

Dos siglos de difícil gobierno

Pedro T. Pírez

Los doscientos años de vida del país, desde la ruptura del vínculo colonial en 1810, son también doscientos años en la conformación de la actual Ciudad de Buenos Aires, con una fuerte continuidad y, a la vez, con varias rupturas.

Buenos Aires fue definida desde su origen por relaciones que superaron al territorio nacional. Podemos suponer la existencia de una primera ciudad que se consolida dos siglos después de su fundación con la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776), que la tiene por capital. La ruptura del vínculo colonial (1810) no significó una transformación urbana; la Ciudad continúa siendo la capital de un territorio marginal hasta la segunda mitad del siglo XIX. Desde entonces, la segunda Buenos Aires emergió como nexo entre la economía nacional, productora de bienes primarios, y la industrialización y urbanización en Europa, particularmente en Gran Bretaña. Una tercera se conformó desde los años treinta del siglo XX, con el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Por último, nos encontramos con la Ciudad que vivimos hoy, cuyas características han sido asociadas con los procesos internacionales de reestructuración y globalización. En los dos últimos casos, la ciudad real superó los límites de la ciudad formal, convirtiéndose en un área metropolitana de la cual la Ciudad de Buenos Aires es su territorio central.

Dos cuestiones, que se dan relacionadas, son el núcleo de las transformaciones urbanas: la capacidad de la Ciudad para gobernarse por sí misma dentro de procesos democráticos y la capacidad para sostener a su población de manera general, ofreciendo condiciones de vida y de bienestar, además de posibilidades de trabajo; esto es, democracia *en* la ciudad, con la existencia de instituciones y procesos democráticos para gobernar, y democracia *de* la ciudad, por su capacidad de satisfacer las necesidades de bienes urbanos del conjunto de la población (Pírez, 2006a).*

Como vimos, Buenos Aires no ha contado siempre con la posibilidad institucional de una administración propia, condición necesaria pero no suficiente para un gobierno democrático. Desde 1821, al eliminarse la institución colonial del Cabildo, dejó de gobernarse por sí misma. Entre ese año y 1880, estuvo a cargo de las autoridades de la Provincia de Buenos Aires, siendo su capital. A partir de 1880 fue gobernada por una municipalidad dependiente del gobierno federal. Para los años treinta del siglo XX, la Ciudad era ya mucho mayor que el territorio de la entonces Capital Federal. A esa nueva unidad urbana metropolitana no le correspondió una correlativa unidad política: fue gobernada, fragmentadamente, por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dependiente del gobierno federal, y por las municipalidades de los respectivos territorios de la provincia que se fueron incorporando en la conurbación. Con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires vuelve a gobernarse autónomamente, aunque ahora es el área central de una metrópoli mucho mayor.

De la “gran aldea”¹ a la ciudad moderna

La Ciudad fundada en el siglo XVI² fue durante mucho tiempo un territorio alejado de las fuentes principales de la riqueza (los metales preciosos), sede de funcionarios, comerciantes y contrabandistas, puerto y nexo de las economías interiores y origen de la ocupación territorial. Desde un principio, se constituyó en el lugar central de las productivas praderas de la pampa húmeda que proveerán los principales recursos (ganaderos en un comienzo y luego también agrícolas) de su economía. Fue, asimismo, el centro político.

* *Este capítulo es resultado de los estudios que se llevan a cabo gracias a al apoyo de la UBA (UBACYT S027) y del CONICET (PIP 112 200801 01810).*

1 Tal el título del libro de Lucio V. López publicado en folletines en 1882.

2 En 1536-80 como “reducto europeo en medio de la nada” (Romero y Romero, 2000, p. 18) que debía ser una puerta de entrada al territorio y, a la vez, una ocupación que garantizara los derechos de la Corona.



“La modernidad, representada por la estructura de hierro del trasbordador del Riachuelo, enmarca a la tradición hispánica, encarnada en la nao Magdalena. Cuatrocientos años después de su primer viaje, la embarcación flota sobre n mar infinito de españoles, italianos, alemanes y polacos; santiagueños y

bonaerenses; y hasta indios pampas y ranqueles que trabajan como peones en el mercado de Liniers o en los frigoríficos ingleses de Avellaneda.”

Dibujo de Alejandro Sirio, 1927.

Fuente: Amengual, 2008.

Cuando se inicia el proceso independentista (1810), había logrado ya cierto peso urbano, convirtiéndose en el centro político-militar del país y, progresivamente, en su ámbito económico más importante y en su principal sociedad urbana.

En 1821, como consecuencia de las políticas “jacobinas” impulsadas por Rivadavia, el gobernador Rodríguez eliminó a los cabildos, institución del gobierno local colonial que había sobrevivido. La Ciudad pasó a ser gobernada directamente por el gobierno provincial.

En esos años Buenos Aires se transformó en el objeto de un debate a propósito del lugar de residencia del gobierno nacional (por crearse). Comenzó, entonces, un largo proceso institucional que culminó en 1880 (Pírez, 1996).

Entre mediados y fines del siglo XIX, la “gran aldea” se convirtió en ciudad internacional. Dos cuestiones institucionales fueron claves: la federalización de la Ciudad y la consolidación del Estado nacional.

En la segunda mitad del siglo XIX, luego de la derrota de Rosas, se afianzó la separación entre Buenos Aires (provincia y ciudad capital) y el resto de las entonces Provincias del Río de la Plata. Esto se basaba en la riqueza de la primera y en el papel de la Ciudad: lugar de concentración de la producción rural y del único puerto por el que se comerciaba con el mundo, asentamiento de la aduana que —por muchos años—³ será la base fundamental de los recursos públicos argentinos.

El Estado nacional se consolidó sobre la base de la hegemonía de los propietarios rurales de las áreas centrales que, en su mayoría, residían en Buenos Aires. En la década de 1880, luego de que el territorio nacional se agrandara por la expulsión militar de la población originaria, Buenos Aires fue declarada Capital Federal, quedando subordinada al gobierno federal (Botana, 2000a; Pírez, 1996). Así se diluyó el poder de la Provincia de Buenos Aires, particularmente el económico, que era superior al federal, al pasar a ese nivel la aduana, fuente principal de los ingresos fiscales.

Se creó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con atribuciones y recursos muy superiores a las municipalidades argentinas

—ceranos a los de las provincias—, la que se gobernó por un ejecutivo (Intendente) nombrado por el Presidente; a la vez, el Congreso de la Nación delegó atribuciones de orden local en un Concejo Deliberante cuyos miembros fueron elegidos popularmente.

La gestión de la Ciudad quedó en manos de individuos ilustrados y modernizantes, parte de la llamada “generación del 80”, que “trabajaron estrechamente con los inversores extranjeros y buscaron romper con el estereotipo del atraso latinoamericano a través de la tecnología, la inmigración y las finanzas” (Scobie y Ravina, 2000, p. 168).

La dependencia del gobierno federal tuvo claras consecuencias. Como los recursos fundamentales del Estado pasaron a esa jurisdicción, la construcción de la nueva capital fue enfrentada no solamente por parte de los enriquecidos propietarios de la tierra, allí residentes, sino por el poder público a su cargo.

La Ciudad moderna fue resultado de las políticas públicas que promovieron la inmigración y la inversión europeas. La inmigración posibilitó el poblamiento y la conformación de la clase trabajadora que sustentó la economía urbana que mediaba entre el interior productivo y el mercado industrial europeo. Las inversiones extranjeras permitieron la construcción de las infraestructuras necesarias, especialmente de dos fundamentales: por un lado, el puerto,⁴ que se localizó en el centro tradicional (a metros de la Plaza de Mayo) y que se convirtió a fines del siglo XIX en el principal lugar de salida de los productos primarios y de ingreso de las mercancías industriales y de la población inmigrante; por otro lado, la red de ferrocarriles, con diseño neocolonial, que vinculó en forma radial el territorio nacional con el puerto. Su implantación contribuyó a la configuración de la Ciudad y, particularmente, al fortalecimiento de su centro histórico.⁵

Además, se construyeron las demás infraestructuras para el funcionamiento de la Ciudad. En 1856 se inauguró el primer servicio público de gas que, en 1910, cubría prácticamente a la Capital Federal. En 1887 se inició la generación de energía eléctrica. A partir de 1898, los tranvías eléctricos

4 “[...] este puerto lo fue de Buenos Aires, de su campaña, de la pampa húmeda, del país entero; pero sin dejar de constituir un todo con su ciudad, que tuvo en él su instrumento más seguro de dominio” (Gorostegui de Torres, 2000, p. 323).

5 La forma resultante de la expansión territorial que ese crecimiento supuso —dedos o tentáculos que penetran en la pampa— es aún hoy perceptible.

desplazaron a los de tracción a sangre. Entre mediados y fines del siglo XIX, se estableció prácticamente en su totalidad la red ferroviaria que serviría a la futura ciudad metropolitana. En 1911 se comenzó a construir la primera línea de trenes subterráneos que se concluyó tres años después. A mediados de los años veinte, empezaron a circular autobuses con los cuales, desde 1928, compitieron los “colectivos”. Los teléfonos aparecieron en 1878 y para la década siguiente conformaban una pequeña red (Pírez, 1994 y 1999).

La “gran ciudad” resultante pudo integrar económicamente a la población migrante, transformando la estructura social tradicional con la aparición de sectores medios que en 1895 ya representaban un 15 por ciento de la fuerza de trabajo y que en 1914 eran el 21 por ciento de la misma (Germani, 1987, p. 219).

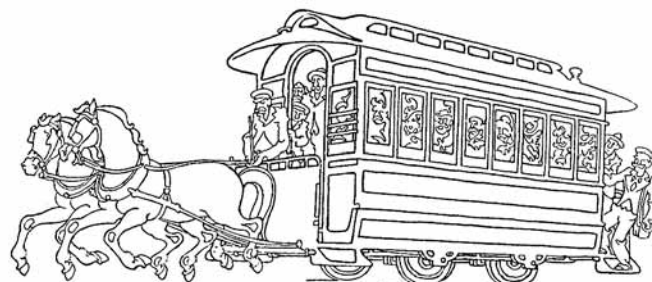
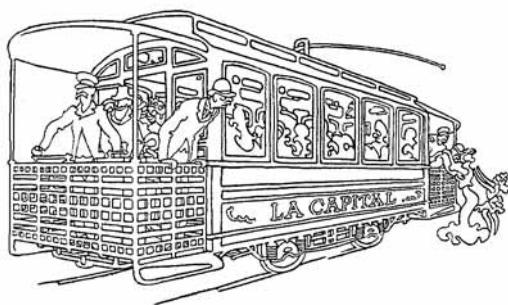
Esa integración se consolidó con la cobertura de servicios e infraestructuras. De manera particular, las políticas públicas tendieron a garantizar salud y educación. En esos primeros años, también se expandieron las redes de agua y saneamiento, de electricidad y de transportes, con acceso amplio a sus prestaciones.

Si bien los servicios de infraestructura comenzaron como producciones privadas, a cargo de empresas extranjeras, con el tiempo se regularon como concesiones municipales. Por ejemplo, en 1907 la Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad (CATE) obtuvo una concesión municipal por cincuenta años. Esa normativa configura servicios públicos con regulación estatal (municipal) y producción privada en un modelo de gestión privado-descentralizado. Se controló al capital privado, defendiendo, más allá de las limitaciones de la regulación, a los intereses de los usuarios (Pírez, 1999 y 2009).⁶ Debe recordarse que, excepcionalmente, ya desde 1880 el servicio de agua fue asumido por el gobierno federal.

Esos cambios contribuyeron a darle a la Ciudad una cierta capacidad de integración de la población y, como consecuencia, a comienzos del siglo XX su calidad urbana, con la cobertura territorial y social de los servicios, era análoga a la de las principales capitales europeas (Brunstein *et al.*, 1988).

Sin embargo, existía una limitación, a la que no era ajena el predominio de una noción liberal-individualista del derecho de propiedad: la

6 Esas políticas son análogas y, en alguna medida, casi coincidentes con las que integran lo que Benevolo (1993, p. 178) llama la ciudad “posliberal” en la segunda mitad del siglo XIX en Europa.



A partir de 1898, los tranvías eléctricos fueron reemplazando a los de tracción a sangre. Esto permitió que los empleados y obreros se asentaran en lugares más alejados del centro. *Dibujos de Alejandro Sirio. Fuente: Amengual, 2008.*

producción de suelo y vivienda dependía de las relaciones de mercado –el Estado fue prácticamente prescindente de la misma y las restricciones al mercado eran mínimas–, lo cual implicaba grandes esfuerzos para todos los grupos sociales no pertenecientes a las clases adineradas (Yujnovsky, 1984, p. 73). El resultado fue la ausencia de viviendas adecuadas para la población que llegaba a la Ciudad.

Si bien los migrantes y sus descendientes se insertaron en el mercado de trabajo y, más allá de las limitaciones mencionadas, en la Ciudad, no fueron igualmente integrados ni social ni políticamente. El régimen electoral los excluía, y las costumbres políticas y electorales contribuían a limitar la participación política a las elites. Más aún, la oposición política, en la medida que significara un cuestionamiento, era reprimida.⁷ Al mismo tiempo, las elites producían un cierre cultural que dejaba afuera a quienes llegaban desde los ámbitos rurales de la Europa más pobre.

El inicio de una relativa expansión territorial de la Ciudad, que salió del centro, hizo posible soluciones residenciales individuales: los palacios del Barrio Norte construidos por las familias de mayores recursos o las casas “chorizo” de los sectores medios en el oeste y en el sur.

7 Puede recordarse la aplicación de medidas coercitivas para controlar las acciones y los personajes contestatarios (Ley de Residencia, Semana Trágica de 1911, rebelión patagónica de 1921, etcétera).

Más allá de las fuertes diferencias de calidad, esa expansión se basó en una forma urbana (la cuadrícula) que produjo cierta homogeneidad con una continuidad desde el centro hacia la periferia en lo que, claramente, era una única ciudad (Gorelik, 1998).

Luego de la Primera Guerra Mundial, empleados y obreros calificados se asentaron en tierras que, por su lejanía del centro, tenían menor valor. Hicieron posible este asentamiento el desarrollo de los ferrocarriles y de las redes de tranvías, y su electrificación, pero, sobre todo, la inserción económica que permitía afrontar el pago del terreno y los costos de transporte (Sargent, 1974; Torres, 2000). Esas familias dejaron los conventillos del centro formando nuevos barrios que hicieron avanzar la periferia de la Ciudad (Romero, 1995, p. 47). Compraban tierra, construían las viviendas y luego, con grandes esfuerzos, completaban su urbanización.

Para entonces la Ciudad había enfrentado el “problema derivado de la escisión entre un Estado oligárquico y una sociedad progresista [que] hostigó a la clase gobernante porteña, puso en marcha el reformismo político y recreó en la sociedad urbana, sujeta a vertiginosos cambios, nuevos e inesperados conflictos” (Botana, 2000b, p. 107).⁸ En 1912 se produjo la “reconciliación” entre el Estado y la sociedad (ídem, p. 110) al sancionarse el voto obligatorio, universal y secreto, con el sistema de lista incompleta para distribuir los resultados. Con su aplicación, la nueva clase media superó la exclusión política.

En 1916 un partido que representaba a esos “sectores populares”, la Unión Cívica Radical (UCR), ganó las elecciones, lo que permitió el acceso a la presidencia de Hipólito Yrigoyen. Se consolidó un nuevo gobierno en la Ciudad, al elegir el presidente al ejecutivo local junto con el Concejo, cuyo control se resolvía ya por la competencia entre radicales y socialistas. De este modo, la clase media sustituyó a las elites de la generación del 80 en dicho gobierno.

8 Uno de esos “conflictos” y “cambios” fue la llamada “Reforma Universitaria” que culminó en 1918 con el “Manifiesto Liminar” de Córdoba y que significó la apertura de la Universidad a las clases medias, desgajándola del poder de la oligarquía tradicional.

Ciudad industrial y “democratización del bienestar”

La crisis económica de 1929 marca el límite del modelo primario exportador y abre las posibilidades de lo que se consolidará como industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La respuesta a los desafíos de la crisis fue una creciente intervención gubernamental, en un principio conservadora,⁹ que, luego de los cambios políticos de 1943 y 1946,¹⁰ será parte del fortalecimiento de la ISI y de la “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2003). Ya en los años treinta se inaugura una orientación keynesiana de la economía: proteccionismo, control de cambios, promoción de actividades productivas. Desde mediados de los cuarenta, se amplía con la protección laboral y social (Rapoport, 2005; Torre y Pastoriza, 2003).

La Ciudad vuelve a ser el destino de importantes migraciones, esta vez originadas en las regiones más pobres del país y, en parte, en países vecinos. La sociedad se vuelve más heterogénea: se diferencian las “clases populares”, con un ascenso hacia la clase media (“empleados” y en alguna medida “profesionales”), y la formación de un proletariado industrial y trabajadores de servicios y comercio. La “clase patronal” adquiere potencia y significado económico en el sector secundario, diferenciándose una alta burguesía industrial que ocupa, junto con la anterior burguesía agropecuaria, las posiciones de poder social (Germani, 1987, pp. 220-221).

La nueva “clase trabajadora” no fue percibida, ni reconocida, por las viejas clases sociales de la Ciudad. Si bien no existía una exclusión formal y el sistema electoral la incluía, había quedado afuera de la “esfera pública”, en la que se resolvían la dominación simbólica y el poder cultural, y del “sistema elitista de educación” (James, 1995, p. 119), representado centralmente por la Universidad. Como consecuencia, implícitamente estaba excluida del “centro urbano”.

Esos nuevos grupos entraron en la Ciudad con una movilización social, política y territorial que el 17 de octubre de 1945 los llevó desde la periferia, fundamentalmente en el sur metropolitano, hasta el centro histórico de la Ciudad, la Plaza de Mayo, para pedir por quien se convertía en su líder, el entonces Secretario de Trabajo del gobierno del golpe militar de

9 En 1930 se produjo el primer golpe militar del siglo XX, que inició una década de autoritarismo y fraude electoral.

10 El golpe militar de 1943 y la elección de Perón como Presidente en 1946.

1943, coronel Perón. Las clases altas se sorprendieron con ese nuevo mundo que emergía considerando a quienes con su trabajo sostenían a la nueva sociedad urbana como “otros” indeseables (“cabecitas negras”). Vieron en ellos a los enemigos de su estilo de vida y de sus privilegios. Pero también los miraron con estupor los tradicionales dirigentes gremiales y políticos formados en el anarquismo, el sindicalismo y el socialismo (James, 1995, p. 111). Buenos Aires, entonces, es ya una “ciudad de masas” (Romero, 2000).

La urbanización se aleja de los límites de la Ciudad de Buenos Aires que se constituye en el centro de un área metropolitana. Esto significa que comienza a depender de procesos que ocurren en un territorio más amplio sobre el cual no tiene capacidad de decisión, pero que la engloba como mercado de trabajo y como mercado inmobiliario. Se consolida la fragmentación política de un área urbana crecientemente diferenciada y segregada donde los territorios se corresponden con distintos gobiernos¹¹ (Pérez, 1994).

El nuevo crecimiento territorial puso en cuestión la original cuadrícula homogénea. Los sectores populares construyeron las primeras “villas”,¹² rompiendo esa continuidad, en una producción del medio urbano organizada por la necesidad (Pérez, 1995), como respuesta a una ciudad que no les daba un lugar y que los colocaba fuera de la sociedad “bien viviente”.

Esa inserción en la Ciudad introduce un tema y una calificación social: la “informalidad” o “ilegalidad”. Frente a la misma, se impone una actitud gubernamental de “permisividad”. Los comportamientos “irregulares” que ocupan tierras o se conectan con los servicios son así tolerados de un modo que podría interpretarse como una respuesta “culposa” ante la ausencia de políticas que garantizaran la satisfacción de las necesidades que motivaban la producción “informal” de la Ciudad.

En esos años, la urbanización se expande por municipios que no cuentan con normas que la regulen. Allí las diferencias sociales tienden a generar fuertes discontinuidades que consolidan dos ejes de la diferenciación socioterritorial: centro/periferia y norte/sur. Los sectores de ingresos altos y medios tienden a localizarse en el norte, mientras que los sectores populares se afincan en el sur y en parte del oeste.

11 Los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires, que tienen a su cargo grandes territorios departamentales.

12 Villas miseria, villas de emergencia (Merklen, 1997).



Plaza de la localidad de San Martín en el partido homónimo del Gran Buenos Aires.

La búsqueda de lotes a precios accesibles llevó a la población a instalarse más allá de los límites de la Ciudad, incrementando así el costo de los viajes cotidianos a sus lugares de trabajo y de consumo.

Fotografía de Samuel Rimathe.

Fuente: Ediciones de la Antorcha, 2007.

Con el avance de la ISI y la democratización del bienestar, más la existencia de pequeñas regulaciones jurídicas, los trabajadores formales pueden adquirir suelo urbano de baja calidad pagado en cuotas, en lo que se llamó el “loteo popular” (Clichevsky, 1990; Merklen, 1997). Pese a la existencia, particularmente entre 1946 y 1955, de políticas de vivienda por medio de construcciones y mejoras en el financiamiento (Ballet, 2005), la producción de suelo y vivienda siguió, en gran medida, resolviéndose en el mercado y por el esfuerzo individual, con las consecuentes desigualdades en su calidad. La búsqueda de precios accesibles llevaba cada vez más lejos del centro. Entonces, la expansión urbana se basó en crecientes costos para los sectores populares: pagar el suelo, construir la vivienda y pagar el transporte, destinar largos tiempos a viajar a los lugares de trabajo y de consumo.

La fragmentación política metropolitana comenzó a ser atendida por el gobierno federal, en un proceso de “centralización jurisdiccional”.¹³

¹³ Los niveles gubernamentales superiores se hacen cargo de cuestiones que no pueden resolver los inferiores (el provincial respecto del municipal y el federal respecto del provincial).

Como resultado de la estatización de las empresas privadas de servicios, se centralizó la gestión de las infraestructuras urbanas. La nacionalización de los ferrocarriles, a fines de los años cuarenta, permitió una administración liberada de las restricciones capitalistas, y el manejo de las tarifas hizo posible que los grupos de bajos recursos extendieran el ámbito territorial de su asentamiento. En un proceso que abarcó varios años, las infraestructuras urbanas terminaron siendo gestionadas en un modelo estatal-centralizado que pondrá en manos del gobierno federal, durante casi cincuenta años, el pleno control de esos elementos clave en la configuración territorial y en la definición de la calidad urbana (Pírez, 1999 y 2009). Para la distribución eléctrica, se creó una empresa pública que sustituyó a las privadas que estaban reguladas y controladas por los municipios y por la Ciudad de Buenos Aires. Esa exclusión de los gobiernos locales se justificó por la importancia de la infraestructura para la ISI. El conjunto de los servicios, agua y saneamiento, ferrocarriles, electricidad, gas natural y teléfonos quedaron bajo la regulación, el control y la gestión del gobierno federal, mientras que los autobuses interjurisdiccionales quedaron dentro de la regulación federal y con una gestión privada (Pírez, 1999 y 2009).

Los territorios metropolitanos se diferenciaron crecientemente por las desigualdades sociales y por la calidad de los soportes urbanos: el centro y el norte inmediato se consolidaron como ámbitos de alta calidad de residencia para los grupos de ingresos medios y altos, mientras que en el resto, y a medida que la urbanización se alejaba, disminuía el nivel de los servicios y aumentaba la población con menores recursos. La información sobre cobertura de los servicios de infraestructura es clara: la distribución eléctrica, que era la red más extendida, muestra en 1964¹⁴ que, con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, en la Primera Corona la cantidad de usuarios por habitante era un 26 por ciento menor, en la Segunda un 70 por ciento y en la Tercera un 123 por ciento. Al mismo tiempo, en ese mismo año, la cantidad de kilowatios facturados por habitante fue en la Primera Corona un 67 por ciento menor que en la Ciudad de Buenos Aires, en la Segunda un 166 por ciento y en la Tercera un 467 por ciento (Pírez, 2009).

Si bien la población de la periferia accedía a las mejoras (empleo, políticas sociales, ingresos, etc.) de la “democratización del bienestar”, se instaló mayormente en “loteos populares” en áreas de baja calidad urbana.

14

No contamos con información anterior, por lo que debemos suponer que hacia 1950 la cobertura era algo mayor y las desigualdades tal vez un poco menores, ya que la población metropolitana estaba en pleno proceso de fuerte crecimiento y de expansión territorial.

La red de transportes y particularmente la baja de las tarifas que trajo la estatización de los ferrocarriles, junto con la creciente red de “colectivos”, (Torres, 2000), permitieron a esos habitantes moverse y consumir la Ciudad (comercio y servicios privados, servicios sociales, recreación, etcétera).

En los años sesenta, con el fin de la llamada sustitución fácil de importaciones, creció la concentración y desnacionalización de la economía. El deterioro de los ferrocarriles estatales, la producción de infraestructuras viales y la presencia de la industria automotriz local, en un área metropolitana que comenzó a descentralizar las actividades económicas, contribuyeron al crecimiento urbano en los municipios de la Segunda Corona metropolitana, ampliando los costos de asentamiento de los grupos populares. Allí se concentraron las mayores necesidades sociales y las más bajas coberturas urbanas. En 1975, cuando en el centro metropolitano las redes de agua y drenaje llegaban a toda la población, en algunos municipios de la Segunda Corona los habitantes excluidos superaban el 90 por ciento (Pírez, 1994, p. 36).

Buenos Aires y la reestructuración económica

Entre los cambios que la dictadura de 1976-1983 introdujo en la sociedad nacional, ocuparon un lugar central los que resultaron de la aplicación de políticas coherentes con los procesos internacionales de reestructuración económica y de predominio de orientaciones neoliberales.¹⁵ Si bien esas modificaciones comenzaron como parte de la crisis del tercer gobierno peronista,¹⁶ culminaron con las medidas tomadas por el gobierno militar. La política económica se dirigió a disciplinar al conjunto de la sociedad, por medio de una represión social y política que dejó 30 mil desaparecidos y provocó desindustrialización, regresión en la distribución del ingreso y crecimiento de los sectores terciarios, especialmente de las finanzas. Se deterioraron las condiciones de los asalariados y, al mismo tiempo, de las empresas medianas y pequeñas; el resultado fue una gran concentración económica (Aspiazu, Basualdo y Khavisse, 1986; Canitrot, 1980; Schvarzer, 1987). Las empresas estatales, particularmente las de servicios (electricidad, gas natural, agua y saneamiento), se gestionaron “ineficientemente”, lo

15 Al respecto, véase Harvey, 2005.

16 Lo que se conoció como “el rodrigazo”.

que dio como resultado grandes endeudamientos y una mayor pérdida de su capacidad de inversión (Pírez, 2009, p. 81). Esos cambios fueron también el resultado del impacto ideológico del desprestigio de lo público frente a lo privado, que se concretaba en la consigna “Achicar al Estado es agrandar a la nación”. Dada la estructura económica metropolitana y su peso a nivel nacional, en Buenos Aires el impacto fue mayor.

Las políticas de la dictadura que intentaron “recuperar” socialmente a la Ciudad de Buenos Aires buscaron revertir los resultados, aunque fueran limitados, de la “democratización del bienestar”. Para ello se expulsó, por medio de operativos militares, a la población de las villas miseria, se liberaron los alquileres –dejando en la calle a familias de clase media baja–, se prohibió la localización industrial, y la construcción de autopistas dejó sin hogares a muchas familias de ingresos medios y bajos (Oszlak, 1991). La Ciudad debía ser de quienes la merecieran, merecimiento que dependía del mercado, de la consecuente capacidad de pago de los pobladores y de las políticas de la dictadura orientadas al disciplinamiento social.

Recién a fines de los años setenta, el gobierno provincial sancionó normas –obligatorias en los municipios metropolitanos– para regular el suelo (Decreto Ley 8912). Dispuso estándares de calidad (superficies, cotas, suelo de uso público, etc.), con la obvia consecuencia del incremento en el precio de los lotes. Esto coincidió con el deterioro de las condiciones sociales (desempleo y baja del salario), lo que dio lugar al fin del “loteo popular” (Clichevsky, 1990). De este modo, se cerró ese “intersticio” que permitía que los grupos de menores recursos se instalasen formalmente en la Ciudad, con lo que se amplía la exclusión. El resultado fue la cada vez más numerosa ocupación ilegal de terrenos y la producción directa de suelo, viviendas y equipamientos en forma organizada en los “asentamientos” (Merklen, 1997). Esos procesos implicaron, tal vez paradójicamente, la formación de comportamientos de integración frente a las políticas de exclusión y, en esa tensión, los asentamientos reproducen la cuadrícula al construir territorios que buscan mantener las formas urbanas legales.¹⁷ La Ciudad se volvió más difícil para la población de escasos recursos que enfrentaba pérdida de empleos, reducción de salarios, expulsión del centro metropolitano y cierre de las condiciones de inserción regular en el resto del área.

Con la recuperación democrática en 1983, Buenos Aires volvió a abrirse: se reconstruyeron las villas y la población sin vivienda se sumó en casas ocupadas y en seudohoteles que sustituyeron a los viejos inquilinatos. Pero la crisis económica y su explosión social con los efectos de la hiperinflación en 1989 y 1990 dieron lugar a un cambio de gobierno que fortaleció las políticas económicas iniciadas en 1976. Esa orientación “neoliberal” se concentró en la reforma del Estado, la desregulación y las privatizaciones. Nuevos actores económicos y sociales (muchos de base internacional) tuvieron cada vez más peso en las decisiones. Como resultado de las privatizaciones y del creciente peso del sector terciario (banca, finanzas, inmobiliario, etc.), se configuró una fuerte clase media alta. Este grupo se convirtió en un importante consumidor de nuevas formas de producción de la Ciudad, que se articularon con las otras transformaciones de esos años.

Se acentuó la mercantilización de los procesos de producción y funcionamiento urbanos. La privatización de los servicios de infraestructura, al devolver esas actividades a la valoración del capital, incrementó su carga sobre los presupuestos familiares, con fuerte impacto en la población de bajos ingresos (Pírez, 2009). Aumentó la influencia de las decisiones empresarias en la configuración del territorio, tanto a través de la planificación privada de las principales infraestructuras (agua y saneamiento, electricidad, gas, etc.) (Pírez, Gitelman y Bonnafé, 1999) como de la organización de territorios cada vez mayores en las llamadas urbanizaciones cerradas (Pírez, 2006b). La gestión de los servicios, ahora con un modelo privado-centralizado (como responsabilidad del nivel federal), tendió a dejar de lado la permisividad frente a la situación de la población que por falta de recursos se vinculaba irregularmente, y se procedió a “disciplinar” el mercado, usando, además, la represión judicial y policial (Pírez, 2009).

Un nuevo fortalecimiento del centro, una vez más como parte de la vinculación entre gobierno federal y actores privados, en el mismo territorio que cien años antes había consolidado a Buenos Aires —el antiguo Puerto Madero—, permitió que la dinámica empresarial de los años noventa (transformación de actividades, terciarización, ingreso de capitales extranjeros, privatización de servicios, etc.) mantuviera allí su localización (Ciccolella, 2009).

Con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires obtuvo su autonomía, que se consolidó con la Constitución local y la elección del Jefe de Gobierno (1996) y de la Legislatura (1997). Pero esa autonomía quedó disminuida al reglamentarse la reforma: el nivel federal retuvo



Primeras construcciones de Puerto Madero vistas desde el "Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica", protegido desde junio de 1986 por ordenanza municipal. *Fotografía de Zulma Recchini, 2004.*

el manejo de la seguridad y de la justicia y la gestión de las infraestructuras metropolitanas. La organización de un gobierno con instituciones y procedimientos de democracia ampliada y participativa no cambió sustantivamente las políticas para la Ciudad (De Luca, Jones y Tula, 2002).

En los años noventa las condiciones sociales empeoraron: mientras que el PBI crecía, se incrementaron fuertemente el desempleo y la pobreza.¹⁸ Ese deterioro trajo, entre otras consecuencias, un cambio en las formas de organización y acción sociales. Ya no era el trabajo el ámbito de unión, ni los sindicatos la organización adecuada. Los barrios, particularmente en la periferia más deprimida, se convirtieron en la base de la identidad y la organización social. Desde ese territorio compartido se elaboraron estrategias de reproducción social, con la formación de organizaciones de desocupados que demandan del Estado los recursos necesarios (Cerrutti y Grimson, 2005; Delamata, 2004; Schuster, Naish-

18 En el año 2000 el desempleo era de 14,7%; con la crisis de 2001 trepó al 22 por ciento. La pobreza, que en 1995 alcanzaba al 22,2% de la población metropolitana, en 2001 llegó al 32,7 para escalar en 2003 al 51,7 por ciento.

tat, Nardacchione y Pereyra, 2005). La protesta social privilegió la toma del espacio público y llevó al centro a las familias excluidas, que marchaban por sus calles, cortaban la circulación y se plantaban ante los lugares y símbolos del poder. También llegaron para recoger la basura de las viviendas del centro antes de la recolección formal, para vivir de y con esos productos desechados. Una vez más la ciudad de clases medias desconoció y rechazó a quienes venían de esa periferia. Las denominaciones relativamente neutrales de “piqueteros” en el primer caso y de “cartoneros” en el segundo siguieron siendo calificaciones denigratorias y estigmatizadoras.

Las desigualdades territoriales ampliaron su escala. Ello no es extraño, ya que no se logró ninguna institucionalidad que permitiera atender a la totalidad metropolitana. La aglomeración, que a inicios del siglo XXI representaba una tercera parte de la población del país y la mitad del producto bruto geográfico nacional, no superó la fragmentación política. Se consolidó el papel del gobierno federal como gobierno metropolitano de hecho (Pírez y Labanca, 2009), con lo que la realidad metropolitana siguió subordinada a su relación con los principales actores económicos nacionales (Pírez, 2008a). Como vimos, la autonomía de la Ciudad no significó un cambio sustantivo en las políticas para su territorio, por lo que las expectativas asociadas a esa transformación institucional no se vieron satisfechas.

El gobierno de la ciudad metropolitana

Dada la fragmentación y la configuración institucional, el “gobierno urbano” en el área metropolitana es el resultado de las relaciones que existen entre los tres niveles jurisdiccionales, dentro de una tendencia a la centralización jurisdiccional.

Pese a la autonomía institucional y financiera de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno federal mantiene un papel relevante: retuvo atribuciones de seguridad y justicia,¹⁹ y de regulación y control de los servicios de infraestructura (electricidad, gas natural, agua y saneamiento, vialidad y ferrocarriles, puerto y aeropuerto), así como de transporte de autobuses; tiene atribuciones en las cuestiones comunes (interprovinciales) entre la

Ciudad y la Provincia de Buenos Aires;²⁰ sigue siendo un importante propietario de tierras en la Ciudad, como las del puerto o las de las antiguas parrillas ferroviarias, entre otras. Es por eso que el gobierno de la Ciudad necesita, en más de un caso, el acuerdo federal para la gestión de asuntos clave, o una política que le permita superar esas limitaciones con consecuencias para el gasto de recursos locales.²¹

En ese contexto institucional, los procesos de acumulación política electoral están recortados en los tres niveles territoriales (local, provincial y federal) y ordenados en tres circuitos diferenciados: un *circuito primario* que se corresponde con los gobiernos locales, donde cada uno es una unidad independiente –los resultados electorales no son afectados por los de los demás y, en consecuencia, lo metropolitano es irrelevante y cada gobierno local es una unidad “fuera” del territorio real (metropolitano)–; un *circuito secundario* que se define por las relaciones que garantizan a los gobiernos locales el acceso a recursos necesarios en sus procesos de acumulación electoral (financieros, políticos, publicitarios, obras públicas, asistencia social, etc.) que provienen del gobierno provincial –los municipales se vinculan con ese gobierno, compitiendo entre sí, y el resultado es una fuerte articulación gobierno municipal-gobierno provincial marcada por las pertenencias partidarias o intrapartidarias–; un *circuito terciario* que incluye al nivel federal como fuente de recursos para la acumulación política, tanto local como provincial –al mismo tiempo, el gobierno federal puede utilizar sus recursos directamente para desplazar a los gobiernos locales o provincial en la disputa por la acumulación política, con lo que se repite el sistema de relaciones descrito para el circuito secundario–. Los vínculos interjurisdiccionales son canalizados por medio de los partidos políticos. Si en el partido gobernante existen fracciones enfrentadas, las relaciones interjurisdiccionales suelen ser un instrumento para su resolución.

A partir de lo anterior podemos suponer que las relaciones de acumulación política se estructuran en una suerte de pirámide: en la base están los municipios, en una posición intermedia el gobierno provincial y en la cúspide el gobierno federal. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra, análogamente, en una posición intermedia, como el gobierno provincial, aunque con mayor autonomía respecto del gobierno federal.

20 Por ejemplo, que los transportes de autobuses que conectan esos territorios sean un asunto federal.

21 Al no conseguir que el gobierno federal le transfiera las fuerzas policiales con sus recursos, el gobierno de la Ciudad creó la Policía Metropolitana.

Sin embargo, forma parte de un universo político diferente respecto de los municipios metropolitanos, y sus procesos fundamentales “cortan” la realidad metropolitana dificultando percibir su unidad “real”. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el provincial integran un mismo universo político en razón de su relativa paridad (“provincial”) y su vinculación con el gobierno federal. La cooperación entre ambos se ve condicionada por este. Las relaciones de acumulación electoral promueven la competencia entre los actores participantes, en relaciones de suma cero. Las solidaridades objetivas entre el gobierno de la Ciudad y el de la provincia están condicionadas por la posibilidad de veto del gobierno federal.

La tendencia a competir parece generalizarse, como se puede reconocer entre las bambalinas de los proyectos de organización metropolitana que se dieron (y se frustraron) con los años (Pírez, 1994). Las únicas dos experiencias de gestión conjunta existentes se establecieron cuando no existían propiamente tales relaciones interjurisdiccionales. Nos referimos a la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que se hace cargo del enterramiento sanitario de los residuos sólidos metropolitanos, y al Mercado Central, que controla los alimentos perecederos vegetales que ingresan al área metropolitana. Ambas se formaron a fines de los años setenta durante la dictadura militar, en un régimen político unitario de hecho, sin relaciones políticas libres, democracia, ni federalismo. Por esa razón, desde la recuperación democrática, el arreglo para la gestión metropolitana de los residuos sólidos arrastra conflictos. Y en 25 años de instituciones constitucionales esa situación no se modificó.

No obstante, encontramos algunas excepciones a esa conflictiva tendencia a competir, particularmente en la formación de asociaciones de municipalidades dentro del área,²² aunque sean, más bien, experiencias destinadas a fortalecer las capacidades de esos gobiernos y, particularmente, a mejorar su situación en las relaciones con otros actores, como las empresas privadas de infraestructuras, el gobierno provincial y el gobierno federal.

22
Quilmes).

Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) y COMCOSUR (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora,

La política federal metropolitana

La presencia del gobierno federal en el Área Metropolitana de Buenos Aires se define sobre la base de sus relaciones con los principales grupos económicos nacionales, sus empresas y organizaciones corporativas. Por ende, las políticas federales para la metrópoli surgen de ese sistema de relaciones y se refieren preferentemente a esos intereses económicos.

Lo anterior se hace evidente si se analizan las políticas de privatización y control de los servicios de infraestructura metropolitanos.²³ Las decisiones fueron del gobierno federal y se tomaron por razones de naturaleza macroeconómica y político-nacional: eliminar el déficit fiscal, obtener recursos para el pago de la deuda externa y dar una clara señal de cambio en el partido que acababa de ganar las elecciones —el Partido Justicialista (PJ)—, mostrando una dirección pro-empresaria y neoliberal (Gerchunoff, 1992). Esas orientaciones de nivel macro se concretaron en políticas sectoriales que no tuvieron en consideración las condiciones particulares sociales o territoriales.²⁴

La regulación permitió que las empresas privatizadas, y los grupos económicos asociados, obtuvieran ganancias extraordinarias (Aspiazu y Bonofiglio, 2006), subordinando las condiciones de operación —y así de competitividad y rentabilidad— del resto de las actividades económicas y, particularmente, las necesidades de la población de bajos recursos. Se afectaron de tal forma los territorios metropolitanos que los gobiernos locales debieron enfrentar los conflictos que se suscitaron. En el mismo sentido operaron las privatizaciones de los accesos a la Ciudad de Buenos Aires. En todos los casos, esas empresas, infraestructuras y servicios metropolitanos se regularon y controlaron de manera sectorial: atendieron los intereses de los sectores considerados clave en un sentido macroeconómico, sin percibir, al parecer, las condiciones económicas de la unidad metropolitana. Particularmente no se tuvieron en cuenta las condiciones de la población de menores recursos, salvo el desarrollo de programas de ayuda social que, al mismo tiempo, se articulaban con las relaciones de acumulación política en el área.

23 Ya durante la estrategia de ISI el papel del gobierno federal pareció responder a esa sociedad política metropolitana, pese a las diferencias sobre el rol integrador del Estado: las políticas privilegiaron infraestructuras y servicios para sustentar la instalación de industrias, sin resolver efectivamente la inserción de la población de menores recursos, y dejaron al mercado la satisfacción de las necesidades de suelo y vivienda.

24 Podemos recordar que la estatización que se llevó a cabo cincuenta años antes también se realizó desde una perspectiva sectorial y macro (Pérez, 2009).

Las políticas aplicadas en la Ciudad de Buenos Aires también apoyan esta interpretación. En los años noventa, al par que el gobierno local²⁵ transfirió a empresas privadas una gran cantidad de servicios, el federal destinó tierras públicas a procesos de “renovación urbana” orientados a la rentabilidad privada. El proyecto más importante fue la renovación del Antiguo Puerto Madero: tierras federales e infraestructura urbana producida por la municipalidad se transfirieron a inversores privados y se construyó un barrio de alta calidad, a metros de la plaza central, con mobiliario y mantenimiento muy superiores a los del resto de la Ciudad y con una gestión autónoma. Este proyecto fue paradigmático. Otros proyectos menores, en tierras cercanas a Puerto Madero, se orientaron en ese sentido. Con esas políticas metropolitanas, el gobierno federal fortaleció su vínculo con los principales grupos económicos nacionales y con el capital internacional que era invitado a sumarse, acuerdo que, en algunos casos, fue relativamente explícito.²⁶ De este modo, habría consolidado una “coalición metropolitana” como parte de una “coalición nacional” mayor.

En el período que mencionamos, “se había articulado una sólida comunidad de intereses entre los grupos económicos locales y extranjeros que conformaban la cúpula empresaria histórica de la Argentina, los grandes bancos acreedores propietarios de títulos de la deuda y los nuevos operadores extranjeros de los servicios privatizados” (Rapoport, 2005, p. 899). Entonces, lo que llamamos “coalición metropolitana” resulta de la articulación del gobierno federal con componentes de ese poder económico, en especial con los grupos que se hacen cargo de los servicios de infraestructura –los que sacan provecho de su transformación–, con los capitales inmobiliarios y con las clases medias altas que, beneficiadas con las nuevas fuentes de empleo en el sector terciario de alta remuneración, aprovecharon la “modernización” urbana para mejorar las condiciones de su asentamiento (autopistas, barrios cerrados, comunicaciones, calidad de la energía, etc.). Esta “coalición” habría sido el componente fundamental de la coalición política mayor (nacional), dado que en el territorio metropolitano, y especialmente en su centro, se localizan la mayor parte

25 Recordemos que hasta 1996 la Ciudad de Buenos Aires se gobernaba por una municipalidad dependiente del gobierno federal.

26 El gobierno de Menem se vinculó con los grupos económicos nacionales más fuertes. El llamado “grupo de los ocho”, integrado por la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, las dos asociaciones de la banca (AdeBA y ABRA), la Unión Argentina de la Construcción, la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara de la Construcción, junto con el “establishment” económico y financiero internacional, fueron sus principales e inmediatos apoyos, por lo menos hasta 1999 (Rapoport, 2005, p. 770).

de los grupos económicos nacionales (o sus conducciones) y la residencia de sus directivos y empleados superiores.

Esto significa que las políticas federales “metropolitanas”, más allá de la renovación urbana central, no se orientaron hacia las condiciones de la economía metropolitana, a su productividad y competitividad; en un período en el que la paridad cambiaria debilitaba la capacidad de competir de la producción local, no existió ninguna preocupación por buscar condiciones de productividad vinculadas con el funcionamiento urbano, y solamente se operó aumentando la explotación de la fuerza de trabajo.

Los efectos de esas políticas produjeron cambios que pueden sintetizarse en: privatización de la producción urbana metropolitana, incremento de la fragmentación y deterioro de las condiciones de producción –en particular de las empresas medianas y pequeñas– y de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos (Ciccolella, 2009; Pérez, 2006b).

Un territorio particular, que adquirió luego más relevancia, es el de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Las políticas federales habían permitido tanto la instalación de industrias en condiciones de contaminación como la de la población sin las infraestructuras necesarias (suelo, vivienda, agua y cloacas, fundamentalmente). La formación de un área de gran importancia en términos económicos y demográficos, y altamente deteriorada, no pareció ser una razón suficiente para su modificación. Cuando se iniciaron políticas dirigidas al área, en los años noventa, no se realizó ningún esfuerzo serio. Solamente una demanda social, canalizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, obligó a dedicarle la atención que merecía, aunque todavía no queda en claro la existencia de un verdadero compromiso institucional en tal sentido.

La Ciudad frente al Bicentenario

Desde la segunda mitad de los años noventa, y sobre todo luego de la crisis de 2001 y 2002, la pobreza se convirtió en el gran desafío metropolitano, y no solamente en la Segunda Corona, donde existe una mayor concentración de necesidades, sino en el conjunto del área. Los gobiernos locales se hicieron cargo de las condiciones de sobrevivencia de buena cantidad de familias; desarrollaron componentes importantes de política social (normalmente con recursos transferidos por los gobiernos provincial y federal),

articulando las relaciones de acumulación política local, metropolitana y nacional. El ámbito local se convirtió en una instancia central de esa relación Estado-sociedad civil. Se modificaron los procesos de producción del hábitat por parte de los grupos de menores recursos, configurándose, además, submercados inmobiliarios particulares en las áreas informales (Cravino, 2006).

Como vimos, las infraestructuras urbanas han sido uno de los elementos principales para la capacidad de inclusión de la Ciudad. Luego de su privatización en la década de 1990 y de un limitado replanteamiento como parte del enfrentamiento de la crisis de 2001-2, ese papel ha cambiado. Se encuentran desfasadas de las necesidades, dada la falta de atención que han tenido: los ferrocarriles no solamente no modificaron su estructura, sino que perdieron calidad en el servicio, pese a los enormes subsidios del gobierno federal; las redes de distribución domiciliaria de gas y electricidad dejan aún afuera territorios metropolitanos, pero, lo que es más importante, no se ha resuelto la ecuación entre las tarifas y los ingresos empresarios, lo que significa una carga sobre la población de menores recursos ya que, más allá de los anuncios, no se estableció una “tarifa social” ni se avanzó hacia una prestación universal.

La falta de transformaciones institucionales a nivel metropolitano mantiene la “centralización jurisdiccional”, particularmente en el gobierno federal, porque, si bien se introdujo cierta legitimidad técnica (al reconocer la unidad urbana metropolitana), no ocurrió lo mismo con la legitimidad política.

El Bicentenario nos encuentra con déficits tanto respecto de la democracia *de* la ciudad como la democracia *en* la ciudad: el territorio donde vive una tercera parte de la población del país es un ámbito urbano que no reconoce la ciudadanía de sus pobladores, que no garantiza su participación en las decisiones que afectan a su vida colectiva y que no ofrece calidad de vida adecuada para todos.

Es probable que los mecanismos de participación del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires estén afectados por la desconfianza que impera entre gobernantes y ciudadanos (Pírez, Labanca y Socoloff, 2008), más allá de la inadecuación de algunas de las instituciones.²⁷ Es pro-

bable también que sea más lenta de lo esperado la reconversión política hacia lo local, desde la referencia federal de los pasados ciento veinte años.

Sin embargo, no solo son dificultades formales. Existe una cierta incapacidad para hacer funcionar instituciones y, particularmente, para diseñar modificaciones adecuadas. Un ejemplo es el déficit de gestión metropolitana. Puede suponerse que es difícil que se construya un gobierno metropolitano propiamente tal para toda el área. La concentración económica, demográfica y política que significaría alterar el equilibrio federal, tal vez de manera análoga a la situación anterior a 1880. Por lo demás, ese gobierno debería adoptar la forma de municipio o de provincia, que son las dos únicas alternativas constitucionales para gobernar los territorios en nuestro país –salvo, obviamente, que una reforma constitucional habilite otra forma gubernamental más adecuada–. Pero no existe ningún impedimento institucional para la conformación de autoridades metropolitanas sectoriales que podrían hacerse cargo de gran parte de las cuestiones pendientes en el área.²⁸ Sin embargo, dicha conformación no se produce. Un ejemplo de ello son los intentos frustrados, desde hace varias décadas, de formación de una autoridad metropolitana de transporte. Tampoco es institucionalmente imposible organizar el territorio metropolitano de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, conformando municipios de dos niveles, uno global, con atribuciones y recursos para atender la problemática metropolitana, y otros menores, los actuales municipios, con las atribuciones y recursos para la gestión local. En suma, lo metropolitano no ha sido enfrentado todavía como una política de Estado esencial²⁹ y la democratización *de* la ciudad y *en* la ciudad es aún una tarea en gran medida pendiente.

28 Podemos mencionar, a título de ejemplo, algunas de ellas: expansión urbana ilimitada; crecientes desigualdades sociales y territoriales y tendencias a la exclusión; distribución no equitativa de recursos financieros y transferencias financieras implícitas entre gobiernos locales; falta de legitimidad democrática en la toma de decisiones; dificultad de enfrentar los problemas ambientales (contaminaciones, inundaciones, etcétera).

29 No es solamente el Área Metropolitana de Buenos Aires, sino todas las que existen en el país y que superan la veintena (Pírez, 2008b).

Bibliografía

- ASPIAZU, D., E. BASUALDO y M. KHAVISSE (1986), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires, Legasa.
- ASPIAZU, D. y N. BONOFILIO (2006), “Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos. Reconfiguración empresarial en los sectores de agua potable y saneamiento, y distribución eléctrica. Diferencias y similitudes”, en *Realidad Económica*, n° 224, Buenos Aires, IADE.
- BENEVOLO, LEONARDO (1993), *La ciudad europea*, Barcelona, Crítica.
- BOTANA, NATALIO (2000a), “La lucha por la Capital”, en J. L. ROMERO y L. A. ROMERO (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 1, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).
- (2000b), “Conservadores, radicales y socialistas”, en J. L. ROMERO y L. A. ROMERO (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 2, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).
- BRUNSTEIN, FERNANDO *et al.* (1988), *Crisis y servicios públicos*, Buenos Aires, CEUR.
- CANITROT, ADOLFO (1980), *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1980*, Buenos Aires, Amorrortu.
- CERRUTTI, M. y A. GRIMSON (2005), “Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares”, en A. PORTES, B. R. ROBERTS y A. GRIMSON (eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- CICCOLELLA, PABLO (2009), “Buenos Aires: una metrópolis post-social en el contexto de la economía global”, en P. PÍREZ (ed.) (2009), *Buenos Aires, la formación del presente*, Quito, OLACHI.

- CLICHEVSKY, NORA (1990), "Política urbana y sector inmobiliario", en N. CLICHEVSKY, M. F. PREVOT-SCHAPIRA y G. SCHNEIER, *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires*, Buenos Aires, Cuadernos del CEUR, 29.
- CRAVINO, CRISTINA (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DELAMATA, GABRIELA (2004), *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, EUDEBA-Libros del Rojas.
- DE LUCA, M., M. JONES y M. I. TULA (2002), "Buenos Aires: The Evolution of Local Governance", en DAVID MYERS y HENRY DIETZ (comps.), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- GERCHUNOFF, PABLO (ed.) (1992), *Las privatizaciones en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Instituto Torcuato Di Tella.
- GERMANI, GINO (1987), *Estructura social de la Argentina. Análisis estadístico*, Buenos Aires, Solar (Primera edición 1955).
- GORELIK, ADRIÁN (1998), *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- GOROSTEGUI DE TORRES, HAYDÉE (2000), "El puerto de la pampa húmeda", en J. L. ROMERO y L. A. ROMERO (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 1, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).
- HARVEY, DAVID (2005), *A Brief History of neoliberalism*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press.
- JAMES, DAVID (1995), "17 y 18 de octubre de 1945: El peronismo, la protesta de masas y la clase obrera argentina", en J. C. TORRE (comp.), *El 17 de octubre de 1945*, Buenos Aires, Ariel.
- MERKLEN, DENIS (1997), "Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas", en *Sociedad*, n° 11, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. (Véase también en Pírez, 2009).
- OSZLAK, OSCAR (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Ed. CEDES/Humanitas.

- PÍREZ, P. (1994), *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina-CENTRO.
- (1995), “Actores sociales y gestión de la ciudad”, en *Ciudades*, año 7, n° 28, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre.
- (1996), “La Ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, n° 3, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, julio-septiembre.
- (1999), “Gestión de servicios y calidad urbana en la Ciudad de Buenos Aires”, en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXV, n° 7, Santiago de Chile, diciembre.
- (2006a), “Ciudad democrática. Una mirada desde la gestión urbana”, en L. ÁLVAREZ, C. SAN JUAN y C. SÁNCHEZ MEJORADA (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México D.F., CEIICH-UNAM.
- (2006b), “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, VI, 21, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- (2008a), “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”, en G. YÁÑEZ, A. ORELLANA, O. FIGUEROA y F. ARENAS (eds.), *Ciudad, Poder, Gobernanza*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUCCh.
- (2008b), “Gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, en G. BADÍA y R. CARMONA (comps.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- PÍREZ, P. (ed.) (2009), *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, EUDEBA.
- PÍREZ, P., N. GITELMAN y J. BONNAFÉ (1999), “Consecuencias políticas de las privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4/99, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

- PÍREZ, P. y F. LABANCA (2009), “La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno”, en *Revista de Ciencias Sociales* (Segunda época), año 1, n° 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- PÍREZ, P., F. LABANCA e I. SOCOLOFF (con la colaboración de JULIÁN NAJLES) (2008), “Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gobierno urbano, democracia y participación”, en *Revista FORO*, n° 68, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.
- RAPOPORT, M. (2005), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé.
- ROMERO, JOSÉ LUIS (2000), “La ciudad de masas”, en J. L. ROMERO y L. A. ROMERO (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 2, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).
- ROMERO, JOSÉ LUIS y LUIS ALBERTO ROMERO (2000), “Las fundaciones”, en J. L. ROMERO y L. A. ROMERO (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 1, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).
- ROMERO, LUIS ALBERTO (1995), “Una empresa cultural: los libros baratos”, en LEANDRO H. GUTIÉRREZ y J. L. ROMERO, *Sectores populares y cultura política. Buenos Aires en la entreguerra*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- SARGENT, CHARLES (1974), *The Spatial Evolution of Greater Buenos Aires, Argentina, 1870-1930*, Tempe, Arizona State University.
- SCHUSTER, F., F. NAISHTAT, G. NARDACCHIONE y S. PEREYRA (comps.) (2005), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo.
- SCHVARZER, JORGE (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Ed. Hyspamérica.
- SCOBIE, J. R. y A. RAVINA DE LUZZI (2000), “El centro, los barrios y el suburbio”, en J. L. ROMERO y L. A. ROMERO (eds.), *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, T. 2, Buenos Aires, Altamira (Primera edición 1983).
- TORRE, J. C. y E. PASTORIZA (2003), “La democratización del bienestar”, en J. C. TORRE (dir.), *Nueva Historia Argentina, Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.

TORRES, HORACIO (2000), “Procesos recientes de fragmentación socio-espacial en Buenos Aires: la suburbanización de las elites”, en *Mundo Urbano*, nº 3, en <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/> (Véase también en Pérez, 2009).

YUJNOVSKY, OSCAR (1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955/1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

