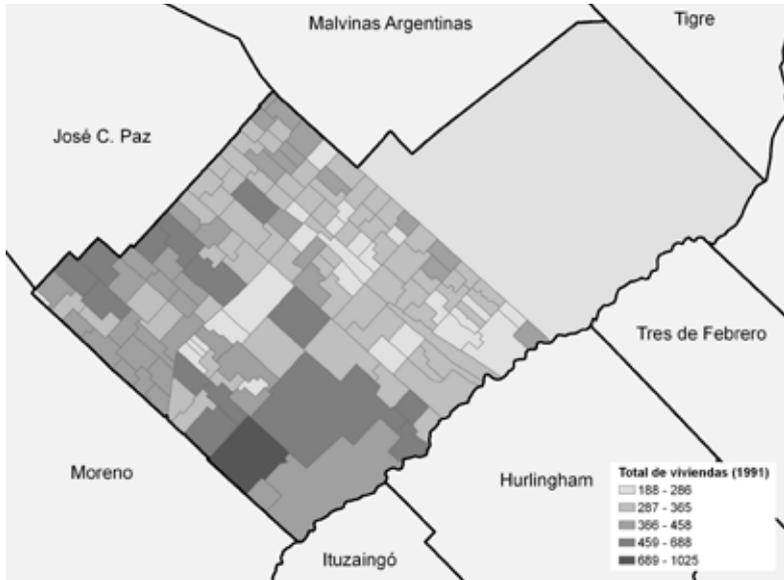
*Total de población por radio censal en 1991*



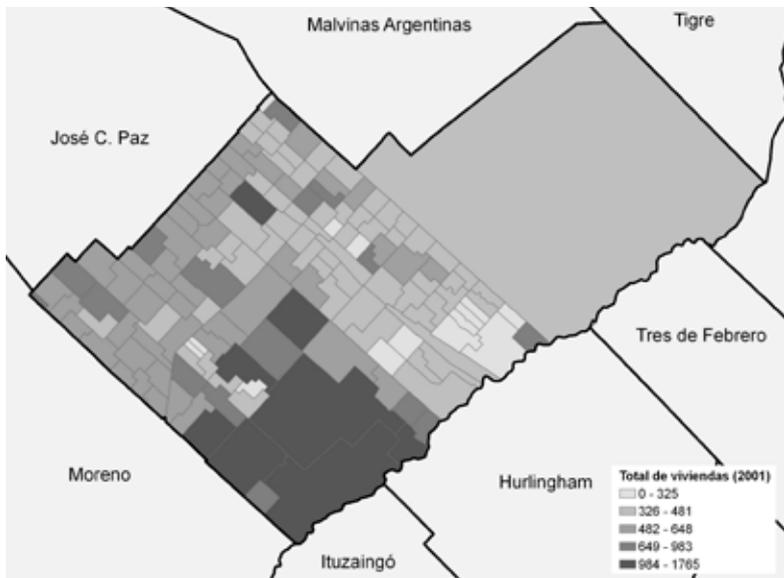
*Total de población por radio censal en 2001*



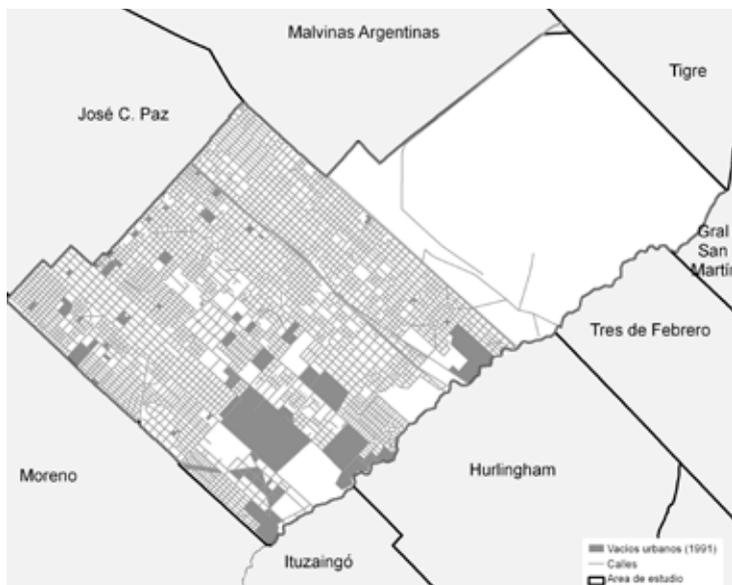
*Total de viviendas por radio censal en 1991*



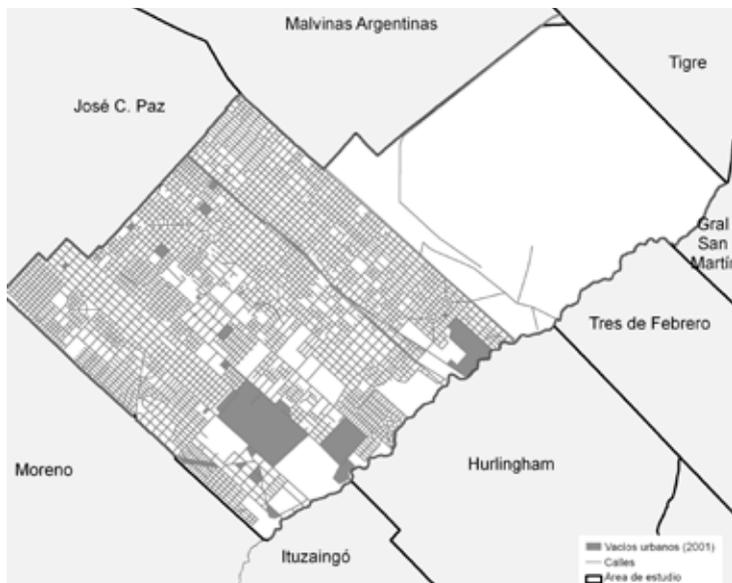
*Total de viviendas por radio censal en 2001*



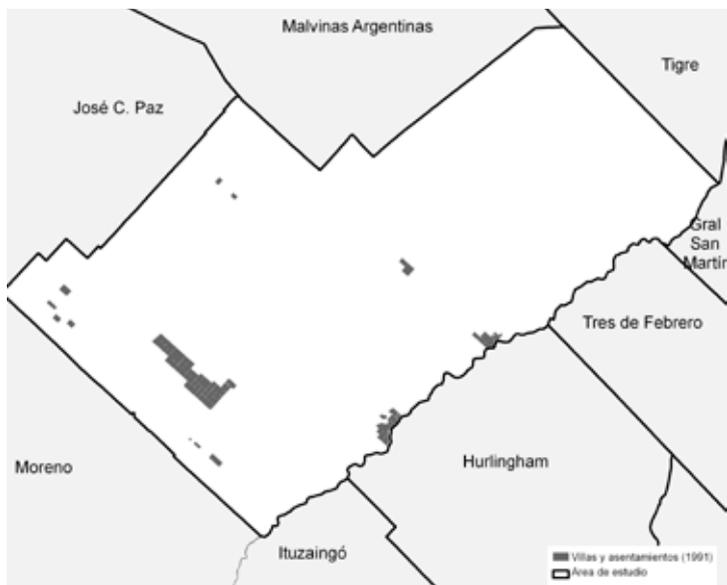
*Vacios urbanos detectados en 1991*



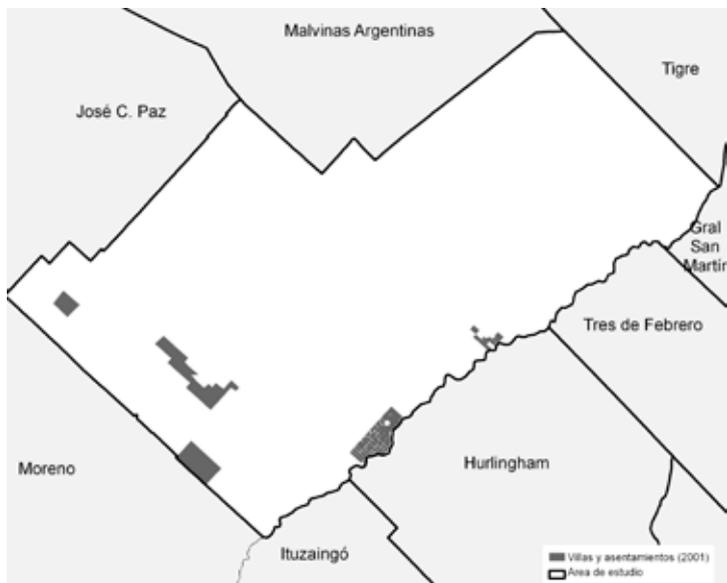
*Vacios urbanos detectados en 2001*



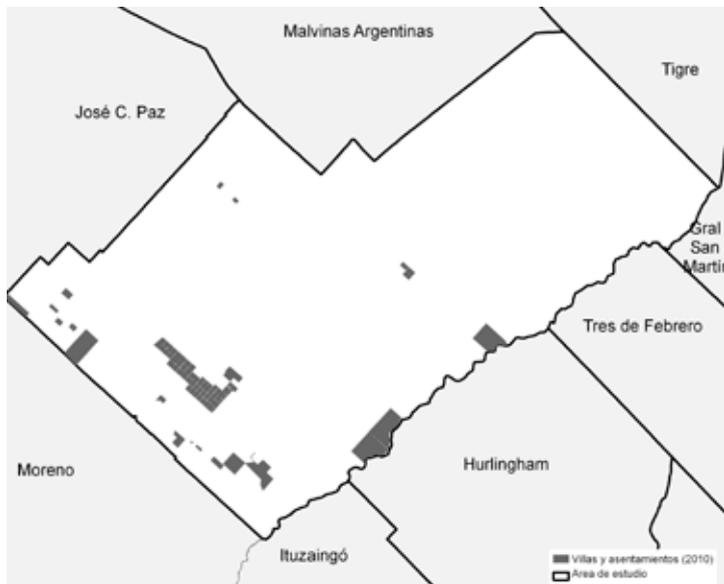
*Villas y asentamientos en 1991*



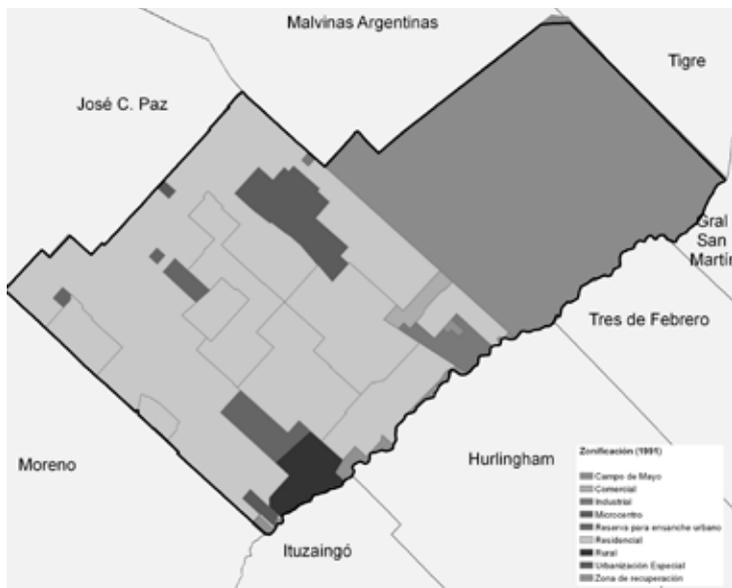
*Villas y asentamientos en 2001*



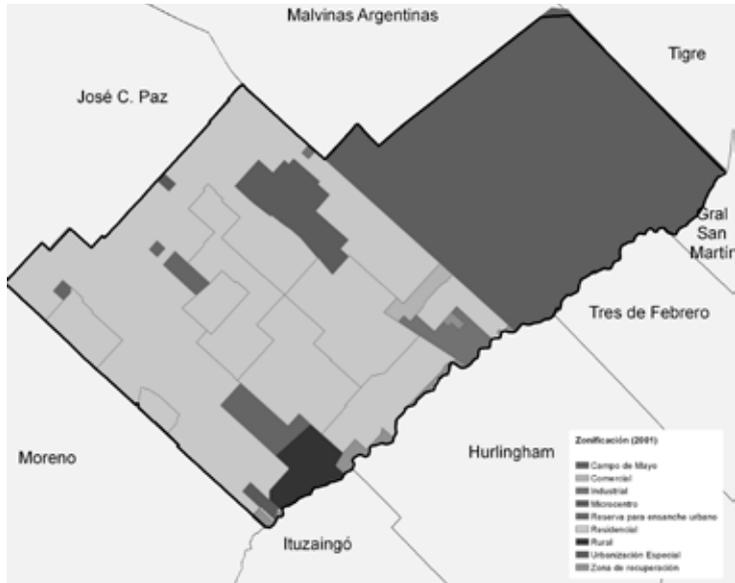
### *Villas y asentamientos en 2010*



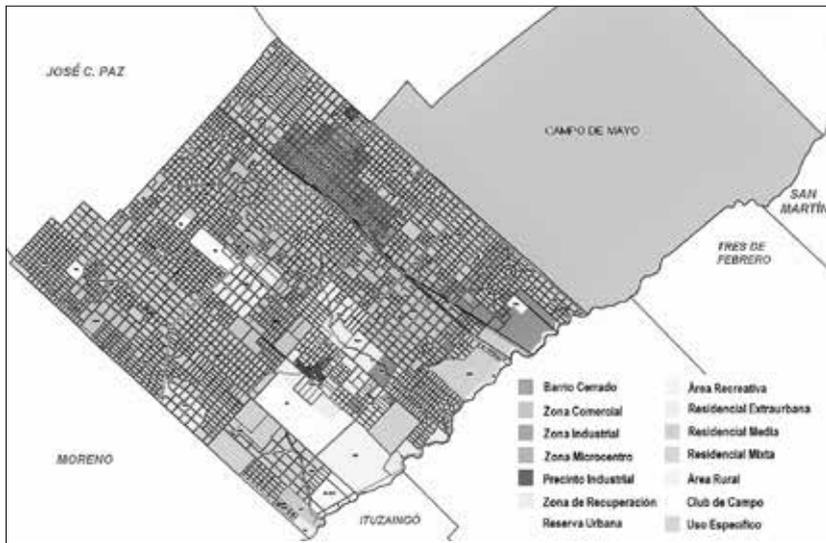
### *Districtos de zonificación urbana en 1991*



***Distritos de zonificación urbana en 2001***



***Distritos de zonificación urbana en 2010***



Fuente de los mapas 1 a 24: elaboración propia a partir de información relevada.

### Imagen 5. Procesos de consolidación urbana observados en San Miguel



Según la propia legislación local, la normativa busca favorecer el incremento de la construcción, abordar el déficit habitacional, incrementar el empleo y, al mismo tiempo, orientar las acciones hacia un desarrollo sustentable y planificado. En este sentido, en 1987 –cuando todavía San Miguel era parte del municipio de General Sarmiento– se introdujo la figura de “Vivienda mancomunada” (Ordenanza 237/1987), que ampliaba los indicadores para las zonas comerciales y residenciales. Luego se agregó una modificación (Decreto 1281/2000) que permitió la aplicación de la Ley 13512 de Propiedad Horizontal en zonas residenciales y, posteriormente (Decreto 1670/2011), se permitió la construcción en propiedad horizontal en parcelas que hasta entonces eran consideradas rurales.

A pesar de los objetivos y principios planteados por la norma, desde la perspectiva constructiva y de servicios urbanos el municipio es notoriamente desigual, con áreas de baja calidad edilicia y ausencia de equipamientos, patrón que se acentúa desde el centro hacia las periferias. Una situación que representa esta diversidad de condiciones se puede observar a través de un seguimiento del cauce del arroyo Los Berros, que atraviesa todo el distrito de oeste a este,

desemboca en el río Reconquista y recorre situaciones urbanas y ambientales complejas y muy diversas: atraviesa áreas densamente urbanizadas, grandes lotes vacíos, barrios cerrados y tramos canalizados o entubados y otros a cielo abierto, que evidencian situaciones extremas a través de todo su cauce.

Este es solo un ejemplo de los diversos escenarios encontrados en todo el municipio, donde el análisis de la estructura urbana, el tipo de edificación, la infraestructura, el equipamiento, los servicios públicos, las cualidades del entorno, los materiales utilizados, la altura de edificación, la intensidad de usos y el mantenimiento del espacio público permiten identificar zonas homogéneas y zonas altamente diferenciadas y fragmentadas.

Dentro del área de estudio, en los principales ejes viales allí presentes se manifiestan otra serie de contrastes y situaciones variadas y complejas. Sobre la avenida Balbín se observan actividades comerciales en toda su extensión, que se intensifican desde el cruce con la avenida Gaspar Campos hacia el norte y con la avenida Maestro Ferreyra hacia el sur. Entre esas dos intersecciones, en la zona residencial de media densidad se destaca la presencia de un hipermercado en un contexto urbano de pequeños comercios minoristas y servicios de ruta, como naves de logística, talleres, estaciones de servicio, etcétera.

La esquina de Balbín y Gaspar Campos también presenta usos variados. Allí se encuentra una quinta y casa de retiros, con una pequeña capilla y una extensa área verde. Sobre la avenida Gaspar Campos predominan también actividades de comercio minorista y de servicios, como hoteles, talleres mecánicos, lavaderos de autos, entre otras. El resto del área es predominantemente residencial, con grandes quintas y varias urbanizaciones cerradas. Esta diversidad de situaciones encontradas da cuenta de un territorio en transición, entre su condición tradicional de área residencial de baja y media densidad hacia nuevos modos de habitar y nuevos servicios y usos demandados por la ciudad a un espacio de gran accesibilidad y con buena dotación de infraestructuras y servicios.

De esta manera, se observa una fuerte disputa del territorio por sectores sociales con diferentes intereses y niveles socioeconómicos. El espacio se encuentra así entre situaciones de venta, subdivisiones, cambios de usos, emprendimientos residenciales y comerciales y sujeto a procesos especulativos y a un consiguiente aumento notable del precio del suelo.



## Cualidades del municipio de José C. Paz

Al igual que en el caso de San Miguel –y en el resto de la provincia de Buenos Aires–, el uso del suelo y el ordenamiento territorial en José C. Paz está regulado por la Ley 8912/77. Este municipio heredó también el Código de Zonificación Preventiva del que fuera su municipio de origen. Con lo cual, suelen encontrarse diversas situaciones heterogéneas que no responden estrictamente a las demandas y necesidades propias y a otras normativas específicas (imagen 6).

Una de las características principales del territorio es que en la mayor parte de su superficie no cuenta con servicios básicos de saneamiento (redes de agua y de cloacas), lo que ha imposibilitado las construcciones en altura con alta densidad y, a la vez, ha favorecido la expansión de asentamientos populares, ya sea mediante tomas o por medio de loteos de bajo costo. Por otro lado, la construcción de la ciudad se ha extendido hacia los límites del partido, en áreas vacantes que fueron utilizadas para la construcción de un número considerable de viviendas de interés social.

Según las prácticas establecidas por el propio municipio para cualquier edificación los propietarios deben realizar previamente consultas puntuales al gobierno local a fin de determinar cómo se aplica el código a cada parcela y con qué indicadores. Esta práctica evidencia un grado de discrecionalidad a destacar y, además, demuestra la falta de planificación y regulación de la actividad constructiva en el territorio municipal.

De manera similar a lo realizado para San Miguel, se presenta a continuación una caracterización sociourbana del municipio de José C. Paz a partir de una serie de mapas temáticos para el período de estudio, haciendo foco en las fechas y la información disponible en los diferentes censos (mapas 25 a 48).

## Mapas 25 a 48. Caracterización sociourbana del municipio de José C. Paz

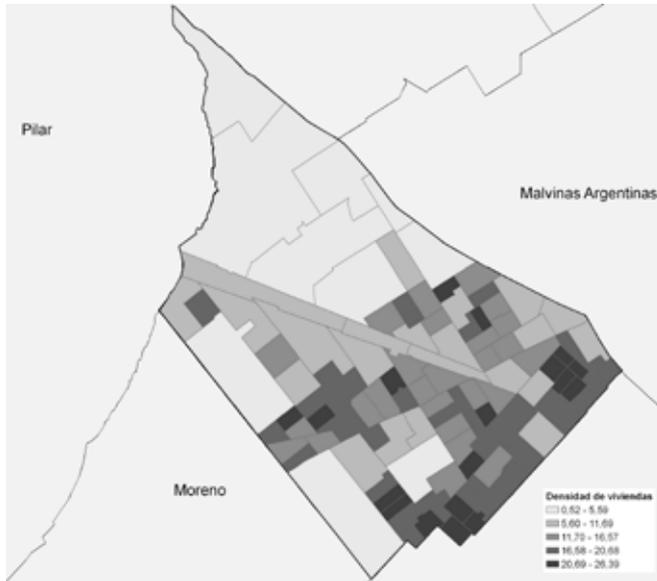
### *Densidad de población por radio censal en 1991*



### *Densidad de población por radio censal en 2001*



***Densidad de viviendas por radio censal en 1991***



***Densidad de viviendas por radio censal en 2001***



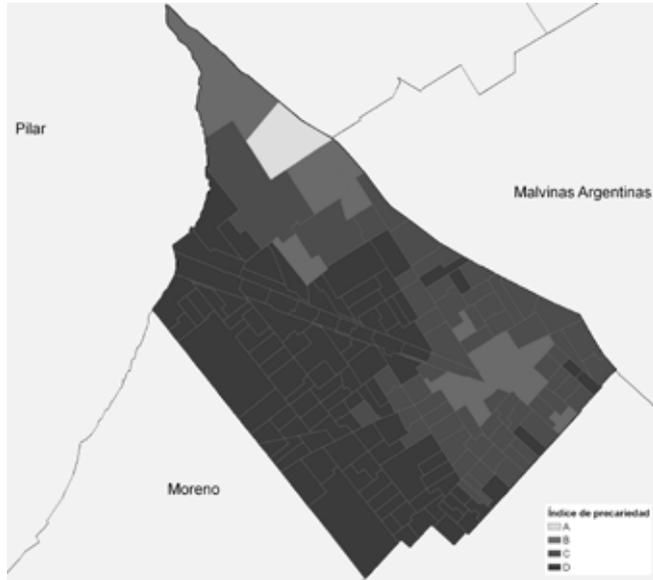
*Emprendimientos urbanos privados en 1991*



*Emprendimientos urbanos privados en 2001*



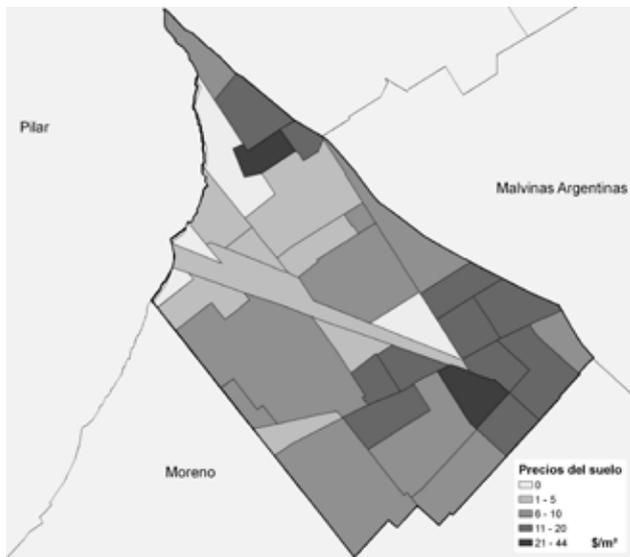
*Niveles de precariedad sociourbana en 1991*



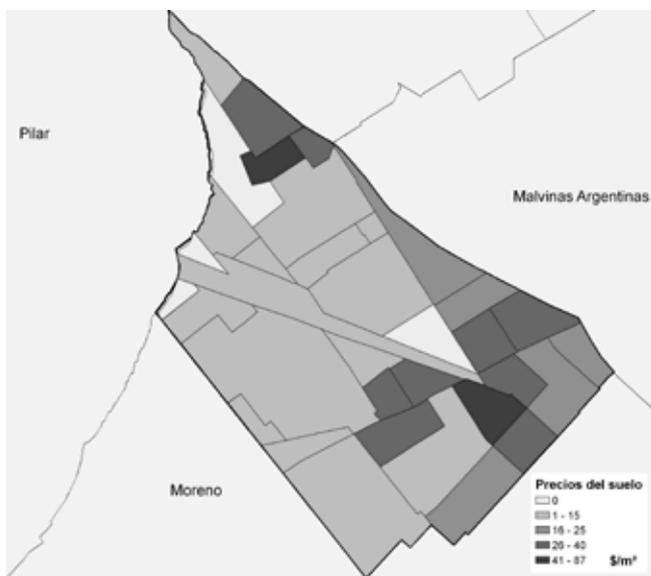
*Niveles de precariedad sociourbana en 2001*



*Precios del suelo urbano en 1991*



*Precios del suelo urbano en 2001*



***Recolección de residuos en 1991***



***Recolección de residuos en 2001***



***Total de población por radio censal en 1991***



***Total de población por radio censal en 2001***



***Total de viviendas por radio censal en 1991***



***Total de viviendas por radio censal en 2001***



*Vacios urbanos detectados en 1991*



*Vacios urbanos detectados en 2001*



***Villas y asentamientos en 1991***



***Villas y asentamientos en 2001***



*Villas y asentamientos en 2010*



*Districts of urban zoning in 1991*



***Distritos de zonificación urbana en 2001***



***Distritos de zonificación urbana en 2010***



Fuente de los mapas 25 a 48: elaboración propia a partir de información relevada.

### **Imagen 6. Procesos de consolidación urbana en José C. Paz**



Si bien el distrito ha destinado un área de reserva para ensanche urbano, se encuentra ocupado por diversas actividades administrativas y de servicios. De forma similar a muchos municipios de la región, José C. Paz no tiene un plan urbano ni una normativa análoga, y sus códigos de zonificación y de edificación resultan obsoletos y sin actualizaciones sustanciales.

En términos generales, el territorio presenta barrios de escasa densidad, con predominancia de viviendas de planta baja y algunos edificios de hasta dos pisos altos. En cuanto al análisis específico del área de estudio, encontramos que hacia el noroeste la calidad de las viviendas y de los espacios públicos tiende a bajar, con muchas calles de tierra y sin infraestructura ni servicios urbanos básicos. Hacia el sudeste, en las cercanías del cruce de la calle Lisandro de La Torre con la avenida H. Yrigoyen se encuentra una zona residencial consolidada, correspondiente a sectores de niveles socioeconómicos medios y medio-altos.

A lo largo de la traza de H. Yrigoyen aparecen comercios y servicios de ruta: talleres y servicios para el automotor, supermercados y depósitos de bebidas y alimentos. En las inmediaciones de la estación José C. Paz del ferrocarril Gral. San Martín la densidad comercial aumenta y es acompañada por la proliferación de oficinas, otras actividades de servicios y venta ambulante. No obstante al aumento en la densidad edilicia y la intensidad de actividades, se observan algunos vacíos urbanos y estructuras abandonadas en las inmediaciones del

área central, además de fábricas y depósitos que impactan y contrastan fuertemente dentro de un tejido mayormente residencial y disperso. Con esto, el crecimiento del área resulta desigual, y pueden observarse como una constante la heterogeneidad y las asimetrías económicas, sociales, urbanas y ambientales.

**Imagen 6b. Heterogeneidad y asimetrías en José C. Paz.**





## Cualidades del municipio de San Isidro

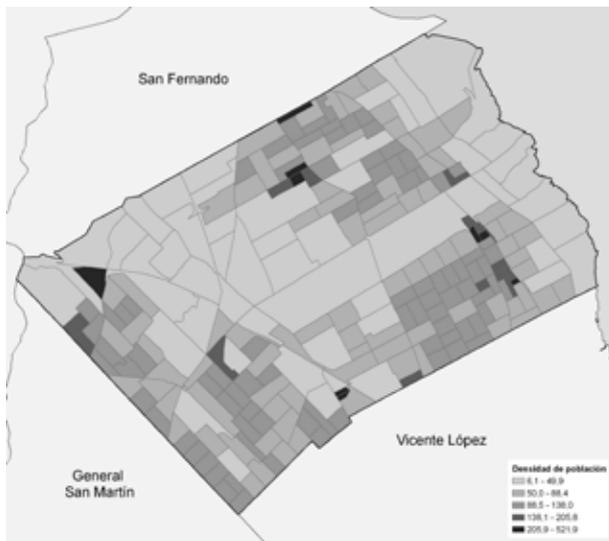
La región metropolitana de Buenos Aires, inserta en una red de ciudades globales, ha dado cuenta en sus últimas décadas de una periferia que se presenta como territorio en transición, como fragmento en situación de espera, de cambio de destino. Allí la ciudad manifiesta una discontinuidad del tejido edificado y una ocupación fragmentada. Tal es el caso del municipio de San Isidro, donde el Código de Ordenamiento Urbano actúa articuladamente con el Código de Edificación. Esta normativa define el ordenamiento del territorio y delimita usos predominantes, complementarios, condicionados, no conformes, prohibidos, zonales, puntuales, diferenciados, y no consignados o específicos de una o más parcelas.

En el Código de Edificación se diferencian los usos, según sean residenciales, comerciales, industriales, de esparcimiento, de preservación patrimonial, de recuperación, de centralidad, de reserva urbana y de urbanización especial. También determina los basamentos de los edificios, la ocupación del suelo (densidad neta y bruta), el volumen edificable, la altura máxima de los edificios, el pulmón de manzana, los estacionamientos, los comercios especiales, los servicios, los ensanches de calles, la cota de los predios y la zonificación asociada al Código de Edificación.

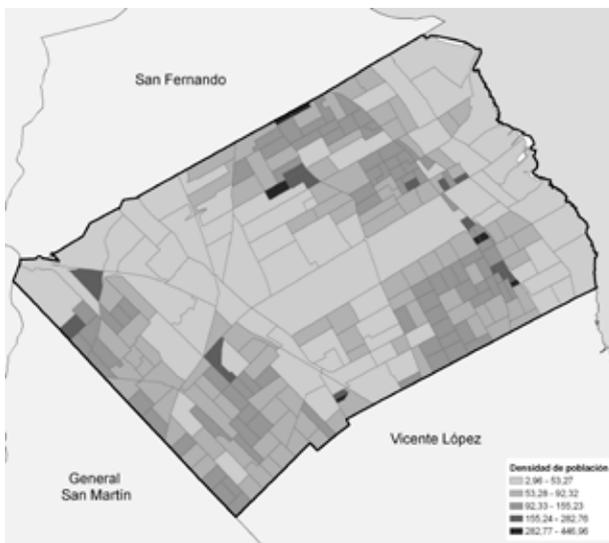
Debido a su ubicación dentro de su entorno metropolitano y, con ello, a su densificación y consolidación temprana, la realidad de San Isidro se diferencia notablemente de la de los municipios anteriormente analizados (imagen 7). La construcción de la ciudad en este distrito responde a otras lógicas, estructuras y relaciones, así como también contiene otro tipo de actividades y usos. En un intento por caracterizar esas condiciones diferenciales, se presenta a continuación una caracterización sociourbana del municipio para el período de estudio que responde a los datos disponibles en los censos nacionales (mapas 49 a 67).

## Mapas 49 a 67. Caracterización sociourbana del municipio de San Isidro

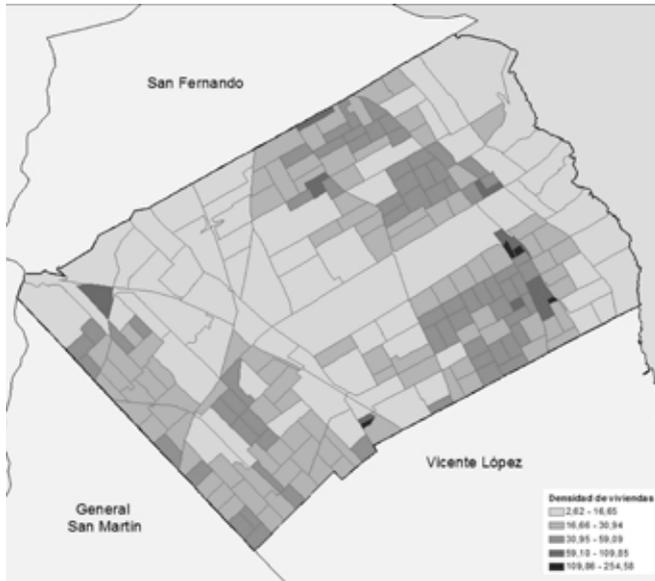
### *Densidad de población por radio censal en 1991*



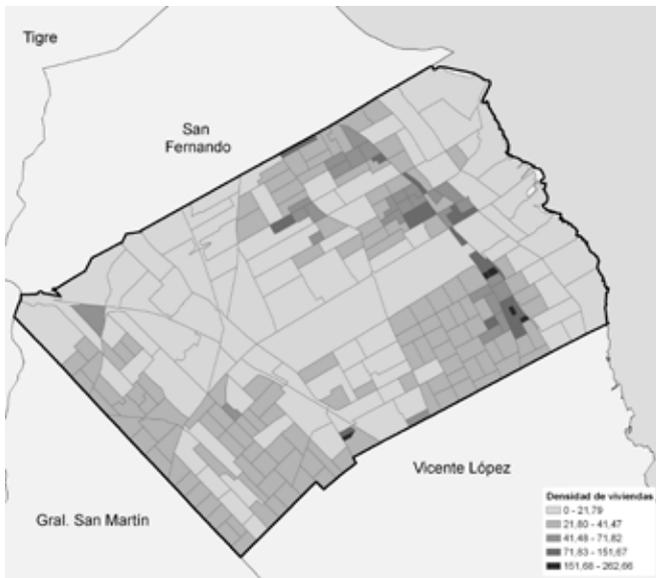
### *Densidad de población por radio censal en 2001*



***Densidad de viviendas por radio censal en 1991***



***Densidad de viviendas por radio censal en 2001***



*Emprendimientos urbanos privados en 1991*



*Emprendimientos urbanos privados en 2010*



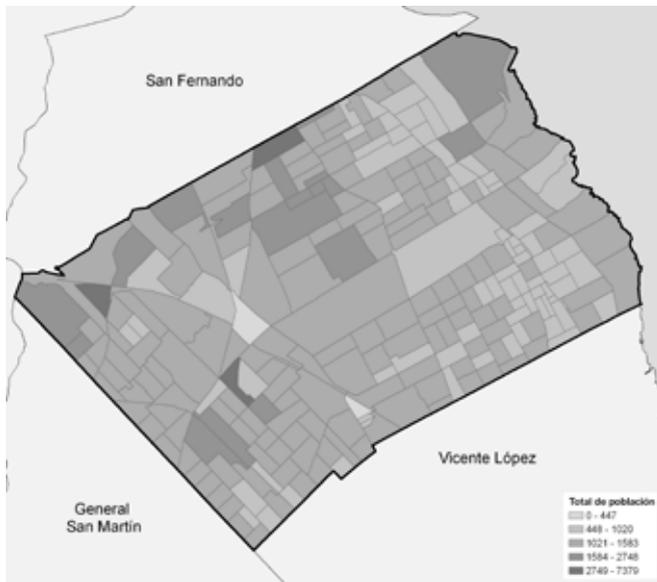
***Recolección de residuos en 2010***



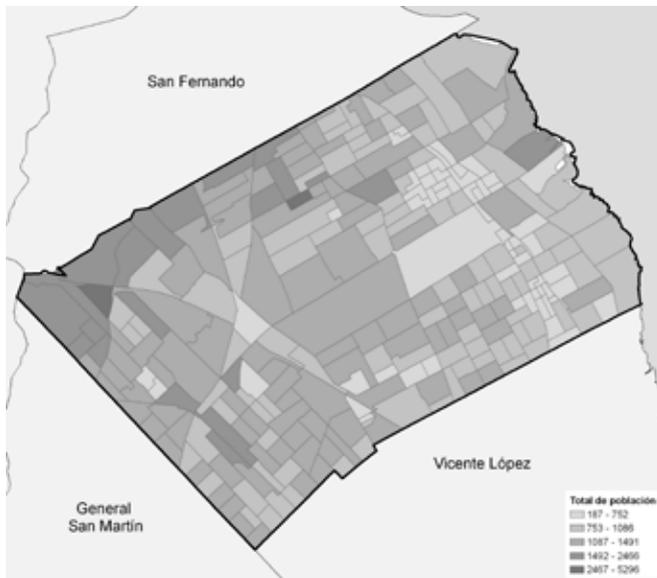
***Red vial y ferroviaria en 1991, 2001 y 2010***



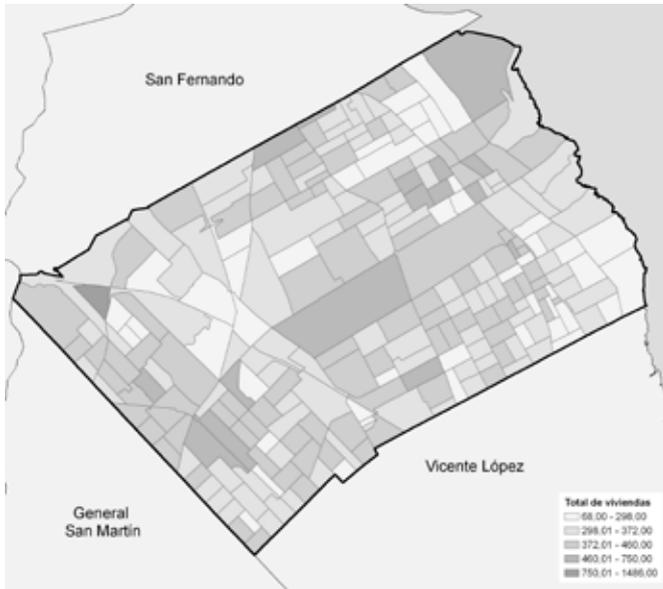
***Total de población por radio censal en 1991***



***Total de población por radio censal en 2001***



***Total de viviendas por radio censal en 1991***



***Total de viviendas por radio censal en 2001***



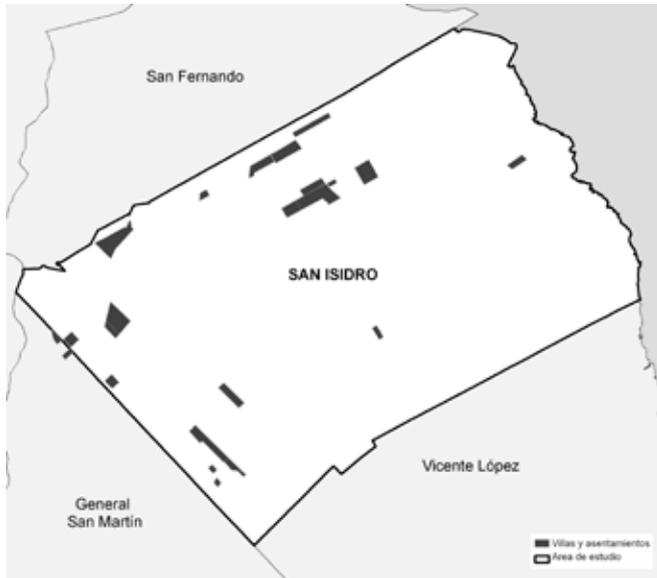
*Vacios urbanos detectados en 1991*



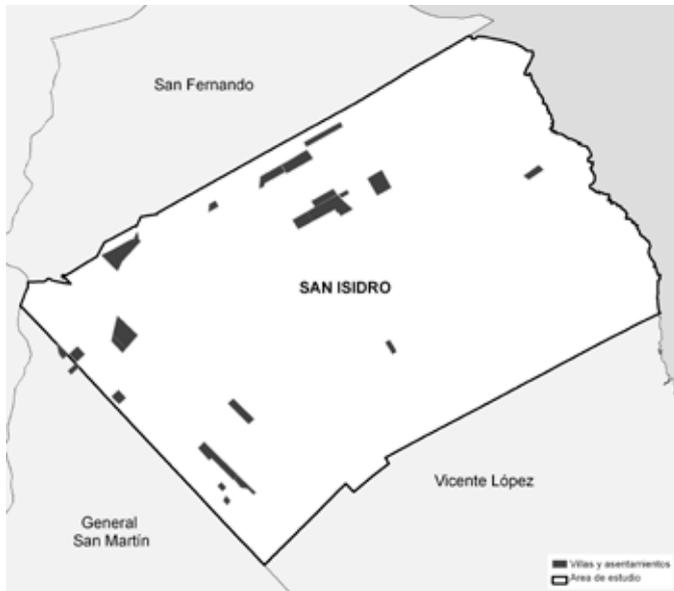
*Vacios urbanos detectados en 2001*



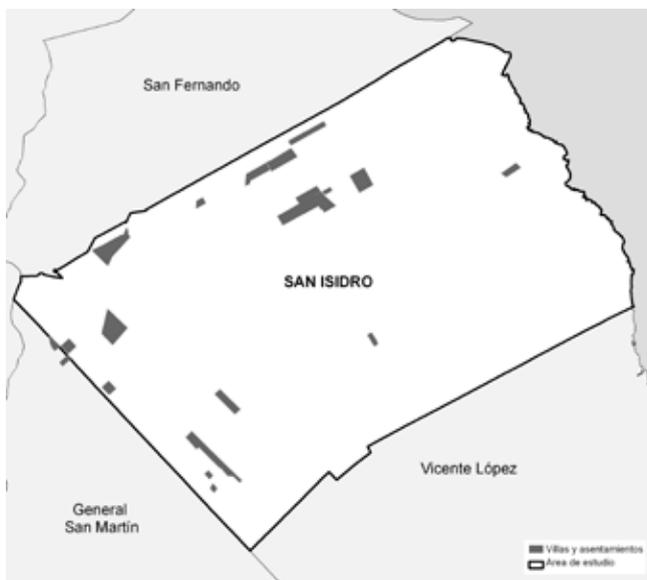
***Villas y asentamientos en 1991***



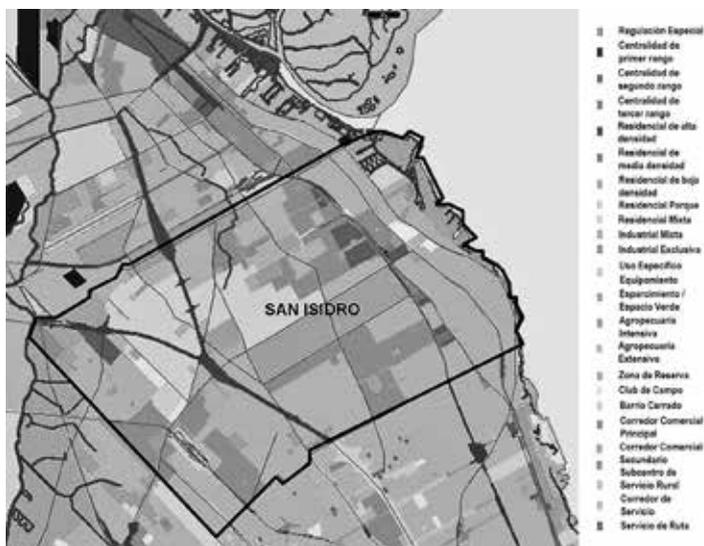
***Villas y asentamientos en 2001***



### *Villas y asentamientos en 2010*



### *Distritos de zonificación urbana en 2010*



Fuente de los mapas 49 a 67: elaboración propia a partir de información relevada.

Los lineamientos del Código de Edificación de San Isidro generaron los primeros intentos de regulación del uso del suelo –Ordenanza 3805/61, reglamentada por el Decreto 270/1969–, lo que fijó antecedentes para la futura elaboración de un plan regulador que tienda a modernizar y adecuar la normativa en un texto único en forma de código.

Una característica diferencial del distrito se encuentra dada por sus cualidades topográficas: una de sus dos zonas es llamada “El Bajo” y –en contraposición– la otra es conocida como “El Alto”. Esto se debe a que se trata de un territorio ribereño, cuyo borde está definido por un barranco de fuerte pendiente que desemboca en el Río de la Plata.

Debido a sus condiciones paisajísticas y ambientales, en “El Bajo” se observan usos residenciales de elevado valor económico y extensas superficies de parcelas, con barrios cerrados, espacios de uso público de calidad y zonas reservadas a actividades náuticas (guarderías, puerto, amarras). En el sector próximo a la ribera (hacia el este, entre las vías del ferrocarril Mitre y el río) aparece una zonificación especial para “Barrio privado”.

En “El Alto”, en cambio, el uso se complejiza, con predominio de actividades residenciales y comercios de apoyo. Cerca del 80% de su superficie presenta estas características, mientras que el área comercial por excelencia se ha extendido sobre las avenidas Centenario y Rolón. Otras arterias también se despliegan como corredores comerciales lineales. Así sucede, por ejemplo, con las calles Juan B. Justo, Tomkinson, Don Bosco y Alsina, entre otras.

Se han desarrollado actividades comerciales en el área de centralidad que se conforma en las cercanías de la estación del ferrocarril y del área ribereña, la cual se encuentra dominada por la presencia de bares y de restaurantes. Además, debido a la geografía del lugar el área congrega actividades deportivas y recreativas, mientras que los usos industriales quedan entremezclados con la trama urbana.

Esta zona tiene una importante mixtura y se caracteriza por las heterogéneas actividades permitidas, entre las que prevalecen aquellas vinculadas a la vivienda. En el este se destaca una zona náutica y de acceso al río que, junto con algunos barrios cerrados, termina de conformar un escenario urbano típico. Allí se localiza el Tren de la Costa, cuya traza divide –al pie de la barranca– el área de clubes de la zona residencial tradicional de alta renta.

Hacia el oeste puede observarse el desarrollo residencial exclusivo, y en el sur se encuentran grandes galpones y algunos conjuntos de vivienda social. Las actividades comerciales y las construcciones en altura se concentran entre las avenidas Del Libertador y Centenario.

En este escenario se puede constatar que la Ley 8912/1977 frenó relativamente los loteos masivos sin infraestructuras, pero, a su vez, dejó a una gran cantidad de población destinada a adquirir sus viviendas en el mercado informal, en asentamientos y villas, ya que el tendido de infraestructura urbana no era parte de las políticas públicas y los particulares no podían costearse un lote provisto con esos servicios.

Las tipologías constructivas, los usos y actividades, las relaciones sociales y las inversiones presentes en cada territorio responden a una gran diversidad de factores, entre los cuales encontramos desde la topografía –tal es el caso arriba mencionado– hasta los períodos de urbanización históricos, pasando por la normativa urbanística, la disponibilidad de espacio, la presencia de infraestructura y la cercanía a vías de comunicación. A partir de estas caracterizaciones, entonces, proponemos examinar los efectos de una calificación diferencial del territorio en los municipios estudiados.

### **Imagen 7. Procesos de consolidación urbana en San Isidro**



## Efectos de una calificación diferencial del territorio

Los niveles de *precariedad sociourbana* identificados en los casos estudiados evidencian procesos de espacialización definidos por la *calificación diferencial* de un territorio. Tales espacios se valorizan a partir de los marcos normativos que establecen criterios para la dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios, y, consecuentemente, para la interacción entre actores sociales que disputan el acceso al suelo.

De este modo aparece, entonces, una diferenciación espacial de las distintas partes de la ciudad y una demarcación simbólica de esas partes diferenciadas. Este complejo escenario tiene como protagonista desde 1977 en toda la provincia de Buenos Aires a una ley de ordenamiento del territorio, la Ley 8912, que determinó en sus fundamentos la creación, ampliación y reestructuración de núcleos urbanos, el uso y la subdivisión de la tierra.

Al mismo tiempo, delegó en los municipios la formulación de planes y códigos para sus propios distritos. En el caso de aquellos que hoy conforman el ex General Sarmiento –San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas–, la sanción de un código de zonificación se basó oportunamente en la aplicación de un *zoning* tradicional, heredero de los mismos paradigmas urbanísticos del Modernismo en los que se fundó esta ley provincial de referencia.

Con estos criterios se buscó impedir la expansión de núcleos urbanos sin servicios mínimos, con fraccionamientos que no resultan justificados al no responder a una concreta demanda de espacios edificables y que tienen fines esencialmente especulativos. Se apuntó a controlar una aglomeración urbana que ha generado desorden y desequilibrio humano y económico.

Esta ley también sostiene que “igualmente imperiosa resulta la preservación del uso productivo de la tierra rural, regulando la transformación de esta en parcelas de uso urbano y evitando la clara tendencia exteriorizada por una constante disminución de las tierras destinadas a la explotación agropecuaria”. Sin embargo, en estos distritos se constata que las tierras rurales o “periurbanas”

han sido avasalladas desde entonces por el avance de los clubes de campo y de las urbanizaciones cerradas, tipologías urbanas que resultan más rentables que la propia actividad rural que la normativa buscó proteger (imágenes 8 a 10).

**Imagen 8. Escenario urbano del área de estudio de San Miguel**



**Imagen 9. Escenario urbano del área de estudio de José C. Paz**



### **Imagen 10. Escenario urbano del área de estudio de San Isidro**



### **Los tipos de ocupación identificados**

La citada ley provincial de uso del suelo establece criterios para la utilización de las parcelas urbanas aún no edificadas, delimita las funciones de los municipios en materia de regulación de la intensidad y la ocupación del suelo y dispone la suspensión del fraccionamiento de parcelas rurales, subrurales y suburbanas que originen parcelas urbanas.

Asimismo, deposita en cada uno de los municipios la obligación de definir y clasificar sus partes en zonas urbanas, complementarias, rurales, residenciales, industriales, de esparcimiento y de reserva para ensanche, así como también identificar los espacios circulatorios necesarios para el desarrollo de las distintas actividades.

Con respecto al proceso de ocupación del territorio, este marco regulatorio plantea que para la creación de un núcleo urbano, el Estado municipal o provincial puede proceder a expropiar tierra privada por motivos de utilidad pública. Con lo cual, dota al espacio urbano y al rural de una función social que se encuentra por encima de la propiedad privada o, mejor dicho, que es un atributo de la propiedad privada que, si bien es respetada como tal, debe estar subordinada a la función social, lo que permite mayores capacidades para la gestión urbana estratégica.

En términos generales, también regula las características mínimas del *zoning* a ser desarrollado por los municipios y establece la densidad de ocupación, la dotación de servicios para la ciudad y los indicadores urbanísticos (Factor de Ocupación del Suelo –FOS– y Factor de Ocupación Total –FOT–) para una parcela.

Con respecto a la subdivisión del suelo, especifica las dimensiones mínimas de la manzana (50 metros) y de las vías de circulación especial (150 metros). Señala asimismo que ninguna parcela nueva puede tener un ancho menor a 12 metros y una superficie inferior a 300 metros cuadrados, dependiendo de la infraestructura sanitaria de la zona. Finalmente, determina los estándares mínimos para los clubes de campo y las cesiones de tierra en función de la densidad de población, con el objetivo de crear más espacios verdes por habitante.

La normativa delega en cada municipio el planeamiento físico mediante planes de ordenamiento integrales, de modo de promover la articulación entre los tres niveles de Estado (nacional, provincial y municipal), especialmente en materia de movilidad y transporte. Modificaciones a la ley (en 1989) le otorgaron además atribuciones a los gobiernos locales para someter el interés privado al bien común en aquellas propiedades urbanas subutilizadas (imágenes 11 a 13).

### **Imagen 11. Cualidades del área de estudio de San Miguel**



**Imagen 12. Cualidades del área de estudio de José C. Paz**



**Imagen 13. Cualidades del área de estudio de San Isidro**



## Acerca del parcelamiento especulativo

A partir de este escenario regulatorio, todos los municipios de la provincia de Buenos Aires sancionaron oportunamente un código de zonificación, los cuales, en muchos casos, fueron acompañados por el desarrollo de planes de ordenamiento urbano. De modo que esta ley cumplió un papel central en la homogeneización de las herramientas de gestión territorial, con indicadores mínimos de zonificación, construcción y habitabilidad. Sin embargo, adecuaciones posteriores (en 1983) indicaron que –por iniciativa municipal o provincial– sería posible autorizar proyectos referidos a situaciones particularizadas cuando no satisficieran algunos recaudos o indicadores establecidos en esta disposición. Es decir, se les otorgó a los gobiernos locales poder de acción absoluto para el desarrollo de temas específicos.

Por otro lado, subraya que todo parcelamiento aprobado con anterioridad y que carezca de servicios de agua corriente o cloaca debe quedar sujeto a las restricciones para el uso e, incluso, implica la prohibición de edificar hasta tanto no se desarrollen las infraestructuras correspondientes. Entre sus fundamentos, define la ampliación y la reestructuración de núcleos urbanos con la voluntad de generar espacios verdes, áreas urbanas e industriales, con servicios y equipamientos acordes a la intensidad de la ocupación. Y las excepciones a la ley (en 1983) le otorgaron atribuciones extremas a los poderes ejecutivos (municipal y provincial).

¿Cómo entender la ciudad, entonces, cuando el Estado a través de sus acciones no consigue garantizar un funcionamiento adecuado de ella en relación con las necesidades diversas de sus habitantes? En el contexto problemático que motivó la sanción de esta ley se encuentran innumerables parcelamientos que no respondían a una demanda real sino a iniciativas meramente especulativas sobre suelo rural carente de servicios urbanos mínimos. A partir de ello, para nuevas subdivisiones y la creación de nuevos núcleos urbanos se determinaron ciertas previsiones de cesión de espacio público para calles, plazas, infraestructuras y equipamientos urbanos.

Si bien, como efecto directo de la aplicación de esta ley, se logró detener el parcelamiento indiscriminado –que la ley denomina “especulativo”–, esta no ofrece respuestas al incremento de los precios del suelo, elimina la demanda efectiva, ignora la presencia de asentamientos populares y villas y no se refiere al régimen de propiedad de esos territorios ni al proceso creciente de contaminación del suelo y de las cuencas, ni tampoco, finalmente, a criterios para la preservación y el manejo agropecuario de las tierras productivas (imágenes 14 a 16).

**Imagen 14. Estado de la calzada del área de estudio de San Miguel**



**Imagen 15. Estado de la calzada del área de estudio de José C. Paz**



### **Imagen 16. Estado de la calzada del área de estudio de San Isidro**



### **Hacia un sinceramiento normativo**

Caracterizada como una norma mayormente técnica, teórica y restrictiva, la Ley 8.912 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires ha sido desde 1977 el instrumento que reguló la construcción y expansión de la ciudad en dicha provincia. Debido a sus especificidades y al contexto temporal, socioeconómico y político en el cual se sancionó, aunque logró evitar la proliferación descontrolada de loteos sin infraestructuras, la urbanización, como consecuencia de su aplicación, no ha resultado en una ciudad ordenada, accesible, equitativa y respetuosa con el medio ambiente, lo que contradice sus propios objetivos de sustentabilidad ambiental, lucha contra la especulación, participación ciudadana, accesibilidad a vivienda e infraestructura urbana.

Al momento de aprobación de la Ley 8.912, la mayor parte del territorio de los municipios aquí estudiados ya estaba parcelado, por lo que se puede observar que en la mayoría de las ocasiones las parcelas poseen 8,66 o 10 metros de ancho, en lugar de los 12 señalados por la Ley como mínimo para la subdivisión de lotes. Así, las nuevas áreas urbanizadas generalmente fueron subdivididas por propiedad horizontal, lo que dio lugar a edificios en altura, a

urbanizaciones cerradas o a complejos de vivienda colectiva que conviven en sus periferias sin consolidar con numerosos asentamientos populares, construidos y habitados por familias y movimientos sociales que no conseguían alcanzar los costos que significaba comprar lotes individuales en el mercado formal, con todos los servicios urbanos e infraestructuras, como lo establecía la norma.

Es importante mencionar que –aunque por fuera del período de estudio– a fines de 2012 se sancionó la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, que, de alguna manera, vino a complementar y saldar las deudas de la Ley 8.912 en los términos planteados de equidad y reconocimiento de la ciudad auto-construida, incluyendo diversos instrumentos de diagnóstico y apoyo al hábitat social, y reconociendo y fomentando el accionar de los diversos actores sociales.

De los municipios observados en el período de estudio se observa que José C. Paz no ha formulado nuevas normas ni actualizado su código urbanístico respecto al heredado por el antiguo municipio de origen. Por su parte, San Miguel solo ha desarrollado una serie de ordenanzas modificatorias que, entre otras cuestiones, permiten la edificación con mayor altura en zonas en las que antes no estaba permitido, mientras que San Isidro propuso algunos planes de desarrollo urbano particulares, además de los códigos de zonificación y de edificación.

A partir de los casos estudiados, queda de manifiesto cómo el marco normativo que define las reglas urbanísticas en estos distritos se olvida de mencionar y legislar algunas cuestiones centrales propias del territorio, como por ejemplo la noción de responsabilidad de los propietarios sobre una función social del suelo y la participación de la sociedad en los procesos de valorización que generan la normativa y el accionar públicos a partir de iniciativas como la dotación de infraestructuras (Petrelli, 2014).

En términos de accesibilidad y equidad, la ley no hace referencia a las personas como actores activos en la construcción de la ciudad y a sus necesidades de hábitat, así como tampoco a sus posibilidades reales de acceder a la vivienda a través de diferentes operatorias, como alquiler, compra o cesión. A pesar de que se establecen competencias específicas para los diferentes niveles del Estado y dentro de estos se plantean diferentes roles para las diversas áreas provinciales y locales con incumbencias en los temas urbanos, se puede decir que se trataría de una normativa sin actores, debido a que las organizaciones sociales que históricamente han tenido un fuerte accionar en el territorio no tienen lugar alguno.

Por otro lado, se les da gran importancia y tratamiento a los medios de transporte y a las vialidades dentro de la ciudad, dado que ellos garantizan la

circulación del capital y su reproducción. No obstante declamaciones acerca de la importancia del paisaje y del espacio público, no se refiere especialmente a zonas para urbanizaciones y viviendas de interés social, ni tampoco a los procesos de reproducción propios de las clases populares. Esta ciudad tiene como base de reproducción las inversiones privadas, sostenidas por el Estado, y a los propietarios del suelo, las empresas constructoras y los sectores financieros e inmobiliarios, como ejecutores directos.

En este sentido, los casos estudiados responden –en diferente grado cada uno– a los parámetros que la Ley 8.912 ha establecido para la construcción de la ciudad bonaerense, pero sobre todo a los resultados no deseados de su aplicación. Así, se pone en evidencia la necesidad de tender hacia un “sinceramiento normativo”, es decir, generar un marco legal que, entre otras cosas, responda y reconozca las situaciones actuales, que afronte la fragmentación social y urbana creciente, que incorpore la informalidad a la dinámica regulatoria y que reconsidere los indicadores de edificabilidad en aquellas áreas dotadas de infraestructuras y equipamientos en favor de mayores criterios de equidad, inclusión y equilibrio territorial (imágenes 17 a 19).

### **Imagen 17. Consistencia urbana del área de estudio de San Miguel**



**Imagen 18. Consistencia urbana del área de estudio de José C. Paz**



**Imagen 19. Consistencia urbana del área de estudio de San Isidro**





# Precariedad sociourbana de los diferentes municipios

La ciudad se valoriza por la interacción entre actores sociales que disputan el acceso al suelo y por las acciones emprendidas por los gobiernos locales, así como también por los marcos regulatorios que orientaron el crecimiento de sus espacios constitutivos. Desde esa lógica, el análisis de la *precariedad sociourbana* se presenta como mecanismo para interpretar los procesos de espacialización de una calificación diferencial del territorio.

La aplicación de esta variable permite comprender la situación de *fragilidad territorial* y de *vulnerabilidad social* de un sector determinado en el marco del proceso de construcción de la ciudad. La importancia de su determinación radica en cuali/cuantificar la diferenciación espacial establecida y las tensiones entre ellas. Se expresa mediante un índice de *precariedad sociourbana* y es producto del procesamiento estadístico de distintas variables emergentes de los censos nacionales de población y vivienda.

A los fines operativos, aunado a los tres casos considerados, se incorporó en este análisis el municipio de Malvinas Argentinas, como parte constitutiva del ex General Sarmiento. Si bien se trabajaron datos de los censos de 1991, 2001 y 2010, la información disponible en cada caso es disímil, por lo que para algunos abordajes y tipos de análisis se cuenta con información de algunos partidos que en otros casos no está disponible o no ha sido posible acceder a ella. En todos los casos, el menor nivel de desagregación de la información disponible ha sido el radio censal.

## **Escenario sociourbano en 1991**

Para comenzar a describir y analizar la situación en cada municipio, se presenta a continuación una síntesis del nivel educativo alcanzado por la población, el régimen de tenencia de la vivienda y del terreno, y el tipo de vivienda y sus

servicios de infraestructura, así como también la interpretación sobre las cualidades sociourbanas de los diferentes municipios estudiados, para 1991 (tablas 1 a 4 y mapas 68 a 84).

**Tabla 1. Variables relativas a los niveles educativos de la población en 1991 por municipio**

Municipio	Jardín de infantes / Total de población (+3)	Nivel primario completo / Total de población (+3)	Nivel secundario / Total de población (+3)	Nivel terciario completo / Total de población (+3)	Nivel universitario / Total de población (+3)
José C. Paz	3,51	72,04	20,99	2,04	1,34
Malvinas Argentinas	3,57	67,90	24,16	2,24	2,03
San Isidro	4,03	42,62	33,62	6,95	12,68
San Miguel	3,90	59,59	27,87	4,18	4,38

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

**Tabla 2. Variables relativas al régimen de tenencia de la vivienda y del terreno en 1991 por municipio**

Municipio	Propietarios de la vivienda y del terreno / Total de hogares	Propietarios solo de la vivienda / Total de hogares	Inquilinos de la vivienda / Total de hogares	Otros tipos de tenencia / Total de hogares
José C. Paz	68,26	5,59	6,85	19,30
Malvinas Argentinas	67,56	5,63	6,84	19,98
San Isidro	68,78	6,22	11,74	13,26
San Miguel	66,37	7,48	9,27	16,88

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

**Tabla 3. Variables relativas al tipo de vivienda en 1991 por municipio**

Municipio	Casa "Tipo A" y departamento / Total de viviendas	Casa "Tipo rancho" o "Casilla" / Total de viviendas	Casa "Tipo B" / Total de viviendas
José C. Paz	51,04	13,92	32,57
Malvinas Argentinas	58,42	13,28	25,46
San Isidro	90,46	4,59	3,08
San Miguel	67,13	11,10	19,62

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

**Tabla 4. Variables relativas a los servicios de infraestructura en 1991 por municipio**

Municipio	Dotación de cloacas / Total de hogares	Agua corriente / Total de hogares
José C. Paz	0,92	1,93
Malvinas Argentinas	1,13	2,07
San Isidro	37,89	87,25
San Miguel	19,72	23,20

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

Constituida la autosuburbanización popular por parte de los trabajadores industriales, se consolidó la expresión de una periferia expandida y fuertemente segregada. Mientras el centro se densificaba y diversificaba, la periferia se expresaba por medio de la reproducción de loteos económicos como única forma de acceso a suelo para autoconstrucción. Se trató de una etapa de conquistas populares continuas en busca de condiciones mínimas de habitabilidad.

## Mapas 68 a 84. Cualidades sociourbanas de los municipios en 1991

### *Población que asistió a jardín de infantes*



### *Población con educación primaria completa*



***Población con educación primaria incompleta***



***Población con educación secundaria completa***



***Población con educación secundaria incompleta***



***Población con educación terciaria completa***



***Población con educación terciaria incompleta***



***Población con educación universitaria completa***



*Población con educación universitaria incompleta*



*Propietarios de la vivienda y el terreno*



***Propietarios solo de la vivienda***



***Inquilinos sobre total de hogares***



*Porcentaje de casas "Tipo A"*



*Porcentaje de casas "Tipo B"*



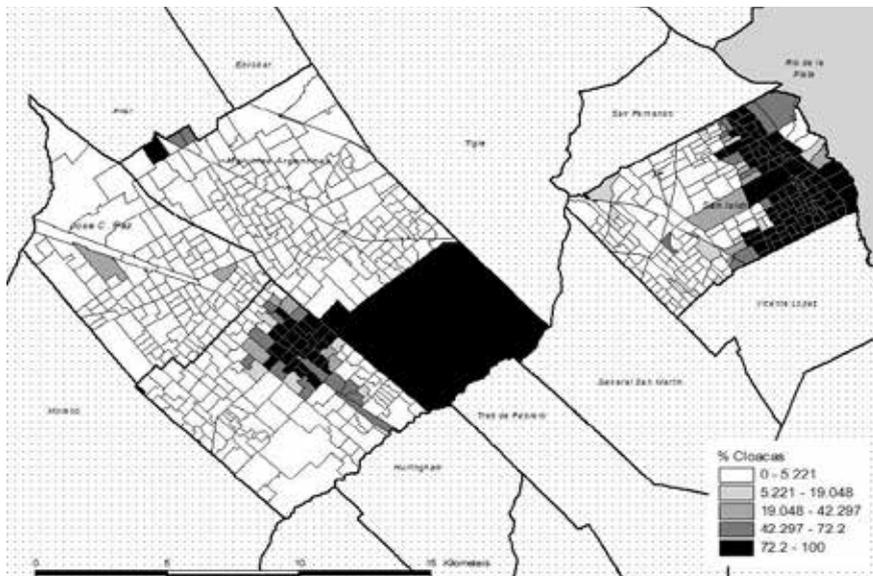
**Porcentaje de casas “Tipo rancho”**



**Viviendas servidas con agua de red**



*Viviendas con servicio de red cloacal*



Fuente de los mapas 68 a 84: elaboración propia a partir de datos del Censo de 1991.

**Escenario sociourbano en 2001**

Como se ha realizado para 1991, a continuación se presenta una síntesis de la situación ocupacional y de seguridad social de la población, el nivel educativo alcanzado, el régimen de tenencia de la vivienda y del terreno, y el tipo de vivienda y sus servicios de infraestructura, así como también la interpretación sobre las cualidades sociourbanas de los diferentes municipios, en 2001 (tablas 5 a 9 y mapas 85 a 106).

Dadas las particulares modalidades de presentación de la información estadística, para determinar el nivel de ocupación se debió realizar el agrupamiento de variables censales: 1) Solo trabaja; 2) Trabaja/Estudia; 3) Trabaja/Es jubilado; y 4) Trabaja/Estudia/Es jubilado. Para identificar el grado de desocupación se hizo lo propio con: 1) Solo busca trabajo; 2) Busca trabajo/Estudia; 3) Busca trabajo/Es jubilado; y 4) Busca trabajo/Estudia/Es jubilado. Y para definir la población económicamente activa, se agrupó la población de 15 a 64 años, obtenida de la tabla por grupos quinquenales del mismo censo.

**Tabla 5. Variables relativas a la situación ocupacional y de seguridad social en 2001 por municipio**

Municipio	Ocupación / Población Económicamente Activa	Posee obra social / Total de población	Jubilación o pensión / Población de 65 años y más
José C. Paz	35,1	36,8	57,5
Malvinas Argentinas	41,2	41,6	59,9
San Isidro	56,2	68,0	74,7
San Miguel	43,1	48,7	51,3

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

**Tabla 6. Variables relativas al nivel educativo de la población en 2001 por municipio**

Municipio	Nunca asistió / Total de población (+3)	Jardín de infantes / Total de población (+3)	Nivel primario / Total de población (+3)	Nivel secundario / Total de población (+3)	Nivel terciario / Total de población (+3)	Nivel universitario / Total de población (+3)
José C. Paz	7,1	4,0	55,0	27,9	3,2	2,7
Malvinas Argentinas	6,4	4,1	51,9	30,6	3,2	3,8
San Isidro	2,2	4,0	31,6	33,7	9,0	19,6
San Miguel	4,8	4,4	46,4	31,7	5,5	7,1

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

**Tabla 7. Variables relativas al régimen de tenencia de la vivienda y del terreno en 2001 por municipio**

Municipio	Propietarios de la vivienda y del terreno / Total de hogares	Propietarios solo de la vivienda / Total de hogares	Inquilinos de la vivienda / Total de hogares	Otros tipos de tenencia / Total de hogares
José C. Paz	74,3	6,6	5,1	14,0
Malvinas Argentinas	72,8	6,2	6,6	14,4
San Isidro	75,2	4,2	12,1	8,6
San Miguel	73,9	6,2	7,8	12,1

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

**Tabla 8. Variables relativas al tipo de vivienda en 2001 por municipio**

Municipio	Casa "Tipo A" y departamento / Total de viviendas	Casa "Tipo rancho" o "Casilla" / Total de viviendas	Casa "Tipo B" / Total de viviendas
José C. Paz	56,1	10,2	33,1
Malvinas Argentinas	65,1	8,6	25,6
San Isidro	94,0	3,3	2,1
San Miguel	72,7	5,9	20,9

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

Cabe destacar que fue utilizada información disponible en los censos nacionales de población y vivienda (INDEC 1991; 2001; 2010) referida a ocupación laboral, nivel de educación, cobertura de salud, jubilación y pensión, tenencia de la vivienda, cualidades del terreno y acceso a servicios (electricidad, agua, gas, cloacas). Se complementó con relevamientos in situ y entrevistas focalizadas.

**Tabla 9. Variables relativas a los servicios de infraestructura en 2001 por municipio**

Municipio	Dotación de cloacas / Total de hogares	Agua corriente / Total de hogares	Red de electricidad / Total de hogares
José C. Paz	1,1	8,6	96,1
Malvinas Argentinas	1,2	3,5	96,3
San Isidro	67,4	98,1	97,0
San Miguel	30,4	27,9	97,3

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

### Mapas 85 a 106. Cualidades sociourbanas de los diferentes municipios en 2001

#### *Población ocupada sobre población activa*



*Porcentaje de jubilados con 65 años y más*



*Población que cuenta con cobertura social*



*Población que nunca asistió a la escuela*



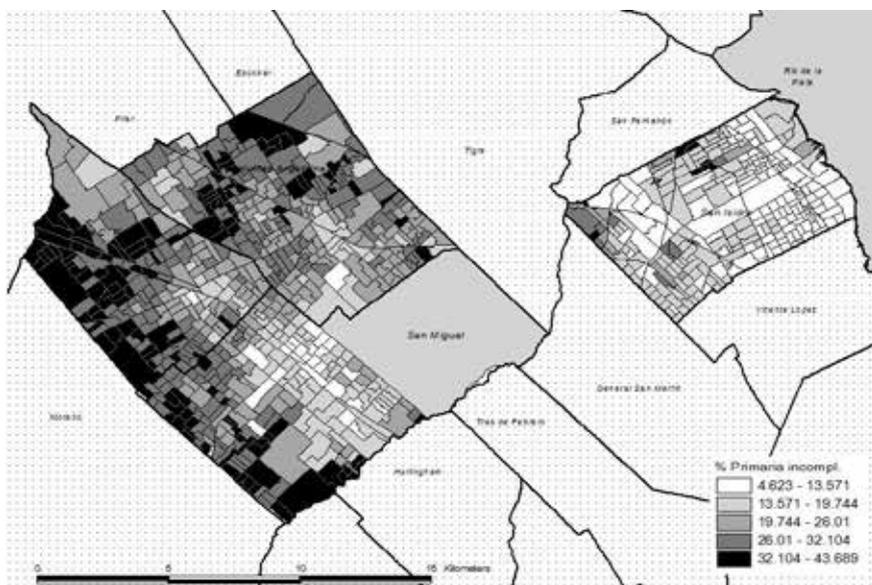
*Población que asistió a jardín de infantes*



***Población con enseñanza primaria completa***



***Población con enseñanza primaria incompleta***



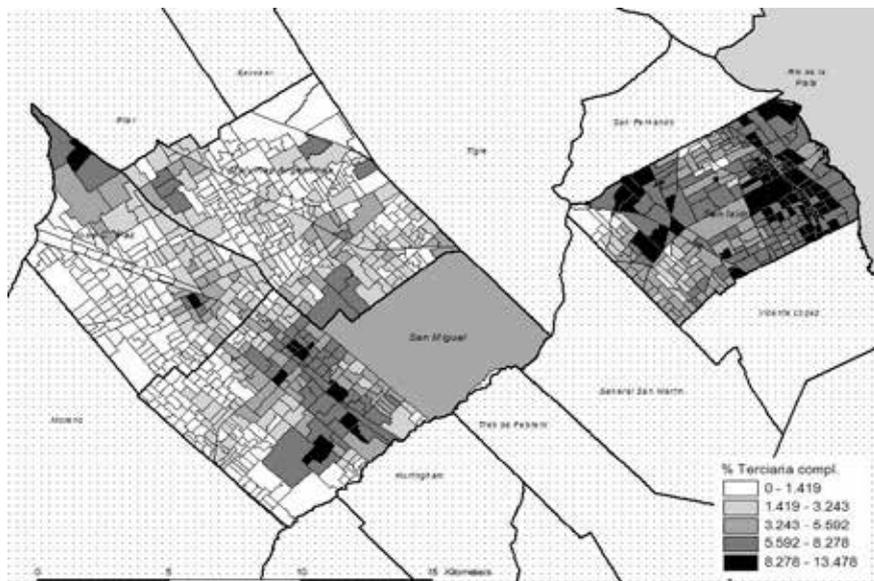
***Población con enseñanza secundaria completa***



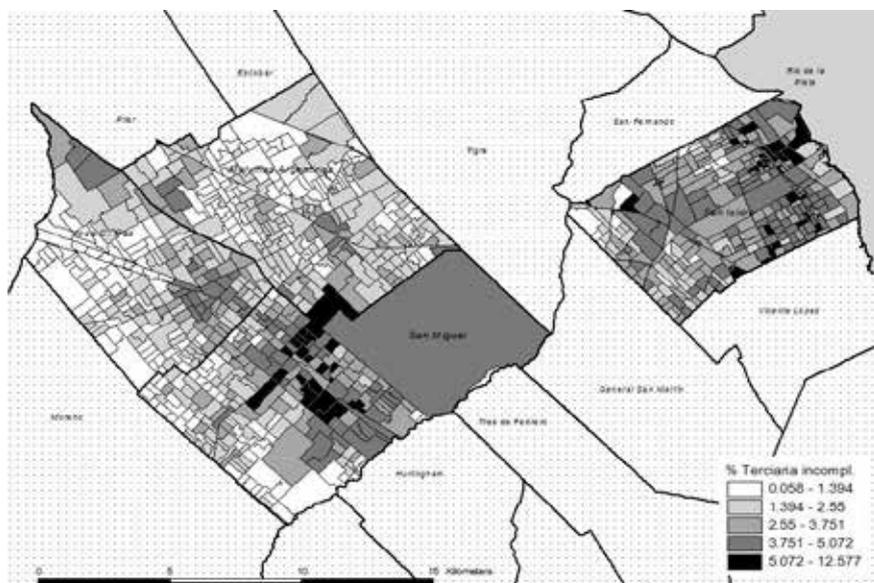
***Población con enseñanza secundaria incompleta***



***Población con enseñanza terciaria completa***



***Población con enseñanza terciaria incompleta***



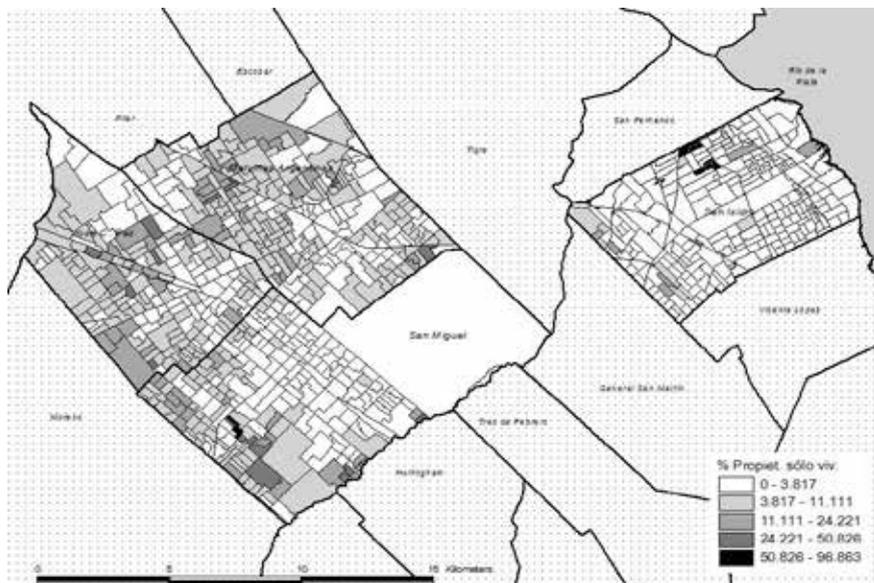
***Población con enseñanza universitaria completa***



***Población con enseñanza universitaria incompleta***



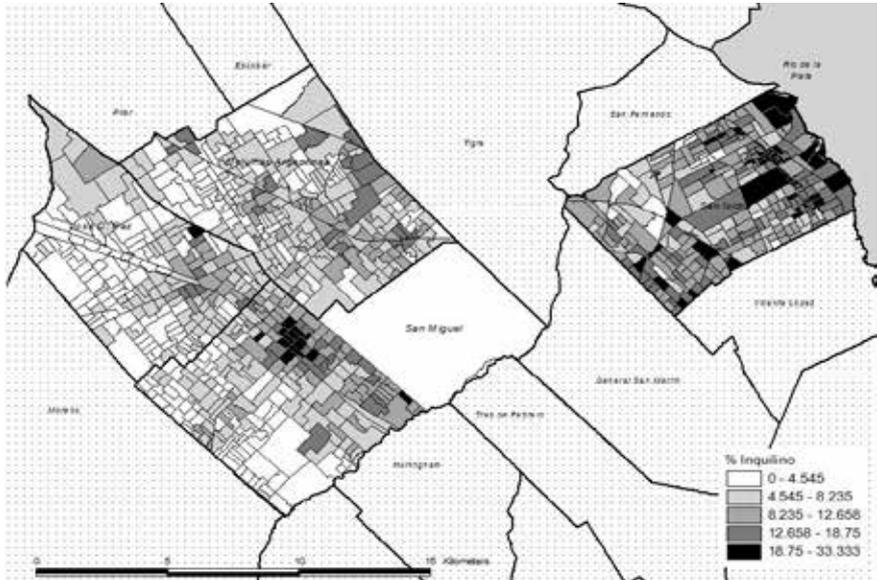
*Propietarios solo de la vivienda*



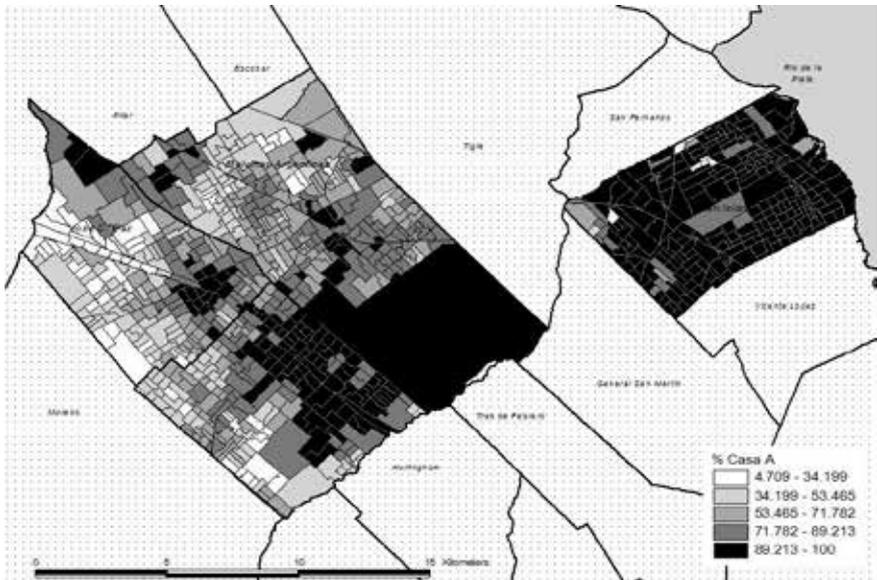
*Propietarios de la vivienda y del terreno*



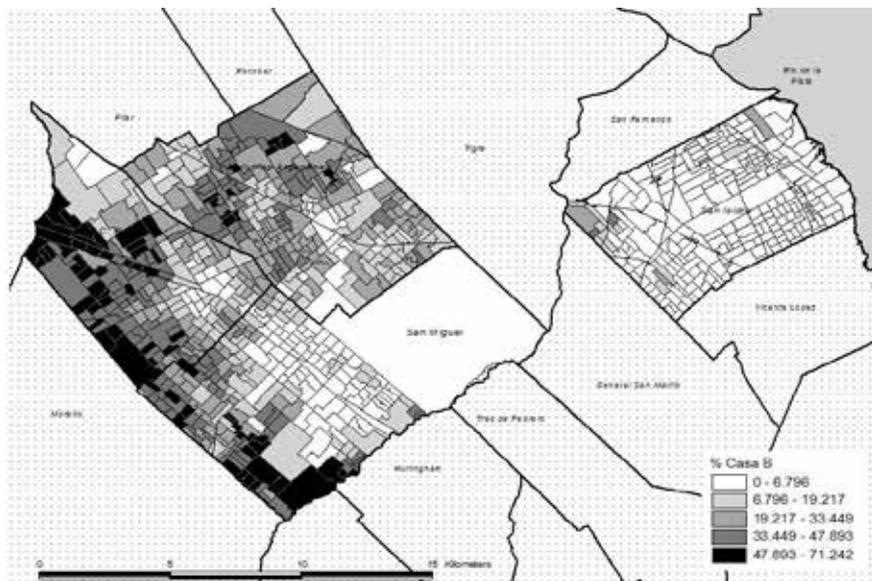
***Inquilinos sobre total de hogares***



***Porcentaje de casas "Tipo A"***



**Porcentaje de casas “Tipo B”**



**Porcentaje de casas “Tipo rancho”**



*Viviendas servidas con agua de red*



*Vivienda con servicio de red cloacal*



### *Red eléctrica sobre total de viviendas*



Fuente de los mapas 85 a 106: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2001.

## **Escenario sociourbano en 2010**

Continuando con el análisis de los datos censales para los años estudiados, se presenta una síntesis de la situación ocupacional de la población, el nivel educativo alcanzado, el régimen de tenencia de la vivienda y del terreno, y el tipo de vivienda y sus servicios de infraestructura, así como también la interpretación sobre las cualidades sociourbanas de los diferentes municipios considerados, en 2010 (tablas 10 a 14 y mapas 107 a 123).

**Tabla 10. Situación ocupacional de la población en 2010 por municipio**

Municipio	Ocupación / Población Económicamente Activa
José C. Paz	72,0
Malvinas Argentinas	73,9
San Isidro	82,2
San Miguel	76,1

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.

**Tabla 11. Variables relativas al nivel educativo de la población en los diferentes municipios en 2010**

Municipio	Nivel primario / Total de población (+3)	Nivel EGB / Total de población (+3)	Nivel secundario / Total de población (+3)	Nivel polimodal / Total de población (+3)	Superior no universitario / Total de población (+3)	Nivel universitario / Total de población (+3)	Nivel posuniversitario / Total de población (+3)
José C. Paz	46,6	4,3	28,9	5,8	3,8	3,8	0,1
Malvinas Argentinas	43,3	3,8	31,3	6,0	3,9	5,2	0,2
San Isidro	25,3	1,9	31,1	3,7	9,5	22,1	1,9
San Miguel	37,5	3,6	31,2	5,5	6,5	9,4	0,5

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.

**Tabla 12. Variables relativas al régimen de tenencia de la vivienda y del terreno en 2010**

Municipio	Propietarios de la vivienda y del terreno / Total de hogares	Propietarios solo de la vivienda / Total de hogares	Inquilinos de la vivienda / Total de hogares	Otros tipos de tenencia / Total de hogares
José C. Paz	72,1	4,9	9,2	13,9
Malvinas Argentinas	70,7	5,7	11,4	12,2
San Isidro	70,8	3,8	17,8	7,6
San Miguel	70,3	5,0	14,7	10,0

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.

**Tabla 13. Variables relativas al tipo de vivienda en 2010**

Municipio	Casa “Tipo A” y departamento / Total de viviendas	Casa “Tipo rancho” o “Casilla” / Total de viviendas
José C. Paz	94,9	4,5
Malvinas Argentinas	94,7	4,5
San Isidro	98,6	1,0
San Miguel	96,6	2,8

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.

**Tabla 14. Variables relativas a los servicios de infraestructura en 2010**

Municipio	Dotación de cloacas / Total de hogares	Agua corriente / Total de hogares
José C. Paz	6,1	17,3
Malvinas Argentinas	2,1	10,8
San Isidro	81,7	98,7
San Miguel	34,7	42,3

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010.

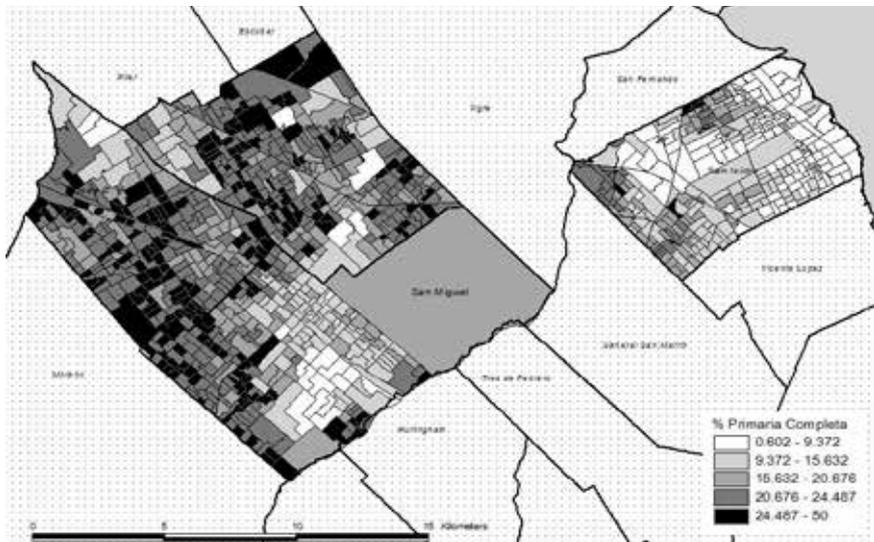
Se observa cómo la periferia –signada por la tendencia a la expansión de villas y asentamientos precarios– comienza a sufrir un nuevo proceso de suburbanización: los sectores de mayores ingresos inician un avance sobre zonas cada vez más externas, vinculadas al centro por carreteras, y les disputan el territorio a las clases trabajadoras, habitantes tradicionales de esa periferia en construcción.

## Mapas 107 a 123. Cualidades sociourbanas de los municipios en 2010

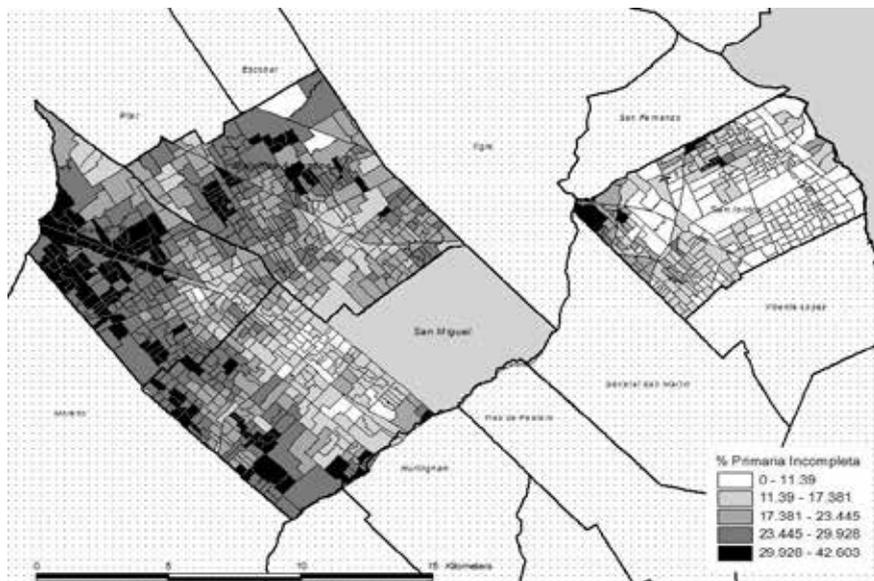
### *Población ocupada sobre población activa*



### *Población con enseñanza primaria completa*



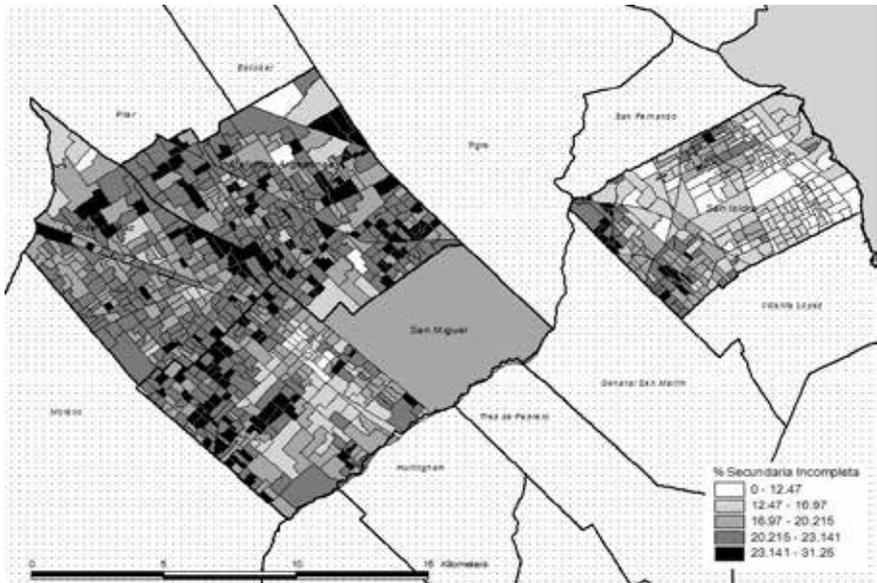
***Población con enseñanza primaria incompleta***



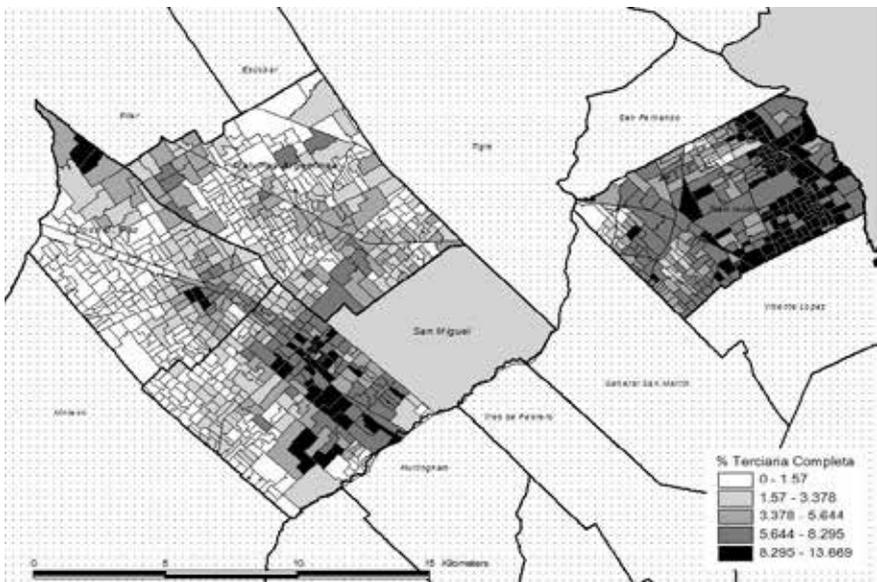
***Población con enseñanza secundaria completa***



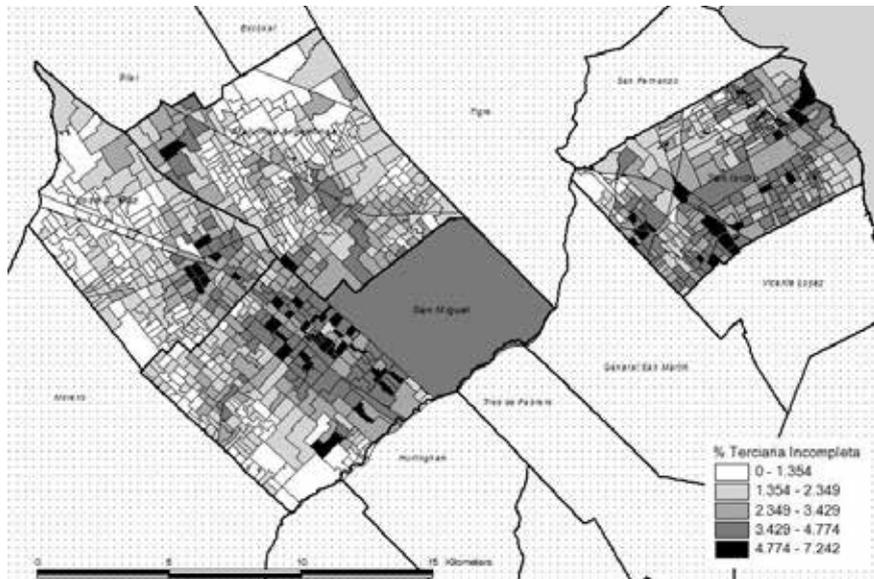
***Población con enseñanza secundaria incompleta***



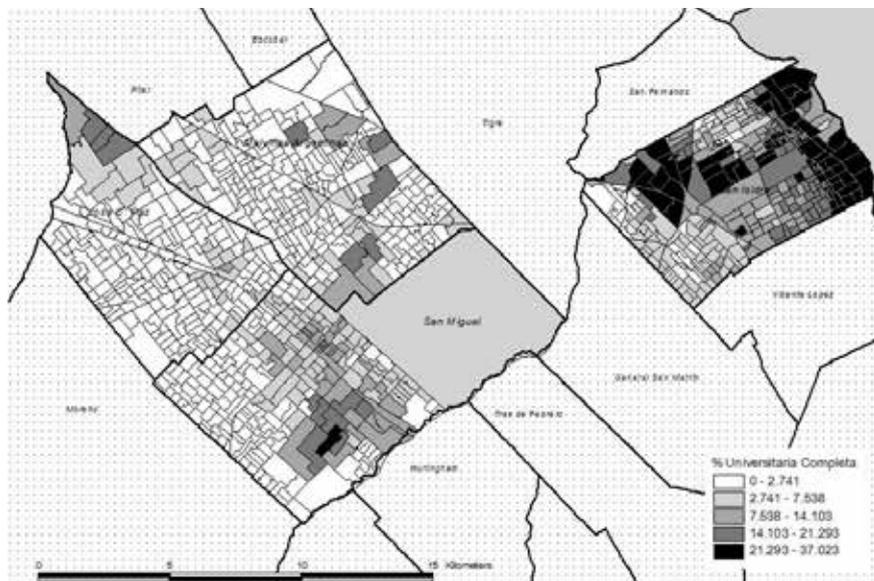
***Población con enseñanza terciaria completa***



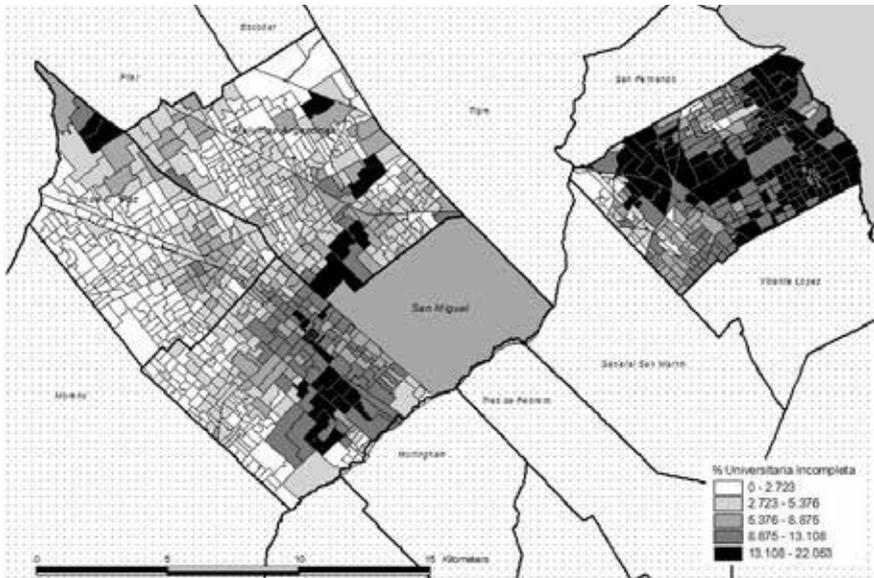
***Población con enseñanza terciaria incompleta***



***Población con enseñanza universitaria completa***



***Población con enseñanza universitaria incompleta***



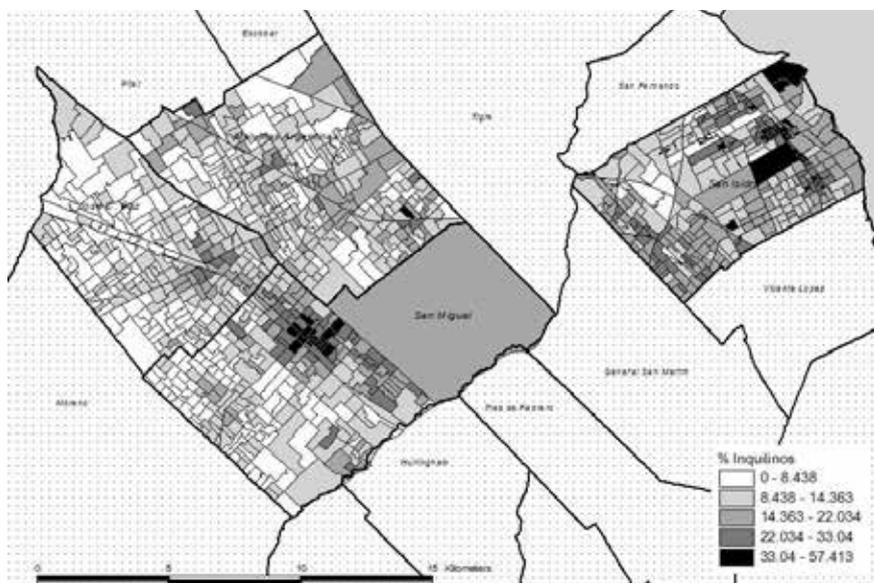
***Propietarios solo de la vivienda***



*Propietarios de la vivienda y del terreno*



*Inquilinos sobre total de hogares*



**Porcentaje de casas "Tipo A"**



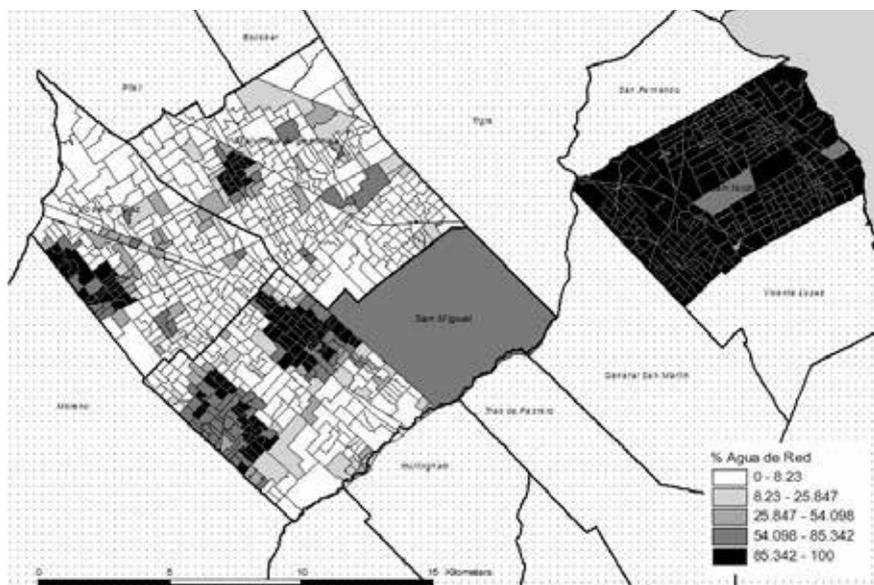
**Porcentaje de casas "Tipo B"**



### Porcentaje de casas “Tipo rancho”



### Viviendas servidas con agua de red



***Viviendas con servicio de red cloacal***

Fuente de los mapas 107 a 123: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2010.

## Procesos de precarización del territorio

El tratamiento de la información censal recogida permite dar cuenta de los procesos estructurales de precarización del territorio. En términos de *incremento poblacional*, por ejemplo, los mayores porcentajes corresponden a José C. Paz, que en las dos décadas estudiadas creció un 40,9%, mientras que San Miguel lo hizo en un 32,1%, y San Isidro decreció un 2,4%. Respecto a la *ocupación laboral*, los índices de ocupación son relevantes en 2001: 35,9% en José C. Paz, 45,4% en San Miguel y 60,8% en San Isidro. Sin embargo, crecieron en 2010 notoriamente: 72%, 76,1% y 82,2% respectivamente.

El tipo de *cobertura de salud* también representó en 2001 elevados porcentajes de personas sin obra social: 63,2% en José C. Paz, 51,3% en San Miguel y 32% en San Isidro. En el mismo período, la mitad de la población de 65 años y más de San Miguel y de José C. Paz no recibía *jubilación o pensión*, mientras que en San Isidro solo contaba con ella una cuarta parte. El acceso a la educación se mantuvo relativamente estable. Disminuyó el acceso al nivel primario pero aumentó el del secundario y el del terciario. Y en 2001 apareció

población que nunca recibió educación escolar: 7% en José C. Paz, 4,8% en San Miguel y 2,2% en San Isidro.

La presencia de hogares *propietarios de la vivienda y del terreno* aumentó entre 1991 y 2001, pero decreció entre 2001 y 2010. En la primera década, la cantidad de hogares que alquilaban se redujo en José C. Paz y en San Miguel, y se incrementó levemente en San Isidro. En la segunda década, los porcentajes muestran un aumento en los tres distritos. Las casas “Tipo B” –aquellas que no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, no disponen de retrete con descarga de agua o tienen piso de tierra u otro material precario– se mantuvieron estables, y paralelamente aumentó el porcentaje de casas “Tipo A”.

Otra de las características a destacar es la relativa a los *asentamientos populares*, que en José C. Paz, en ambos períodos intercensales, muestran un importante crecimiento de su superficie, mientras que no variaron en San Miguel y en San Isidro. Esto puede asociarse al alza de los porcentajes de casas “Tipo B” y de hogares propietarios solo de la vivienda. Esta tendencia también se manifiesta en las casas “Tipo rancho” o “Casilla”, categoría censal que se refiere a aquellas viviendas precarias, generalmente construidas con materiales de baja calidad: las primeras en áreas rurales y las segundas en áreas urbanas.

Un escenario semejante expresa el espacio construido en relación con la dotación de infraestructura y su acceso por parte de la población, con escasa expansión de la red, en unos casos, y bajos niveles de cobertura, en otros. Se observa, en términos cualitativos, la precariedad sociourbana, con deterioro de las condiciones de vida, con dificultades para acceder a coberturas sociales de salud, a la jubilación o a la pensión, con descenso de las cualidades de la vivienda y del terreno.

El punto en cuestión es la emergencia de una ciudad en la cual la construcción de los lugares en los que se desarrolla la vida fue armándose alrededor de las oportunidades de mercado que se les presentaban a los inversores, sectores inmobiliarios, propietarios del suelo, etcétera; lo cual significa que la distribución de la vida en el espacio se produce de acuerdo con intereses, beneficios y oportunidades de esos sectores.

Estas variables se muestran en un índice denominado de “precariedad sociourbana”, que fue elaborado para este trabajo a fines de cuantificar los niveles de precariedad detectados en el territorio. A continuación se presenta la metodología utilizada para la elaboración de dicho índice y su aplicación a los casos estudiados.

# Construcción de un índice de precariedad sociourbana

Para elaborar un *índice de precariedad sociourbana* fue necesario sistematizar la información a nivel de radio censal. En primer lugar, se confeccionó una planilla de compatibilización de variables para detectar las diferencias conceptuales y de disponibilidad de datos entre los censos de 1991, 2001 y 2010. A partir del análisis de tales variables se seleccionaron las que permitieran una más clara comparación y se incluyeron otras variables que enriquecieran el enfoque (cuadro 1).

Se encontró una relación relativamente homogénea de crecimiento entre el porcentaje de casas “Tipo B” y de población con educación primaria incompleta. Se dejaron de lado las casas “Tipo A” (referidas a sectores medios y a zonas de alta consolidación) y, también, las casas “Tipo rancho” o “Casilla” (que representan situaciones extremas).

Asimismo, se detectó que la curva de la población que cuenta con ocupación laboral ofrece un comportamiento de las mismas características que las variables anteriores pero en sentido exactamente inverso: a medida que aumentan los porcentajes de casas “Tipo B” y de población con educación primaria incompleta, disminuyen los valores de la población ocupada. De modo que se invirtieron sus valores para asociar las tres variables en sentido positivo y evitar que se neutralizaran. Por último, se analizaron los cambios de pendiente de la curva y, en función de ello, se realizaron los cortes o “saltos naturales” para establecer las categorías resultantes del *índice de precariedad sociourbana* construido a nivel de radio censal.

Fueron realizados mapas con fines comparativos para implementar el índice construido, uno por cada uno, solo con las variables relativas al tipo de vivienda y al nivel educativo, es decir, con *complejidad II* (mapas 124 a 126). Asimismo, se mapearon variables relativas al tipo de vivienda, al nivel educativo y al nivel de ocupación para los censos de 2001 y 2010, debido a que solo existe disponibilidad de la variable relativa a ocupación en estos censos. Estos mapas indican *complejidad III* (mapas 127 y 128), y caracterizan –en consecuencia– el proceso de diferenciación de lugares en el territorio.

**Cuadro 1. Compatibilización de variables censales de 1991, 2001 y 2010**

Variable	1. Ocupación laboral								
Censo 1991 (Formulario B)	-----								
Censo 1991 (Formulario A)	¿Durante la semana pasada trabajó al menos unas pocas horas?	¿Durante la semana pasada hizo algo en su casa para afuera o ayudó a alguien en un negocio o trabajo?	¿Durante la semana pasada tenía trabajo pero estuvo de licencia por vacaciones o enfermedad?	¿Durante las últimas 4 semanas estuvo buscando trabajo?					
Censo 2001	Ídem								
Censo 2010 (Formulario B)	¿Durante la semana pasada trabajó al menos una hora?	¿Durante la semana pasada hizo alguna change, algo para vender afuera o ayudó a un familiar o amigo en una change o negocio?	¿Durante la semana pasada tenía trabajo pero estuvo de licencia por vacaciones o enfermedad, por suspensión o conflicto laboral?	¿Durante las últimas 4 semanas estuvo buscando trabajo, contestó avisos, consultó a amigos o a parientes o puso carteles?					
Censo 2010 (Formulario A)	Ídem								
Variable	2. Nivel de educación								
Censo 1991 (Formulario B)	¿Cuál fue el nivel más alto que cursó?							¿Completó ese nivel más alto que cursó?	
	Jardín de Infantes o Preescolar	Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Terciario	Nivel Universitario	Ignorado	Si	No	Ignorado
Censo 1991 (Formulario A)	Ídem							Ídem	
Censo 2001	Nivel Inicial (Jardín/Preescolar)	Nivel Primario	Educación General Básica (EGB)	Nivel Secundario	Nivel Polimodal	Terciario no universitario	Nivel Universitario	Ignorado	Ídem
Censo 2010 (Formulario B)	Nivel Inicial (Jardín/Preescolar)	Nivel Primario	Educación General Básica (EGB)	¿Curso primario de 6 años? ¿Curso primario de 7 años?	Nivel Polimodal	Nivel superior no universitario	Nivel Universitario Nivel posuniversitario	Educación especial (para personas con discapacidad)	Ídem
Censo 2010 (Formulario A)	Ídem							Ídem	

## Construcción de un índice de precariedad sociourbana

Variable	<b>3. Cobertura de salud</b>				
Censo 1991 (Formulario B)	-----				
Censo 1991 (Formulario A)	¿Tiene alguna obra social?	¿Está asociado a algún plan médico o mutual?			
Censo 2001	¿Está afiliado a una obra social?	¿Está asociado a un plan de salud privado o mutual?	¿Está asociado a un servicio de emergencia médica?		
Censo 2010 (Formulario B)	-----				
Censo 2010 (Formulario A)	¿Tiene cobertura de salud por una obra social?	¿Tiene cobertura de salud prepaga a través de una obra social?	¿Tiene cobertura de salud prepaga por contratación voluntaria?	¿Tiene cobertura de salud por programas o por planes estatales de salud?	¿No tiene obra social, prepaga o cobertura de salud por plan estatal?

Variable	<b>4. Jubilación y pensión</b>			
Censo 1991 (Formulario B)	-----			
Censo 1991 (Formulario A)	¿Recibe alguna jubilación o pensión?			
Censo 2001	¿Recibe alguna jubilación o pensión?			
Censo 2010 (Formulario B)	-----			
Censo 2010 (Formulario A)	¿Recibe alguna jubilación o pensión?			

Variable	<b>5. Tenencia de la vivienda</b>				
Censo 1991 (Formulario B)	¿Es propietario de la vivienda solamente?				
Censo 1991 (Formulario A)	Ídem				
Censo 2001	La vivienda que ocupa este hogar...				
	¿es propia?	¿es alquilada?	¿es prestada?	¿es cedida por trabajo?	¿otra situación?
Censo 2010 (Formulario B)	Ídem				
Censo 2010 (Formulario A)	Ídem				

Variable	<b>6. Cualidades del terreno</b>			
Censo 1991 (Formulario B)	¿Es propietario de la vivienda y del terreno?			
Censo 1991 (Formulario A)	Ídem			
Censo 2001	¿El terreno es propio?			
Censo 2010 (Formulario B)	Ídem			
Censo 2010 (Formulario A)	Ídem			

Variable	7. Acceso a servicios											
	Electricidad		Agua			Gas			Cloacas			
Censo 1991 (Formulario B)	-----		¿Tiene agua por cañería dentro de la vivienda? ¿Tiene agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno? ¿Tiene agua fuera del terreno? ¿Obtiene el agua a través de la red pública (agua corriente)? ¿Obtiene el agua a través de perforación con bomba a motor? ¿Obtiene el agua a través de perforación con bomba manual? ¿Obtiene el agua a través de pozo? ¿Obtiene el agua a través de agua de lluvia? ¿Obtiene el agua a través de transporte por sistema? ¿Obtiene el agua a través de río, canal, arroyo o similar?			-----			¿El desagüe del inodoro o retrete descarga a red pública (cloaca)? ¿El desagüe del inodoro o retrete descarga a cámara séptica o pozo ciego? ¿El desagüe del inodoro o retrete descarga a un pozo ciego?		Ignorado	
Censo 1991 (Formulario A)	¿Tiene electricidad por red pública o privada?	¿Tiene electricidad por generación propia?	¿No tiene electricidad?			Idem			¿Qué combustible utiliza principalmente para cocinar? Gas de red Gas en tubo Gas en garrafa		Idem	
Censo 2001	¿Existencia de energía eléctrica por red domiciliaria?		Idem			¿Qué combustible utiliza principalmente para cocinar? Gas de red Gas en tubo Gas en garrafa			Idem	Idem	Idem	¿El desagüe del inodoro es un hoyo, una excavación en la tierra o similar?
Censo 2010 (Formulario B)	-----		Idem			¿Qué combustible utiliza principalmente para cocinar? Gas de red Gas en tubo Gas en garrafa Gas a granel (zeppelin)			Idem			
Censo 2010 (Formulario A)	¿Este hogar tiene electricidad por red pública?	¿Este hogar tiene electricidad por generación propia a motor?	¿Este hogar tiene electricidad por generación propia por otros medios?			Idem			Idem			

Fuente: elaboración propia a partir de información censal.



Mapa 125. Niveles de precariedad sociourbana para 2001

*Índice de complejidad II: variables relativas al tipo de vivienda y al nivel educativo*

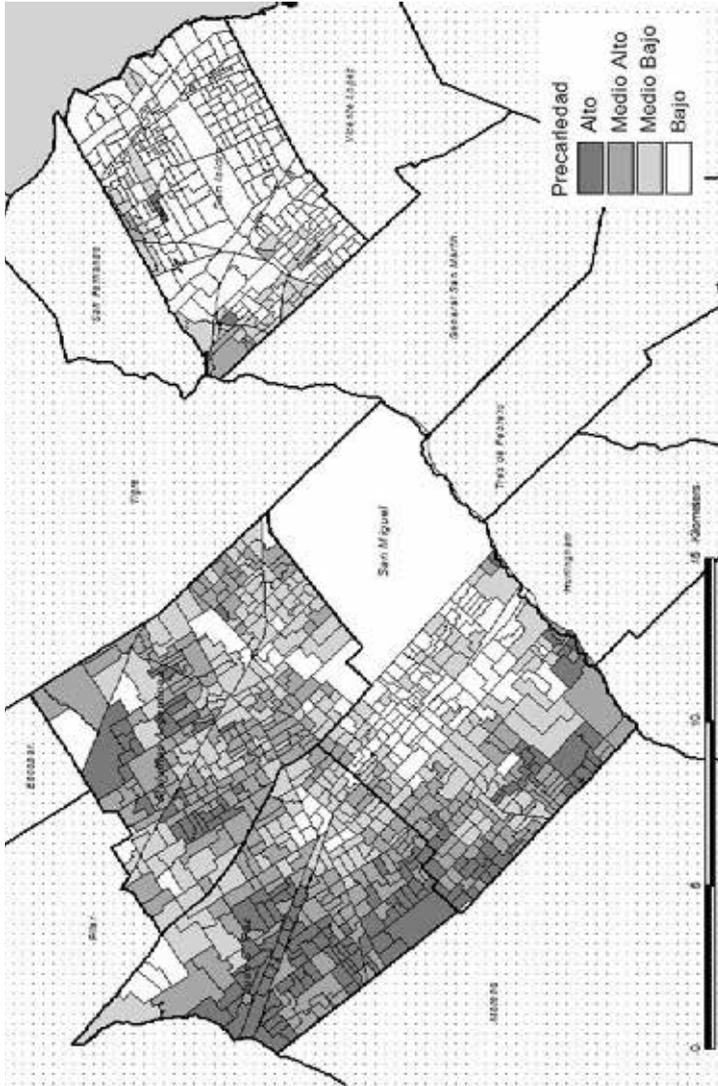


Fuente: elaboración propia a partir de información censal.



Mapa 127. Niveles de precariedad sociourbana para 2001

*Índice de complejidad III: variables relativas al tipo de vivienda, al nivel educativo y al nivel de ocupación*



Fuente: elaboración propia a partir de información censal.

Mapa 128. Niveles de precariedad sociourbana para 2010  
*Índice de complejidad III: variables relativas al tipo de vivienda, al nivel educativo y al nivel de ocupación*



Fuente: elaboración propia a partir de información censal.

## Condiciones generales de precariedad

La espacialización de los diferentes datos censales y de las diferentes variables en el territorio genera una herramienta de gran importancia que permite mostrar cómo entre 1991 y 2010 se fueron consolidando diferentes niveles de precariedad sociourbana. Esto confirma las características de una sociedad en intensa transformación como resultado de la incidencia local de procesos globales (Tella, 2007). En relación con la construcción del espacio, se muestran dos fenómenos espaciales de relevancia en el período estudiado: el crecimiento de los barrios cerrados y el de los asentamientos populares, con incremento de su población y de la superficie que ocupan (Lombardo, 1999).

Entre los aspectos salientes de las áreas estudiadas, se puede observar cómo, mientras la retícula urbana de la ciudad consolidada permanece estable –y en ciertos espacios puntuales se densifica–, el crecimiento sustancial se produce en aquellos lugares en los que se han construido las urbanizaciones cerradas y los asentamientos populares. A este fenómeno puede asociarse el aumento de la propiedad de la vivienda y del terreno en San Miguel y el crecimiento de la población en José C. Paz, municipio que ha jugado un rol preponderante como receptor de población expulsada de otros distritos de la región metropolitana y de otros sectores a partir de 2001, sobre todo debido a motivos asociados a la dificultad de mantener el pago del alquiler de su vivienda.

Estos hechos observables ponen de manifiesto la importancia de entender a la ciudad inserta en redes de reproducción, en las que, para sostener la ingeniería socioespacial que sustente el lugar de producción, se demanda cierto orden urbano que organice el territorio. En este juego de roles estratégicos se construye un escenario particular en el cual el Estado se ocupa de ordenar espacios y actividades y el mercado define las condiciones favorables que debiera brindarle la ciudad para garantizar la reproducción del capital. En consecuencia, se conforma un discurso urbano, legitimado socialmente, mediante el cual la ciudad expresa *orden, poder y diferenciación* para garantizar las condiciones necesarias de reproducción (Tella, 2015).

La ciudad, entonces, se presenta como un escenario de luchas constantes a partir de las cuales se van modelando los diferentes espacios urbanos y tejiendo las relaciones sociales que los sustentan. Tales procesos generan nuevas relaciones entre *espacio, poder e identidad* (ibídem) y, en esa lógica, se fomenta un modelo de ciudad que actúa fundamentalmente como espacio de negocios, acentuando las diferencias en el derecho que tienen los distintos sectores sociales a acceder a ella y a los bienes y servicios que eso significa.

## Consideraciones finales

La ciudad es un conjunto organizado de lugares y de espacios que los actores sociales construyen en el marco de las posibilidades estructurales para desarrollar sus vidas. Para comprender este proceso se consideran las relaciones socioeconómicas imperantes, los marcos normativos, las características del espacio construido y el accionar de los propios actores que inciden en dicho espacio. La información ha sido obtenida a partir del relevamiento directo en el territorio y de datos censales complementarios para el período 1991-2010.

El tipo de ocupación de la población, el nivel de educación al que tuvo acceso, la cobertura de salud, el acceso a una jubilación o pensión de los adultos mayores, las características de tenencia del suelo, el tipo de vivienda y el acceso a infraestructuras y servicios (electricidad, agua, gas y desagüe de líquidos cloacales) establecen una composición sociourbana que define una serie de diferencias entre territorios, las cuales pueden sintetizarse en las siguientes sentencias:

- para los municipios estudiados, se observa un crecimiento poblacional en José C. Paz y San Miguel, mientras que San Isidro presenta cierta estabilidad demográfica;
- en 2001 un tercio de la población activa de José C. Paz estaba desempleada, mientras que ese porcentaje se reduce a un cuarto en San Miguel y a un quinto en San Isidro;
- en el municipio de José C. Paz la mayor parte de la población no disponía de obra social ni cobertura de salud, pero esos porcentajes se reducen en San Miguel y San Isidro;
- por otro lado, la mitad de los adultos mayores de San Miguel y José C. Paz no recibía jubilación ni pensión, mientras que en San Isidro es solamente la cuarta parte;

- disminuyó el acceso a la educación primaria, lo que evidencia deserción escolar, y la asistencia al nivel secundario fue estable en San Isidro y aumentó en José C. Paz y San Miguel;
- en todos los casos, la población con formación terciaria y universitaria completa aumentó, al igual que aquella que nunca recibió educación escolar;
- en cuanto a las condiciones urbanas, se observó que el crecimiento de la superficie de la ciudad sin adecuación de la normativa urbanística constituye una de las características centrales de las áreas estudiadas.

En ese contexto, tanto las urbanizaciones cerradas como los asentamientos populares se han desarrollado con lógicas divergentes a los postulados que emergen de los marcos regulatorios y han relegado a un segundo plano la cualificación del espacio público y la dotación de servicios e infraestructura (imágenes 20 a 22).

### **Imagen 20. Cualidades del espacio público en San Miguel**



**Imagen 21. Cualidades del espacio público en José C. Paz**



**Imagen 22. Cualidades del espacio público en San Isidro**



## Diferencias de acceso a la ciudad

Los efectos locales de procesos globales, la libre movilidad del capital financiero y los efectos inmediatos y tardíos de la ley provincial de ordenamiento territorial denotan una necesaria adecuación funcional del espacio (específicamente del suelo, los edificios y la infraestructura) a las nuevas relaciones entre actores. Se observa que:

- surgen grandes *emprendimientos urbanos privados*, con mayor predominancia en San Miguel y José C. Paz, lo que incrementa el porcentaje total de propietarios de la vivienda y del terreno, y de casas “Tipo A”;
- crecen la cantidad y la extensión de los *asentamientos populares* en el municipio de José C. Paz, mientras que en los de San Miguel y San Isidro la superficie ocupada por estos se mantiene relativamente estable;
- asimismo, aumenta la proporción de casas “Tipo B” en los tres municipios, mientras que crecen en José C. Paz los porcentajes de propietarios de la vivienda y disminuyen en San Miguel y San Isidro;
- se expande la superficie urbanizada en los municipios de San Miguel y José C. Paz; sin embargo, en San Isidro se mantiene estable y expresa un aumento de los precios del suelo en las áreas más consolidadas.

En relación con la construcción del espacio, emergen dos fenómenos de relevancia: la expansión de las urbanizaciones cerradas y la consolidación de los asentamientos populares. Esto se debe al crecimiento de la población, al aumento de la propiedad de la vivienda y del terreno y a la disminución de la cantidad de los inquilinatos. Respecto al acceso a la infraestructura y al equipamiento, las características son las siguientes:

- el área de cobertura de la *red de agua corriente* crece en los tres municipios, pero en ningún caso alcanza la totalidad de la superficie municipal: José C. Paz y San Miguel presentan un incremento reducido, y en San Isidro representa la novena parte del distrito;
- el área de cobertura de la *red cloacal* no cubre la totalidad de la superficie. Si bien en San Miguel la red crece debido a nuevos emprendimientos privados, en San Isidro el crecimiento es mayor, mientras que en José C. Paz se mantiene estable;

- la *red de electricidad* crece considerablemente: en José C. Paz se expande por todo el distrito, y en San Miguel y San Isidro casi la totalidad de las viviendas cuentan con electricidad. La *red de gas* también crece, con amplia cobertura en estos dos últimos distritos;
- finalmente, si bien en San Miguel y San Isidro la dotación de equipamiento sanitario permanece estable, en el caso de José C. Paz se observa un incremento considerable (imágenes 23 a 25).

### **Imagen 23. Cualidades ambientales en el entorno de San Miguel**



### **El proceso de reproducción social**

Más allá de las construcciones materiales, físicas, tangibles, observamos que la ciudad está constituida por signos que se reconocen a partir de las interacciones sociales. Esta perspectiva instala un discurso en el que no solo se reconocen e interpretan tales signos sino que además se producen elementos simbólicos desde un plano semiológico. La ciudad es pensada entonces como diálogo, como respuesta a los enunciados que ella misma emite (Bajtín, 1982).

**Imagen 24. Cualidades ambientales en el entorno de José C. Paz**



**Imagen 25. Cualidades ambientales en el entorno de San Isidro**



Fuente de todas las imágenes: fotografías propias tomadas en relevamientos realizados *in situ*.

Reconocemos entonces a la ciudad como un dispositivo sociocultural, con una producción de sentido asociada a la construcción del espacio urbano y a las relaciones sociales y culturales que allí se establecen, determinadas fundamentalmente por dos principios: el *beneficio*, en el plano material, y la *diferenciación*, en el plano simbólico.

De este modo, este dispositivo instala una *capa simbólica* que es sostenida e interpretada por los diferentes actores sociales. La lectura de esta producción discursiva devela que actuar sobre el territorio implica hacerlo también sobre el plano simbólico, sobre la producción de sentido, lo que modifica de manera sustancial sus condiciones materiales.

En tal proceso se generan relaciones de poder y, a la vez, de mantenimiento de las relaciones que sostienen ese poder. Y aparecen organizadas en sistemas conectados por una secuencia de símbolos que se entrecruzan y se articulan entre sí. De tal modo, el espacio urbano expresa las divisiones físicas y simbólicas, además de la organización urbana y la forma de distribución de los diferentes sectores sociales en el territorio.

El análisis de los territorios examinados confirma las características de una sociedad en transformación, en la que, por una parte, crece la población en dos de los municipios estudiados (San Miguel y José C. Paz), mientras que en el tercero (San Isidro) se mantiene estable pero con un alto impacto en los precios del suelo (Jaramillo, 1983). Estas transformaciones son parte, en términos generales, de lo que se observa como un deterioro relativo de las condiciones de vida: incremento de los niveles de desocupación, altos porcentajes de población sin acceso a obra social de salud y elevado número de población adulta mayor sin jubilación o pensión.

Partiendo de este marco conceptual, es posible una aproximación al sistema complejo de relaciones que los actores conforman al construir su lugar de vida actuando articuladamente en un espacio geográfico determinado. En términos de precariedad, se observa cómo las decisiones y las acciones influyen tanto en la construcción del espacio urbano como en su ordenamiento, su valorización y su diferenciación (imágenes 23 a 25).

En consecuencia, determinar condiciones como *fragilidad territorial* y *vulnerabilidad social* constituye una de las claves para interpretar el proceso reciente de construcción de la ciudad. Esta perspectiva instala un discurso en el que podemos examinar cómo la ciudad nos habla en términos de diferenciación territorial. Y tales diferencias se ponen en evidencia precisamente mediante los mecanismos de identificación y de interpretación de los niveles de *precariedad sociourbana* presentes en cada uno de sus espacios constitutivos.



## Bibliografía consultada

- Amico, F. (2008), “Argentina 2002-2008. Ciclo económico, inflación y crecimiento”, en *Revista de Economía Heterodoxa*, N° 10, Río de Janeiro: OIKOS, pp. 33-51.
- Aronskind, R. (2015), “Intuiciones y confrontaciones. Para pensar la política económica kirchnerista”, en revista *Márgenes*, N° 1, Buenos Aires: UNGS.
- Bajtín, M. (1982), *Estética de la creación verbal*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2003), *Movilidad ocupacional en Argentina*, Buenos Aires: UNGS.
- Borello, J.; Fritzsche, F. y Vio, M. (2002), “La industria en la región metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local”, en Federico Sabaté, A., *Economía y sociedad en la región metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los 90*, Buenos Aires: UNGS.
- Bourdieu, P. (1989), “El espacio social y la génesis de las clases”, en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas III*, México: Universidad de Colima, pp. 27-55.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1977), *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona: Laia.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (1996), *Teoría de la regulación. Estado de los conocimientos*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Carlos, A. F. A. (2008), “De la ‘geografía de la acumulación’ a la ‘geografía de la reproducción’: un diálogo con Harvey”, Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona: Universidad de Barcelona.

- Castells, M. (1974), *La cuestión urbana*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Censo Nacional de Población y Vivienda (1991), Buenos Aires: INDEC.
- Censo Nacional de Población y Vivienda (2001), Buenos Aires: INDEC.
- Censo Nacional de Población y Vivienda (2010), Buenos Aires: INDEC.
- Coraggio, J. L. (1999), *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Madrid: Miño y Dávila.
- Federico Sabaté, A. (2002), *Economía y sociedad en la región metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los 90*, Buenos Aires: UNGS.
- Harvey, D. (2007), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Madrid: Akal.
- Jaramillo, S. (1983), *Los precios del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes*, XVI Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, Morelia.
- Lefebvre, H. (1969), *El derecho a la ciudad*, Paris: Anthropos.
- Lombardo, J. (1999), *Pensamiento urbanístico y desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: UNGS.
- (2008), *La construcción de la ciudad. El caso de la región metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Nobuko.
- (2012), *La construcción del espacio urbano en el área metropolitana de Buenos Aires. Sus características*, Buenos Aires: CICCUS.
- López Rangel, R. (2007), “Las actuales transformaciones de los paradigmas urbanos. Una obligada reflexión epistemológica”, en Lombardo, J., *Paradigmas urbanos*, Buenos Aires: UNGS.
- Margulis, M. (2009), *Sociología de la cultura. Conceptos y problemas*, Buenos Aires: Biblios.
- Núñez, T.; Jankilevich, S.; Brunstein, F. y Pelfini, A. (2004), *Agentes públicos y privados en la construcción de un desarrollo sustentable. Tigre: las dos caras de la ciudad global*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Passeron, J. C. (1983), “La teoría de la reproducción social como una teoría del cambio”, en *Estudios Sociológicos I*, Buenos Aires, pp. 417-442.
- Petrelli, H. (2014), “El urbanismo y el nuevo código civil”, en revista *Café de las Ciudades*, N° 142, Buenos Aires.

- Svampa, M. (2001), *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires: Biblos.
- Tella, G. (2007), *Un crack en la ciudad. Rupturas y continuidades en la trama urbana de Buenos Aires*, Buenos Aires: Nobuko.
- (2014), *Planificar la ciudad. Estrategias para intervenir territorios en mutación*, Buenos Aires: Diseño Editorial.
- Tella, G. y Muñoz, M. (2014), “Territorios de protesta: el espacio público como escenario de resonancia”, en *A rua no século XXI. Materialidade urbana e ‘virtualidade’ cibernética*, Japaratinga: Centro Internacional de Semiótica y Comunicação, Edufal, pp. 102-122.
- Tella, G.; Amado, J. y Lombardo, J. (2015), *Espacio, poder e identidad. Hacia un estatus urbano de lugar*, Buenos Aires: UNGS.
- Topalov, C. (1979), *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México: Edicol.

