



# La ciudad empresa

## Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado

Susana Murillo - Valeria Mutuberría Lazarini - Jimena Navatta  
María Florencia Rodríguez - María Cecilia Zapata  
Ivana Socoloff - Carla Degliantoni - Lucía Pezzarini - Martín Burgos  
Darío Carbón - Marcelo Betti - Grisel Adissi - Ana Logiudice  
Pablo Perel - Pablo Glanc - Jimena Habib  
Gonzalo Gastón Semeria - Mariel Acosta Magdalena  
Pablo Frisch - Romina Gallucci - Analía Peralta  
Natalia Stoppani - Luis Sanjurjo - Eugenia Sanjurjo  
Juano Villafañe - Victoria Haidar

Compilación: Javier Marín  
Prólogo: Juan Carlos Junio

**Ediciones del CCC**

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini





Título: **La ciudad empresa**

Subtítulo: Espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado

Prólogo: Juan Carlos Junio

Compilación: Javier Marín. Autores: Susana Murillo, Valeria Mutuberría Lazarini, Jimena Navatta, María Florencia Rodríguez, María Cecilia Zapata, Ivana Socoloff, Carla Degliantoni, Lucía Pezzarini, Martín Burgos, Darío Carbón, Marcelo Betti, Grisel Adissi, Ana Logiudice, Pablo Perel, Pablo Glanc, Jimena Habib, Gonzalo Gastón Semeria, Mariel Acosta Magdalena, Pablo Frisch, Romina Gallucci, Analía Peralta, Natalia Stoppani, Luis Sanjurjo, Eugenia Sanjurjo, Juano Villafañe, Victoria Haidar.

© Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini  
Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos C. L. Av. Corrientes 1543  
(C1042AAB) - Buenos Aires - Argentina. Tel.: (54-011) 5077-8000  
[www.centrocultural.coop](http://www.centrocultural.coop)

© De los autores

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: Juan Carlos Junio  
Director Editorial del CCC: Jorge C. Testero

Edición a cargo de Javier Marín.

Diseño, ilustración de etapa y diagramación: DCV. Claudio Medin.

Imagen original: <http://commons.wikimedia.org> (Darío Alpern). Licencia CC share alike.

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser reproducida gráficamente hasta 1000 palabras, citando la fuente. No puede ser reproducida, ni en todo, ni en parte, registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo escrito de la editorial y/o autor, autores, derechohabientes, según el caso.

Hecho el depósito Ley 11.723

I.S.B.N: 978-987-1650-51-4

Desde 1938  
**75**  
ANIVERSARIO  
CÁMARA  
ARGENTINA  
DEL LIBRO

La ciudad empresa : espacios, ciudadanos y derechos bajo lógica de mercado /  
Susana Murillo ... [et.al.] ; compilado por Javier Marín. - 1a ed. - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación  
Floreale Gorini, 2013.  
256 p. ; 23x15 cm.

ISBN 978-987-1650-51-4

1. Política Argentina. I. Murillo, Susana II. Marín, Javier, comp.  
CDD 320.82

Fecha de catalogación: 13/09/2013





# Índice

Prólogo	
<i>Juan Carlos Junio</i> .....	7
Presentación	
<i>Javier Marín</i> .....	13
El paradigma de una ciudad-empresa	
<i>Susana Murillo</i> .....	25
La Ciudad de Buenos Aires y el derecho a la Ciudad	
<i>Valeria Mutuberría Lazarini, Jimena Laura Navatta, María Florencia Rodríguez, María Cecilia Zapata</i> .....	45
Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires. De la pedagogía del inversor a la “inflación” de los precios del suelo	
<i>Ivana Socoloff</i> .....	67
La orientación del gasto como herramienta de exclusión	
<i>Carla Degliantoni, Lucía Pezzarini</i> .....	89
La Deuda Externa como mecanismo de dependencia	
<i>Martín Burgos, Darío Carbón, Marcelo Betti</i> .....	107
El subsector público de salud como una oportunidad única para los intereses privados	
<i>Grisel Adissi</i> .....	117
Neoliberalismo y asistencia social en la Ciudad de Buenos Aires	
<i>Ana Logiudice</i> .....	147
La (no) resolución de conflictos a través de la violencia: estigmatización de los sectores populares en el acceso a la vivienda y la salud mental	
<i>Pablo Perel, Pablo Glanc, Jimena Habib, Gonzalo Gastón Semeria, Mariel Acosta Magdalena</i> .....	173
Educación y neoliberalismo en la Ciudad de Buenos Aires	
<i>Pablo Frisch, Romina Gallucci, Analía Peralta Natalia Stoppani</i> .....	185





Políticas de olvido: la gestión neoliberal de los patrimonios históricos y culturales <i>Luis Sanjurjo, Eugenia Sanjurjo</i> .....	213
Hacia una ciudad cultural democrática <i>Juano Villafañe</i> .....	223
La matriz autoritaria del proyecto neoliberal: reflexiones para la comprensión de las articulaciones gubernamentales de “derechas” <i>Victoria Haidar</i> .....	229
Los autores .....	251





# Prólogo

*Juan Carlos Junio*

La polarización desde la cual hace varios años se analiza la política argentina tiene aristas en las que es preciso detenerse. Por un lado, instaló masivamente la noción de disputa entre dos proyectos a nivel nacional: uno que tiene como ejes de su programa de gobierno la ampliación de derechos democráticos, la intervención del Estado en la economía, la fuerte apuesta al mercado interno y una concepción del trabajo como principal vía para la inclusión social. Del otro lado, se fue conformando un espacio político y cultural que apuesta a la defensa de los valores de mercado, el interés privado y la subordinación económica al capital corporativo concentrado, tanto local como extranjero. Estos dos polos tienen matices en el marco de las disputas políticas vigentes en nuestro país. Pero lo central es que son antagónicos en términos de proyectos de poder. Difícilmente podamos encontrar acciones y debates de trascendencia en la actualidad que escapen a la lógica de esta oposición fundamental. También será difícil encontrar manifestaciones políticas de proyección masiva y nacional que se sustraigan a esta tensión.

Resulta importante consignar que esta disputa se despliega en un mundo capitalista que vive una crisis orgánica integral. O sea que no la define solamente la clásica disputa por los mercados, sino que se extiende a otros temas vitales para toda la humanidad. La crisis es también ecológica, energética, migratoria, alimentaria, de precios y de valores culturales. El debate nos obliga a pensar cómo la humanidad, en un sentido histórico y civilizatorio construirá su presente y su futuro en el planeta. El sistema vigente, en su actual fase de financiarización, o mejor, en su etapa capitalista usuraria, defiende con todo su poder cultural, económico y militar su continuidad, que también es histórica.

Frene a este panorama que sólo ofrece exclusión, desigualdad y guerra, América se constituye como una amenaza creciente, ya que expresa otro camino posible para los pueblos. En ese marco tenemos que colocar el conflicto político que atraviesa a nuestro país y al continente. Mientras los sectores populares y gobiernos patrióticos avanzan en el desmonte neoliberal, los poderes imperiales y sus aliados locales pugnan por la





restauración neoliberal conservadora. Por supuesto, no pueden hacerlo en los mismos términos que desplegaron de modo brutal en los años 90. De allí que un desafío del pensamiento crítico y emancipador sea dar cuenta de los nuevos formatos que asume el relato de la derecha del siglo XXI en su afán por reafirmar su cuestionada hegemonía.

Desde la ventaja objetiva que en la disputa tienen los medios monopolísticos, se logran relativizar los avances democráticos de los últimos años, tanto económicos como culturales. Las grandes transformaciones en un sentido de progreso para las mayorías sociales quedan subordinadas en una lógica central, a partir de la cual instalan y desinstalan nuevas y viejas figuras, en la búsqueda por encontrar al enviado mesiánico del poder concentrado. Incansablemente, se busca al personaje que venga a recomponer el orden, desafiado por un proceso democrático y popular que en los últimos diez años ha cuestionado profundamente los valores y el sentido común neoliberal afianzado en los 90.

Desde su asunción, en 2007, como máxima autoridad al frente del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri ha sido el protegido privilegiado por los medios de comunicación hegemónicos. Esta decisión política estuvo fundada en la esperanza de los grupos de poder de que se convirtiera en la opción principal para derrotar al kirchnerismo en las elecciones presidenciales. Pero, como toda figura construida por consultores internacionales y con discursos preelaborados por marquetineros, seguramente resultará intercambiable, si nuevos nombres empiezan a tronar con fuerza por su capacidad para arrastrar más votos. Más allá de ello, la pertinaz defensa del macrismo por parte de los grupos mediáticos, que son a la vez orgánicos del poder económico, también se origina en la apuesta al éxito político y de gestión del proyecto impulsado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el PRO. Este distrito paradigmático se vuelve punta de lanza de la avanzada neoliberal.

Producto de la gestión de gobierno encabezada por Mauricio Macri, las instituciones del Estado van siendo reformuladas de acuerdo a la vieja lógica del mercado y de los negocios. Esa máxima se va convirtiendo en el factor principal de todas las relaciones sociales y culturales. Los ejemplos sobran. Se privilegia la educación privada con crecientes transferencias monetarias hacia este sector en desmedro de la escuela pública. Se abandonan paulatinamente los hospitales de la ciudad, sobre todo aquellos utilizados por sectores que





quedan fuera del cálculo electoral. Se incentivan líneas conducentes a la privatización de la cultura, no solo en cuanto a su acceso, sino también en lo que hace a la definición de políticas. Se criminaliza a los sectores postergados que, sin pausa, van siendo expulsados de la ciudad, o corridos hacia rincones que por el momento no representan negocios rentables y, por lo tanto, quedan fuera de toda atención. Estos ejemplos tipifican las acciones pensadas para un modelo de ciudad que pasó a ser un laboratorio para experimentos de privatización de todo tipo. La consecuencia esperada y comprobable de todo esto es la restricción del acceso a derechos ciudadanos básicos que sufre una gran parte de los hombres y mujeres de nuestra ciudad.

Merece una mención aparte el uso ilegítimo de la violencia del que se ha servido la administración macrista para llevar adelante medidas antipopulares que se encuentran con la resistencia de sectores representativos de la sociedad. La reciente represión a pacientes y trabajadores del hospital Borda, como antes a los artistas que resistían el desalojo de la sala Alberdi en el teatro San Martín (que contó con heridos de plomo por balas de la Policía Metropolitana), son expresiones coherentes de una gestión de ideología profundamente autoritaria, que utiliza la fuerza para acabar con los conflictos propios de toda política excluyente, esos que el amparo y el maquillaje mediático no pueden resolver.

En este contexto, resulta apropiado mencionar algunas particularidades que favorecen la comprensión de este fenómeno. Por un lado, el discurso macrista sólo accidentalmente reproduce el lenguaje brutalmente mercantilista que en los 90 se oía de modo excluyente. Macri declara sin ningún rubor la decisión de priorizar lo público, de respetar las instituciones, de propiciar el diálogo, mientras despliega acciones en sentido contrario. Esta nueva manera de proponer una política pública que se dice democrática y expresa un dramático sesgo autoritario, tecnocrático y privatizador, requiere ser estudiada en profundidad.

Hasta qué punto la protección mediática puede ocultar la verdadera ineficacia del Gobierno de la Ciudad en hacer habitable este territorio. Resulta obligatorio preguntarse acerca de las causas que posibilitan la reelección del jefe de Gobierno con un alto porcentaje de los votos en segunda vuelta, a pesar de la mediocridad de la gestión. No parece plausible sostener que dos de cada tres electores sean neoliberal-conservadores, o al menos nos queda formulada esa pregunta. No alcanzan meras consignas para entender a la derecha del siglo XXI.





La sorpresa ante la supuesta ingratitud de los poderes fácticos, demuestra una visión infantil de la política y del poder. Quizás para Macri sea una sorpresa que lo desconcentra; para nosotros es un viejo y valioso axioma. Lo que interesa, entonces, es analizar las dinámicas y acciones concretas que llevan a que proyectos que sólo favorecen a sectores minoritarios, avancen en el consenso ciudadano, aun a costa de la privación de derechos de la mayor parte de la sociedad. Importa entonces, superar planteos simplistas o consignistas, y dar cuenta de las nuevas herramientas culturales, discursivas y políticas que utilizará el poder capitalista para deslegitimar primero y liquidar después el renacer emancipador nuestroamericano.

Aquí radica, quizás, la mayor importancia de este libro elaborado por investigadores del Centro Cultural de la Cooperación. Un trabajo producido con calma y a la vez con urgencia. Con la constancia y tenacidad de la investigación comprometida y rigurosa, guiada y enriquecida por la reflexión activa y militante. Con la urgencia que sentimos todos los que dedicamos estudio y acción política a la construcción de una nueva sociedad, más justa e inclusiva, que libere a hombres y mujeres de viejos y perimidos atavismos, y que se afirme en un camino de libertad política, económica y cultural para el conjunto de nuestro pueblo. El destino político de nuestra ciudad es una pieza vital para esa perspectiva liberadora.

Es mucho lo que nos une a todos los que seguimos confiando en las mejores tradiciones revolucionarias de los hombres de Mayo, fundadores de nuestra Patria, en los valores humanistas de la solidaridad y la cooperación, en el derecho de los pueblos a acceder a los principios consagrados por leyes fundamentales de nuestra nación y, sobre todo, por la significación de la condición humana en un sentido integral.

La crítica fundada constituye una tarea esencial para la construcción de alternativas contrahegemónicas. Este libro se propone aportar una visión amplia y profunda de los modos concretos de construcción urbana del neoliberalismo y del fenómeno del macrismo como expresión novedosa y eficaz de la Nueva Derecha.

El proyecto Nuestroamericano es a la vez denuncia y anuncio. Denuncia de un proyecto injusto e históricamente condenado. Y anuncio de la recuperación del proyecto de Patria Grande Americana, por la cual generaciones en nuestro continente ofrendaron sus vidas. Esa unidad es la





que una vez más se propone destruir el imperialismo. Valorar y defender esa unión histórica es quizás el mayor desafío que tenemos, para seguir librando la batalla cultural y política por transformar la sociedad en pos de nuestros sueños de siempre.

***Juan Carlos Junio***

Diputado Nacional

Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini







# Presentación

*Javier Marín*

## **El impulso inicial**

Hace 5 años, cuando todavía era joven la actual gestión de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires y mientras un número importante de ciudadanos apoyaba las protestas de las patronales agrarias, Nicolás Casullo nos convocaba (y provocaba) a “empezar a discutir la derecha”. Era un “empezar ya” que alertaba sobre una acción necesaria y urgente:

Dilema enredado y a examinar, cuando la derecha no pretende ser, hoy en la Argentina y en otros países, un partido desde sus antiguas prosapias, o que busque un nuevo traje que la delate. Tampoco una programática que aparezca “contra alguien en especial”. Más bien una adopción para todos, que se yergue y aduce la desintegración de “anacronismos” basados en las vetustas ideas de “conflicto” político, de “intereses opuestos enfrentados”, de “lucha social”. La derecha es, desde hace años, activa: de avanzada. Es una permanente operatoria cultural de alto despliegue sobre la ciudadanía (...)¹

Por un lado, se trataba de llamar la atención sobre los modos de llevar adelante una batalla cultural que, todavía, afrontamos demasiado confiados en la potencia persuasiva del mejor argumento, así como en elementos de discurso heredados de luchas anteriores, ante recorridos de la política de derecha que pensamos ya sabidos, conocidos de antemano.

Ahora, ¿qué sucede cuando, como decía Casullo, “la derecha no busca trajes que la delaten”? A menudo, las denuncias y consignas caen en el vacío no solo por la protección mediática que tienen los representantes del poder económico concentrado, sino también porque la forma concreta de expresión de los valores progresistas no encuentra los adversarios que antes explicitaban de manera más clara orientaciones y proyectos; discursos que, aunque ideológicamente antagónicos, eran solidarios en la construcción de

---

(1) Nicolás Casullo. “Empecemos a discutir la derecha”, en *Página 12*, 27-05-2008.





una arena común de disputa. Lo que intenta, y a menudo logra, el lenguaje conciliador con que hoy se construyen los proyectos de exclusión no es solo el ocultamiento del conflicto propio de política, siempre construida en terreno de intereses enfrentados, sino, sobre todo, la desarticulación del campo discursivo en el que los signos concretos de distintas ideologías articulan su modo de lucha y se delimitan unos a otros a partir de esa relación.

Nuestro país tuvo la triste distinción de representar un paradigma internacional como laboratorio del neoliberalismo en los 90. Hoy es parte de un sólido grupo de naciones en nuestra región que lucha en todos los planos por la construcción de un camino alternativo al modelo neoliberal. En este contexto, cierta incertidumbre nos atraviesa a todos los que participamos en ámbitos de construcción política cuando vemos el apoyo que amplios sectores de la ciudadanía brindan a un proyecto de exclusión social como el que despliega el PRO en la Ciudad de Buenos Aires. El éxito, siempre parcial, de una nueva lógica discursiva como la que describíamos en el párrafo anterior no logra explicar este fenómeno, aunque sea un dato relevante. Sobre todo porque, más allá de cómo funcione el discurso político, es necesario atender esos otros discursos que se despliegan en las prácticas cotidianas de los ciudadanos. Es preciso estudiar, fundamentalmente, la vinculación orgánica de esos discursos con las políticas que impulsan los gestores de un modelo de ciudad que impone a todo la lógica de mercado; ya no solo al gobierno de los asuntos públicos, sino también a los derechos que aún se proclaman universales. Estas políticas, plasmadas en programas no explicitados la mayoría de las veces, no responden solo a intereses coyunturales de una gestión, sino que forman parte de un modo específico de acumulación de capital en el mundo actual.

En este libro, un amplio y diverso grupo de investigadores del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini analiza, a partir de investigaciones y reflexiones fundadas, la forma específica en que la Ciudad de Buenos Aires está siendo construida como ciudad neoliberal. Las lógicas desplegadas para esta construcción guardan relación con procesos globales orientados por múltiples agentes del capital concentrado (fundaciones, empresas, grupos de pensamiento, medios de comunicación, organismos financieros, etc.), por lo cual sería erróneo reducir los análisis al accionar de la actual gestión de gobierno local. Aun cuando la mayor parte de estas investigaciones encuentren en la descripción de las políticas impulsadas por la administración macrista su modo de acercamiento a la problemática, en ningún caso se trata de una “crítica de gestión” o de artículos de denuncia.





Antes de avanzar, es necesario aclarar que, si bien todos los capítulos de este libro conforman un rico diálogo en el cual se analiza un mismo fenómeno desde planos distintos, no son el resultado de un proyecto único de investigación. Cada autor o colectivo de autores desarrolla su propio marco y se han respetado los enfoques particulares con los que venían trabajando. Hecha esta aclaración, proponemos algunas líneas de lectura que arman un recorrido posible que, por supuesto, no agota los aportes de cada artículo, sobre todo en lo que hace a la especificidad de los temas particulares que se abordan.

## El modelo de ciudad-empresa

Este libro se abre con la introducción de Susana Murillo al *paradigma de la ciudad-empresa*. En este artículo, la autora describe los principios con los que históricamente se construyó la Ciudad de Buenos Aires y que se mantuvieron a pesar de los cambios propios del devenir histórico y la acción de gobiernos de diferentes signos ideológicos. Se trataba de una ciudad fundada en una idea de igualdad, garantía defendida además en múltiples procesos de lucha. Desde hace algunos años, y de manera más acentuada a partir del inicio de la actual gestión de gobierno, los principios neoliberales encuentran formas específicas de plasmarse en proyectos que empiezan a modificar seriamente la estructura heredada de aquella construcción histórica de la ciudad.

A lo largo de su artículo, Murillo pone en relación los principales temas y problemas que configuran el modelo de ciudad-empresa; tales ejes atraviesan también el resto de esta compilación. Si el impulso inicial de producir este libro tuvo que ver con la necesidad de superar las denuncias aisladas y desconectadas de una visión de conjunto, pensar la ciudad-empresa como paradigma nos permite ver el fondo histórico en el que se despliegan las políticas del estado local, los programas impulsados por sectores empresarios y las condiciones socio-políticas que hacen posible tal despliegue.

A partir del análisis de Murillo, podemos ver los nudos que atan entre sí los negocios inmobiliarios, los procesos de *gentrificación*<sup>2</sup> (concepto importante en este libro) y los discursos xenófobos que solapadamente

---

(2) La *gentrificación* denota el proceso de desplazamiento de sectores de bajos ingresos producto de la revalorización de sus zonas de residencia, así como su consecuente reemplazo por otros de mayor poder adquisitivo.





circulan en la sociedad y son insumo del *marketing* político que programa modos de segmentación del espacio urbano. A partir de estas estrategias, determinadas zonas van siendo rediseñadas de acuerdo a intereses del mercado, mientras grandes sectores de ciudadanos son expulsados, a veces de manera violenta, por representar *el otro* en el que se encarnan los miedos de los sectores incluidos en la dinámica hegemónica de la economía. La negación de derechos a ese *otro* excluido es un elemento necesario para el desarrollo de un proyecto de ciudad de este tipo.

### **Rol del Estado, poder privado y políticas de espacio**

En el segundo capítulo del libro, “*La Ciudad de Buenos Aires y el derecho a la Ciudad*”, Mutuberría, Navatta, Rodríguez y Zapata enmarcan en los cambios iniciados en los 70 en la economía mundial el nuevo rol asignado al Estado como posibilitador de negocios privados. Se describe el modo en que, sobre todo a partir de los 90, una nueva forma de producción del espacio urbano se desarrolla a partir de la renovación y recualificación de determinadas zonas, lo cual produce consecuencias habitacionales negativas para los sectores medios y bajos. La administración del suelo urbano orientada por intereses privados genera graves problemas de acceso a la vivienda, que son profundizados por una política del estado local en la materia que lejos está de ser mera incapacidad. Muy al contrario, los programas y presupuestos destinados a vivienda forman un todo articulado con el proceso de fragmentación de la ciudad y expulsión de las clases bajas y medias hacia zonas menos privilegiadas.

En este marco, se incorpora el concepto de Henri Lefebvre de “derecho a la ciudad”, desde el cual se define el derecho de toda persona a “crear ciudades que respondan a las necesidades humanas (radicales), y no a las del capital”.<sup>3</sup> También en Buenos Aires, frente a las políticas expulsivas y medidas represivas se producen acciones de reclamo de ciudadanos que luchan por su derecho a la ciudad.

En el tercer artículo, “*Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires*”, siguiendo la misma línea de análisis sobre el rol del Estado como posibilitador de negocios privados, Ivana Socoloff destaca el modo en que

---

(3) Henri Lefebvre. *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península, 1968.





los objetos de la globalización desembarcan en los territorios particulares en un proceso que es tanto de “imitación como de creación”. Esto significa que los modelos que han probado su éxito como generadores de ganancia a corto plazo para grandes inversores de capital se instalan en las ciudades y aprovechan las particularidades locales para lograr una vinculación más orgánica con la nueva realidad. En el caso de los polos, se revalorizan zonas antes poco consideradas no solo para favorecer el negocio inmobiliario, sino por el beneficio que reporta a las empresas de un mismo rubro el concentrarse en un sector urbano para abaratar costos de distinto tipo. El estado local invierte fuertes sumas de dinero en la creación de las condiciones propicias para “atraer a las empresas”.

Se genera un proceso de fragmentación no solo de la ciudad a partir de las zonas revalorizadas, sino dentro de estos barrios, también con espacios que se privilegian sobre otros. A esto se suma una fragmentación social entre vecinos que pueden aprovechar las ventajas de la nueva situación y aquellos que pasan a ser un residuo molesto que hay que expulsar en pos de garantizar la “seguridad” en el barrio. Desde el Estado se contribuye activamente a este proceso con estrategias que asignan lugares específicos a cada grupo de ciudadanos, siempre desde una retórica que habla del beneficio común para ocultar los intereses contradictorios de distintos grupos.

En el cuarto artículo, “*La orientación del gasto como herramienta de exclusión*”, Carla Degliantoni y Lucía Pezzarini analizan el presupuesto de la ciudad entre 2007 y 2012. Cuando la gestión actual poco nos dice sobre sus planes de gobierno, es fundamental atender en qué se gastan los recursos de la ciudad para poder analizar con mayor fundamento la orientación de su programa político. En este trabajo, no solo se atiende al presupuesto asignado, sino también al que ha sido efectivamente ejecutado, quizá más importante que el anterior a la hora de estudiar las políticas que impulsa una administración. Además del conocido privilegio que esta gestión le dio a los grupos privados en Salud y Educación, con reducciones en el sector público que no responden a la falta de recursos, es preciso atender el modo en que se administraron los montos destinados a infraestructura de la ciudad. Fueron subejecutados presupuestos destinados a resolver necesidades inmediatas como vivienda, agua potable y alcantarillados. Si pensamos en el modo en que fondos públicos fueron usados para revalorizar zonas en beneficio de negocios privados, es claro que no se trata de incapacidad en la gestión de recursos, sino de un proyecto político con orientaciones muy precisas.





En el quinto artículo, “*La Deuda Externa como mecanismo de dependencia*”, Martín Burgos, Darío Carbón y Marcelo Betti hacen foco en el tristemente célebre problema de la Deuda Externa. Estudian el modo en que fue creciendo la Deuda de la Ciudad de Buenos Aires durante el gobierno de Macri. Más allá de los elevados montos, se describe el tipo de composición, que preocupa por el grado de participación de organismos internacionales bien conocidos en la Argentina durante los años 90, sobre todo por su vocación de injerencia en los asuntos públicos a partir del círculo perverso que genera el endeudamiento. El destino de los fondos también es tema importante de reflexión y complementario con el artículo anterior sobre presupuesto.

El artículo de Grisel Adissi, “*El subsector público de Salud como una oportunidad única para los intereses privados*”, aborda un tema de interés prioritario para todos los ciudadanos. Analiza el modo en que la fragmentación de la ciudad guiada por intereses privados afecta el todo orgánico que la ciudad debería constituir si se privilegiaran los intereses mayoritarios. Ante la falta de información oficial y confiable, Adissi reconstruye la trama que ata a inversores inmobiliarios, asociaciones profesionales, empresas farmacéuticas, negocios de medicina privada y, por supuesto, la gestión de gobierno local. El abandono de la salud pública que lleva al deterioro de las condiciones de atención, y en algunos casos al cierre de los hospitales, tiene bastante que ver con la segmentación social que un programa excluyente instala como guía de acción política. En casos como el del hospital Borda, aunque no es el único, los terrenos públicos son vistos como una inmejorable oportunidad de negocios. También en este artículo se estudia el modo en que los proyectos neoliberales adquieren su forma concreta a partir del aprovechamiento de las singulares condiciones históricas, sociales, políticas, económicas y culturales del lugar donde se desarrollan.

### **Exclusión: resultado y punto de partida**

En el siguiente artículo, “*Neoliberalismo y asistencia social en la Ciudad de Buenos Aires*”, Ana Logiudice analiza las políticas de asistencia social guiadas por concepciones neoliberales tales como el precepto de nunca brindar asignaciones que superen los mínimos biológicos de reproducción. De esta manera, la asistencia no incide sobre la fuerza laboral disponible y la dinámica del mercado de trabajo. Para





esto se privilegian los criterios de focalización: la asistencia se limita a la población inhabilitada de participar del proceso de valorización y ser integrada por la vía de la condición salarial. El trabajo examina el modo en que los criterios focalizadores son reinstalados o reeditados en nuevas formas. En temas de asistencia social, la exclusión, que es producto de un modelo de economía que privilegia el negocio privado sobre el interés de la sociedad, se vuelve un punto de partida.

En el siguiente artículo, “*La (no) resolución del conflicto a través de la violencia...*”, Perel, Glanc, Semeria, Habib y Acosta analizan la estigmatización de los sectores populares en el acceso a la vivienda y la Salud Mental. Se ponen en relación las políticas públicas de la actual gestión de gobierno con los derechos consagrados en la legislación vigente de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en su Constitución como en la normativa específica sobre estos temas. Bajo la conocida retórica del *no conflicto*, se deslegitima la voz de aquellos que reclaman por derechos que el estado local niega a muchos de sus habitantes. De modo preocupante, son las mismas autoridades del poder público las que activan un lenguaje xenófobo para negar derechos y justificar acciones violentas. El uso de la fuerza (fuera de norma y desmedido) sirve como advertencia a los sectores pobres que insistan en tener acceso a los mismos derechos que gozan otros ciudadanos, es decir, aquellos grupos que el estado local reconoce como parte legítima de la ciudad.

## **Perfil de ciudadano para un proyecto de exclusión**

En “*Educación y neoliberalismo en la Ciudad de Buenos Aires*”, Frisch, Gallucci, Peralta y Stoppani parten de la explicitación de un supuesto que atraviesa todos los artículos y merece ser destacado: “abordamos al neoliberalismo en tanto programa civilizatorio –político, social y cultural– de alcance mundial, que se despliega en la región bajo diversas iniciativas”. En tanto programa civilizatorio, la alianza entre el Estado y los inversores de capital no puede ser analizada como un simple negocio, ya que esto dejaría fuera el estudio sobre el perfil de ciudadano que este modelo social y económico necesita construir.

Desde la gestión neoliberal, la escuela es repensada en función de las necesidades empresarias. En lugar de la formación de ciudadanos libres, autónomos y críticos, la *calidad* educativa se mide por la capacidad de construir trabajadores dóciles, disciplinados y adaptables a las condicio-





nes de un mercado cambiante. El individuo, convertido en *empresario de sí mismo*,<sup>4</sup> es responsable de formarse de la manera más apropiada para competir por los lugares disponibles en el mercado laboral, siempre limitados de acuerdo al cálculo económico de las empresas. Así se pierde la concepción de la educación como un derecho universal, al convertirse en un bien de mercado, sujeto a los códigos de la competencia.

La incertidumbre sobre el porvenir es un fondo sobre el que se construyen los discursos legitimadores de este tipo de orientación. Otra vez el miedo se vuelve un elemento constitutivo del escenario social que construye el neoliberalismo y que se integra a los planes de gobierno.

También en este artículo se analiza el modo en que el sector educativo es encarado como un mercado donde se favorece la realización de negocios rentables para determinados agentes. Las resistencias de la comunidad educativa, tanto de docentes, padres y alumnos, no dejan de ser destacadas, ya que no sería justo afirmar que el proyecto pedagógico neoliberal esté avanzando sin dificultades. De hecho, las luchas en defensa de la educación pública inclusiva ocupan un lugar protagónico entre las disputas cotidianas frente al modelo de ciudad neoliberal impulsado por la gestión del PRO.

Por otra parte, la educación no es el único campo importante desde donde se construyen valores y subjetividades. Las múltiples y diversas formas de construcción simbólica deben ser atendidas a la hora de indagar qué tipo de ciudadano se intenta construir desde el proyecto neoliberal que gobierna la Ciudad de Buenos Aires. Un aspecto a destacar está ligado con las identidades colectivas construidas históricamente. En su artículo "*Políticas de olvido: la gestión neoliberal de los patrimonios históricos y culturales*", Eugenia y Luis Sanjurjo encaran el modo en que las memorias vivas, territoriales y colectivas, según su propia definición, intentan ser borradas en pos de la construcción de un perfil de ciudadano que sea capaz de olvidar aquellos rasgos de identidad que lo atan con valores específicos a su barrio, a su ciudad y a otros ciudadanos.

Las prácticas cotidianas, las construcciones y las luchas de generaciones de ciudadanos dejan marcas en las memorias colectivas que se instalan también en la geografía urbana. En estas marcas, así como en prácticas

---

(4) Michel Foucault. *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1979-1979)*, Buenos Aires, FCE, 2007.





colectivas localizadas territorialmente, sobrevive el recuerdo de un pasado común que sostiene imaginariamente a distintos colectivos de ciudadanos. A esto se hace frente con las políticas de olvido de un proyecto neoliberal que necesita romper todo lazo de solidaridad no regido por la lógica de mercado. Como también se estudia en el capítulo anterior sobre educación, el neoliberalismo tiene en la concepción de individuo como *empresario de sí mismo* una de las garantías fundamentales de su programa.

Es necesario atender también las producciones simbólicas contemporáneas, que forman un campo de fundamental importancia a la hora de pensar en los tipos de subjetividades que se construyen. Por eso, en su artículo “*Hacia una ciudad cultural democrática*”, Juano Villafañe encara algunos de los temas centrales para pensar la producción artística actual en la ciudad y, sobre todo, el tipo de política específica reservada al campo de la cultura.

Por un lado, la actual gestión de gobierno local enfatiza un lugar de la cultura como bien de exportación, para consumo de turistas. Así como los bienes materiales, también los productos simbólicos dejan de ser un derecho de todos para pasar a regirse por una lógica de mercado que restringe el acceso y reparte ganancia entre pocos, muchas veces dejando fuera a los artistas que participan del proceso de generación de esos ingresos.

Pensar la cultura como bien de consumo estandariza lo que debería distinguirse por su singularidad, y anula el potencial transformador de la experiencia estética. El autor señala la necesidad de organismos que democratizen el gobierno de la cultura incluyendo a intelectuales, artistas y trabajadores en la decisión sobre el destino de subsidios, becas e ingresos, así como en distintas estrategias de fomento a la producción y difusión. Estos organismos también deberían trabajar en el sentido de ampliar el acceso a la cultura, entendida como un derecho, a los sectores que hoy están marginados material y simbólicamente.

Villafañe dedica una mención especial a la Ley de Mecenazgo que impulsó el macrismo y que completa el panorama de una cultura cada vez más privatizada. A partir de esta norma, las grandes empresas pueden destinar fondos que deberían ir al Estado por medio de impuestos al auspicio de productos culturales de su elección. Así, la falta de organismos en áreas fundamentales de la producción cultural, se complementa con una política de auspicio guiada por empresas privadas, en cuyas manos queda la decisión sobre los productos simbólicos que tendrán vías privilegiadas de producción y circulación.





## Violencia y autoritarismo: el cierre de la ecuación

Cerramos el recorrido con un artículo que dialoga de manera transversal con todos los otros capítulos de este libro y aborda un tema central en la explicación del avance de un proyecto de exclusión de múltiples aristas, algunas de las cuales hemos tratado de descifrar y describir en este trabajo colectivo. En “*La matriz autoritaria del proyecto neoliberal...*”, Victoria Haidar interroga las razones que vuelven aceptable social y políticamente un proceder autoritario que funciona en muchos casos por fuera de los límites que distintos tipos de legalidades imponen a los gobiernos. En su indagación, la autora describe dos características fundamentales de la gestión neoliberal en Buenos Aires: 1) la división del espacio social entre una “comunidad de individuos libres e iguales”<sup>5</sup> y otro sector que queda excluido del goce de derechos formalmente asegurados a todos los ciudadanos; y, 2) la suspensión de las reglas del Estado de derecho en nombre de una supuesta “utilidad común”, siempre guiada por criterios de mercado.

La lógica que fragmenta el espacio material de la ciudad de acuerdo al cálculo económico crea también espacios sociales estratificados. Aquellos grupos que no participan de la dinámica hegemónica de mercado quedan también excluidos del acceso a derechos básicos. El factor que completa el proyecto de ciudad excluyente es la suspensión de derechos humanos y constitucionales de sectores sociales que, a veces a través del reclamo de derechos y otras sólo con su presencia, atentan contra un supuesto interés colectivo. Este “interés común” es también considerado dentro de los límites del grupo de ciudadanos incluidos económicamente y, por lo tanto, “dignos de vivir en la ciudad”.

## Palabras finales

Como decíamos al principio de estas líneas de presentación, los elementos tomados para esta lectura (arbitraria como todas) no agotan la riqueza conceptual de los artículos compilados en este libro. Apenas sirven para adelantar al lector algunos contenidos y proponer algunas relaciones que hacen a la unidad de esta obra conjunta.

---

(5) Domenico Losurdo. *La contrahistoria del liberalismo*, España, El viejo Topo, 2005.





Por otra parte, si hablamos de los elementos que configuran la unidad de este trabajo, el rasgo principal está dado por el compromiso político con el que cada uno de los autores encaró la producción de estos textos. Con este libro esperamos hacer un aporte a la comprensión de un proyecto de exclusión contra el cual luchamos todos los días desde distintos espacios; tanto desde las experiencias individuales de cada investigador, como desde las prácticas que llevamos adelante como colectivo humano, político, intelectual y militante que conforma el Centro Cultural del Cooperación Floreal Gorini.

A lo largo de esta obra, podemos ver no solo el aceitado andamiaje que han logrado construir los gestores públicos y privados del neoliberalismo en la Ciudad de Buenos Aires, sino también la relación que hay entre las formas específicas de avance de ese proyecto y las luchas que le ponen frenos y límites. Estas resistencias, de las cuales formamos parte, y, sobre todo, los proyectos colectivos que proponen vías alternativas a este modelo de exclusión son las fuerzas capaces de transformar la angustia en convicción, en confianza para la construcción de una ciudad que pueda ser el lugar de todos.

Antes de terminar, me permito usar el tono personal para agradecer especialmente a Susana Murillo por su invaluable apoyo y por la generosidad intelectual y humana con la que acompañó este proyecto. Agradecer a Juan Carlos Junio, a Jorge Testero y a toda la Dirección del CCC, por su confianza a la hora de delegar temas de gran importancia. A la Secretaría de Estudios e Investigaciones del CCC, por su constante trabajo y participación activa en el armado de este libro. Finalmente, el agradecimiento a cada uno de los autores por la dedicación y el entusiasmo para llevar adelante esta publicación, por el valioso tiempo que dedicaron a hacer posible este trabajo que es tan fiel reflejo del espíritu colectivo y solidario que anima a nuestro querido Centro Cultural.

***Javier Marín***

Lic. en Letras (UBA)

Editor de Ediciones del CCC







# El paradigma de una ciudad-empresa

**Susana Murillo**

*“En 5 minutos vengo a explicar una historia de vida, a nosotros varios gobiernos nos condenaron a la pobreza y al hacinamiento y ahora nos tratan de intrusos. Luego de varias posibles soluciones, la sociedad nos volvió a dejar sin derechos y después de 10 años estamos acá, y tenemos la audacia de defender nuestros derechos”.*

José, vecino de la Ex AU 3 en Buenos Aires

La situación de la Ciudad de Buenos Aires requiere de una profunda reflexión que evite substancializar en un individuo y su entorno un proceso de enorme complejidad que es necesario desbrozar. La substancialización de procesos políticos en figuras individuales tiene el problema de que a veces deja escapar tras la malla de la crítica al individuo (la cual al mismo tiempo es inevitable pues los humanos hacemos la historia) el proceso político-social que se encapsula en figuras singulares. No afirmo con esto que tales figuras no deban ser denunciadas cuando cometen ilícitos, sólo pretendo escrutar la estrategia que los atraviesa.

La administración de una ciudad en el mundo actual no expresa meramente los caprichos o dificultades personales de quien está investido del poder ejecutivo; los individuos con sus dificultades, aciertos, omisiones y arbitrariedades existen, sin duda. Pero ese complejo de acciones no pueden darse jamás, si no hay condiciones para ello. Y las condiciones de posibilidad de estas prácticas conforman una trama histórico-social sobre la que es necesario abrir el debate.

La gestión de Buenos Aires encarna una estrategia política que procura construir un nuevo *paradigma de ciudad*, se trata de la *ciudad empresa*. Éste es el problema que estimo debemos discutir y profundizar.

Buenos Aires fue “refundada imaginariamente” (Bauman, 1999) a fines de siglo XIX, bajo unos ideales, que aunque en buena medida eran retóricos, proclamaban la igualdad, la libertad y la propiedad como atributos universales de todo ciudadano. Estos principios proclamados por el





liberalismo del siglo XIX entraron en crisis precisamente con la llegada de los inmigrantes a nuestro país y en particular a ciudades como Buenos Aires y Rosario. Surge entonces la denominada “cuestión social”, entendida como el abismo entre esos principios y el efectivo acceso a la propiedad y a la igualdad concretas. El resultado fue un conjunto de formas diversas de resistencia contra el orden que se construía, al mismo tiempo que conductas que quedaban por fuera de lo esperado a nivel moral y político.

En respuesta a este problema, los higienistas (por entonces asesores fundamentales del Poder Ejecutivo Nacional) plantearon los principios de una Política Científica tendiente a construir el cuerpo social de la nación (Murillo, 2001) que procuraba mantener, al tiempo que a restañar, las heridas producidas por la contradicción entre la idea de igualdad universal y su carencia efectiva en los hechos. El objetivo fundamental de los higienistas, aunque no el único, fue el mundo urbano, pues allí se concentraba la mayor parte de la población inmigrante extranjera y migrante desde las provincias arrasadas por guerras que desmantelaron el modo de vida de nuestros criollos y pueblos originarios.

En la intervención sobre la cuestión social, la gestión de los espacios urbanos se tornó central. Tanto los espacios públicos como los privados fueron objeto de estudio e intervención. El diseño de los espacios hace a la constitución de hábitos y estos influyen en los modos de vida y por ende en aspiraciones y actitudes de sujetos individuales y colectivos. En esa perspectiva los higienistas influyeron en el diseño de edificios y lugares abiertos que conformaron los espacios públicos, en los que a su juicio los ciudadanos aun siendo desiguales en fortuna deberían sentirse iguales ante la ley, dado que en ellos podrían transitar, desplegar actividades diversas y mirarse como tales (Municipalidad de Buenos Aires, 1889). El espacio público y el ámbito privado de Buenos Aires fueron organizados en parte por ese funcionariado médico que concebía a la higiene como un proyecto político, económico y ético (Murillo, 2001).

Muchas cosas han ocurrido desde entonces, sin embargo, los espacios públicos fueron un lugar fundamental para la vida cotidiana en la Ciudad de Buenos Aires. La retórica de la igualdad, aun cuando intentó controlar y sostener desigualdades, tuvo a nivel histórico ciertos efectos preformativos. En esa línea y aun con contradicciones, Buenos Aires no fue una ciudad *guetificada*. Es cierto que existieron villas miseria desde los años 30, es cierto que el tango, la literatura y el cine nos muestran barriadas pobres en contraste con zonas de opulencia; pero también es cierto que no había





lugares completamente clausurados respecto del resto de la ciudad, al tiempo que escuelas, calles y plazas posibilitaban el encuentro de grupos diversos. “Villero” no fue durante mucho tiempo un adjetivo despectivo que poblara a nivel público el lenguaje habitual de diversos sectores sociales en Buenos Aires, al menos nadie podía pronunciar esos y otros términos racistas en público sin tener que abochornarse. En todo caso, ellos solían enunciarse en algunos espacios privados, pero no podían decirse a la luz pública sin tener algunos efectos de reprobación. Afirmo esto aun cuando no ignoro que un larvado racismo atraviesa la historia argentina.

Ese paradigma de ciudad conformado por los higienistas del siglo XIX sufrió transformaciones durante el siglo XX, sin embargo en las últimas décadas ha comenzado a mostrar una profunda mutación.

Si durante la dictadura de los 70 el espacio urbano fue desindustrializado a fin de evitar revueltas obreras, al mismo tiempo y de modo paulatino, particularmente en los 90, comenzó a adquirir un aire farandulés, acorde a la cultura de degradación que el neoliberalismo imponía paulatinamente como modo de construir apatía política en los ciudadanos (Murillo, 2004). Fue entonces cuando desembarcaron enviados del *Manhattan Institute* del grupo Bratton-Giuliani a fin de transformar la estructura de la denominada “seguridad” de la ciudad (Wacquant, 2001). Pero su programa no lograba plasmarse merced a tercas resistencias de diversas organizaciones sociales y a ese imaginario que, aunque ambiguo, colocaba a la igualdad como un principio del espacio público de la ciudad.

Hasta la muerte, una vez más, logró reconfigurar el imaginario ciudadano. Cromañón, en el año 2004, fue un hecho ominoso cuyos efectos no terminan en la atroz muerte de 193 personas. El dolor de Cromañón fue colonizado por un proyecto que tenía ya varios años y poderosos impulsores, quienes luego de la tragedia se asentaron en esa pena colectiva y lograron redireccionar la gestión de la ciudad a través del apoyo de buena parte de sus habitantes.

Precisamente, ese ominoso acontecimiento posibilitó que durante el año 2005, se reglamentase y se volviese a poner en vigor una nueva versión del viejo Código Contravencional —que si bien había sido votado como uno de los efectos de la campaña por el asesinato de Axel Blumberg en 2004, no entraba en vigencia debido a la oposición de diversos grupos de ciudadanos organizados que clamaban contra las arbitrariedades que el mismo comportaba—. Este código deshizo los avances en





materia de democracia y diálogo entre ciudadanos, que previamente se había logrado con la vigencia del Código de Convivencia. La anulación de un Código de Convivencia y su reemplazo por un Código Contravenacional habían sido apuntalados por ciudadanos habitantes de diversos barrios, que apoyaron y apoyan la expulsión por parte de la policía de artesanos y manteros que venden objetos en plazas y calles de Buenos Aires, o de recicladores de basura, o de trabajadores informales que intentan sobrevivir por sus propios medios. Esos ciudadanos también han acordado y acuerdan con la expulsión de pobres que duermen en espacios públicos (al aire libre o cubiertos), así como el cercamiento de estos lugares. Quienes impulsan estas iniciativas suelen ser agrupaciones de comerciantes que no quieren “competencia desleal”, pero también vecinos que no desean ver en las plazas y calles de sus barrios a trabajadores pobres, así como a vendedores ambulantes, pues ellos “desvalorizan sus propiedades” (Murillo, 2008).

La gestión de la Ciudad que se instala tras la tragedia de Cromañón y la destitución del por entonces jefe de Gobierno no venía a propiciar un duelo por los muertos, se trataba de la continuación de la estrategia que los enviados del grupo Bratton-Giuliani habían intentado instalar sin éxito años antes (Murillo, 2008). El proceso fue mostrando paulatinamente un objetivo claro: transformar el espacio urbano, construir un nuevo paradigma de ciudad en el cual aquellos aires de igualdad, que de modo ambivalente supo tener Buenos Aires, se perdieran.

## Los principios de la ciudad-empresa

Este nuevo paradigma trata de conformar la nueva ciudad-empresa sustentada en la abierta y manifiesta idea sostenida por diversos estrategias acerca de la *natural desigualdad* de los seres humanos; ideas que fueron sostenidas por el programa neoliberal ya delineado desde la década de 1930 por la escuela austríaca a la cual pertenecieron Ludwig von Mises y Friedrich Hayek (entre otros) y que con variantes modificó la escuela de Chicago de Milton Friedman. Si el liberalismo había planteado una idea de igualdad que en la práctica cayó en contradicciones con la de propiedad y la de libertad, el neoliberalismo resolvió la paradoja asumiendo la *inevitable y necesaria desigualdad*, al tiempo que negó el hecho de que la propiedad fuese un derecho universal. De manera cínica sostuvo que el más pobre, carente de propiedad, podía ser más feliz que un rico cuyas responsabilidades propietarias lo abruman (Hayek, 1990).





La estrategia neoliberal que sostiene este ideario supone un diseño diverso del espacio pensado por los higienistas, dado que la configuración del espacio hace a la conformación de relaciones sociales. Éste es el proyecto que debemos estudiar con cuidado.

Nadie puede pregonar abiertamente la desigualdad, ni negar el acceso a la propiedad como bandera en una sociedad que se dice democrática. Pero no es necesario que algo sea manifestado explícitamente como principio para que se instale en la conciencia de los sujetos. La ideología, como han sostenido Gramsci y Althusser, no requiere de explicaciones racionales. La ideología es una materialidad que se inscribe en los cuerpos a través sus prácticas en los espacios. El nuevo paradigma de ciudad-empresa sugerido por los enviados de Bratton y Giuliani tiene varios principios básicos: *la desigualdad natural, la centralidad del mercado, la competencia, el individuo y sus intereses como núcleo de todo proyecto, la pobreza como un destino irremediable y necesario de muchos, la seguridad de los que merced al trabajo y al ahorro poseen rentas, la negación de políticas de protección social universales y la función del Estado reducida a la tarea de policía que asegure que quienes no acepten su destino y se rebelen sean castigados con el menor costo posible para el mercado.* No hago con esto sino resumir los principios que enuncia von Mises en *La acción humana (Tratado de economía)*, entre otros prestigiosos líderes neoliberales.

Ahora bien, estos principios, según nos enseñan los estrategas austríacos, son “principios formales” “a priori” presentes a lo largo de toda la historia, o en todo caso, usando otra terminología, son, según afirman los pensadores del arte neoliberal de gobierno, los principios fundamentales de la condición humana, que según se nos asegura han hecho grandes a algunos países europeos y a EEUU (von Mises, 1967: 1005 y ss.). Estos principios formales tendrían en cada lugar su concreción diversa y por ello es menester recurrir a la historia a fin de actuar e intervenir de acuerdo con el modo en que esos principios formales universales pueden desarrollarse mejor en cada lugar concreto (von Mises, 1967: 57). Es en ese sentido que el nuevo modelo de ciudad no podía implantarse por decreto en Buenos Aires, ciudad que aun con ambivalencias, gestó históricamente diversas luchas contra diferentes formas de desigualdad, ciudad en cuya historia laten vivas diversas jornadas desde principios de siglo XX, en las que el pueblo se ha manifestado enfrentando opresiones diversas. Es, entre otras razones, por esta historia y memorias de luchas que atraviesan Buenos Aires que los principios de la ciudad-empresa





basados en la natural desigualdad no podían desembarcar plácidamente, ellos requerían de la construcción de cierto apoyo ciudadano.

## **Las condiciones de posibilidad para instalar el proyecto de ciudad-empresa**

Es aquí donde la colonización del dolor de Cromañón (el cual venía a resignificar de manera no consciente otros muchos dolores plasmados históricamente entre nosotros) a través de la construcción mediática de la *inseguridad* vino a inclinar a buena parte de la ciudadanía a favor de imaginarias figuras que, contrastando con el dolor y la muerte, se presentan como el emblema del éxito personal y empresarial, así como de la felicidad familiar, al tiempo que expresan la imaginaria promesa de que su acción cancelará todas las faltas, obtendrá todas las carencias. La construcción del terror a situaciones de riesgo efectivo y la activa conformación de un imaginario centrado en la observación de un show mediático caracterizado por el horror y la degradación cultural tienen, en Buenos Aires, una historia de al menos 35 años (podemos rastrear episodios más atrás, pero entiendo que este período tiene marcas especiales) (Murillo, 2004). Ellos funcionaron como condición de posibilidad para inclinar a buena parte de la ciudadanía a exigir seguridad sin mediaciones reflexivas. La apelación a la inseguridad, particularmente luego de la crisis del 2001, en una ciudad donde el terror ha funcionado efectivamente en el pasado, no es inocua. El término “inseguridad” remite de manera inmediata a la violencia del ataque callejero o en la propia casa por parte de sujetos desconocidos; no obstante, más allá de los dichos, esta palabra reenvía, aun sin saberlo, a diversas situaciones de carácter político, gremial, laboral, familiar, amistoso por las que efectivamente buena parte de la población ha pasado. Esto es: la profunda transformación en las relaciones sociales que se operó en Argentina desde 1976 gestó miedos diversos a situaciones reales: a la pérdida del trabajo, a la ruptura de lazos, al compañero que se transforma en un competidor, a la desaparición de un ser querido, a la hiperinflación, al ataque con violencia infundada... larga es la cadena de temores que se encuentran tras esta palabra “inseguridad”, que, sin embargo, cuando es pronunciada se dispara como un tiro certero contra otro, que suele encarnarse en la figura de *el pobre*.

En una ciudad donde muchos de sus antiguos pobladores han mejorado sus condiciones de vida en los últimos años y para quienes el consumo se ha transformado en algo habitual, la figura de *el pobre* es





alguien a quien muchos, de manera inconsciente temen parecerse, en cuya situación temen caer e incluso volver a estar. Ese pobre en su miseria nos remite, sin saberlo, a nuestro terror a una futura indefensión, frente a la cual el pánico conduce a la angustia. En esta situación el alma atenazada clama por una figura salvífica (Murillo, 2008) y este proceso se configura en una condición de posibilidad para la construcción del olvido y la conformación de nuevos modos de ser y pensar el mundo.

El terror frente a la “inseguridad” operó en Buenos Aires como el vector que llevó a la aceptación de la competencia por el cuidado de sí y a su resultado la “natural desigualdad”; estas actitudes destituyeron viejos lazos sociales y se conformaron en una condición fundamental de posibilidad para comenzar a construir un nuevo paradigma urbano.

Tal aceptación ha sido posible pues el curso de las cosas y los proyectos deliberados han construido un *nosotros* y una *otredad* que se instalan sigilosamente a partir de la vivencia de inseguridad. Tanto el *nosotros* como la *otredad* son significantes flotantes que cualquiera puede ocupar en cualquier situación. El carácter brumoso de esos términos es el que asegura su efectividad performativa. La *otredad* puede ser ocupada por cualquier figura amenazadora y en este vaivén los pobres se dibujan como los espantajos que la pueblan. Contra esa amenaza vaga, pero siempre presente, muchos ciudadanos no vacilan en suplicar o exigir seguridad. Estas súplicas y exigencias conforman un sutil racismo que es la condición de posibilidad para la configuración del nuevo paradigma urbano.

## Negocios y racismo urbano

Pero este racismo no puede ser analizado como una mera cuestión moral. Él es el soporte cultural de acciones de empresas nacionales y transnacionales que han modificado las relaciones sociales y el territorio en Nuestra América. Estas acciones pueden sintetizarse en dos procesos que convergen y se complementan: la reestructuración del mundo rural y la construcción del nuevo paradigma urbano. No profundizaré aquí sobre el primer proceso, sólo lo mencionaré para indicar su conexión con el segundo.

La reestructuración del mundo rural es un fenómeno que comienza con toda fuerza a principios de la década del 90 con el ingreso de las nuevas tecnologías y con ellas los agronegocios, la industria minera y los grandes proyectos ligados a la construcción de caminos para conectar





el espacio de las pampas, los montes, las sierras, las montañas y ríos de Nuestra América con el mundo global. Este proceso se profundiza en aquellos territorios que poseen mayor biodiversidad. Pero al mismo tiempo ha modificado las relaciones de los hombres entre sí y con la tierra y, a la vez que gestó el crecimiento económico de buena parte de la población argentina, tras varios años de miseria; también ha ido expulsando paulatinamente a pequeños productores y trabajadores de sus lugares a través de diversas modalidades que van desde la violencia directa hasta las maniobras ilegales por parte de empresas. El proceso, con características diversas, se da en diversos lugares del mundo y ha afectado a Nuestra América; su efecto, previsto y alentado desde hace años por el Banco Mundial y otros organismos internacionales, es la constante expulsión de pequeños campesinos criollos, afrodescendientes y de pueblos originarios. El proceso expulsivo es a la vez sostenido por diversas estrategias discursivas que van desde la denegación del genocidio de los pueblos originarios (Hanglin, 2009a; Hanglin, 2009b), hasta la alabanza a sus culturas al tiempo que el abandono de sus vidas y tierras al arbitrio de poderosos. Los nuevos negocios han producido una profunda concentración de tierras en pocos grupos (Giarraca, 2009; Seoane, Taddei y Algranati, 2013), al tiempo que un enriquecimiento de sectores urbanos y rurales ligados de modo directo o indirecto a ellos. Grupos de antiguos pobladores de zonas rurales son expulsados de sus tierras y migran a ciudades (Resistencia, Rosario, Cipoletti, Buenos Aires, conurbano bonaerense, entre otros).

## Los nuevos rostros de la ciudad

Como complemento de ese proceso de nuevos negocios, aumento del consumo y la riqueza, al tiempo que ocurre la expulsión de campesinos pobres, la geografía de la ciudad se ha reconfigurado. Pero no nos descuidemos, la transformación no es sólo física y de estructura social, también el imaginario urbano se ha modificado. La estructuración del imaginario es fundamental para la conformación de un paradigma de ciudad: él puede apoyarlo o intentar desmantelarlo. Es aquí donde el análisis del territorio urbano se torna complejo y donde ningún razonamiento lineal es posible. Es aquí donde es menester adentrarse en contradicciones y reconocerlas como partes de ese horizonte que intentamos conocer.

La urbe que en el pasado tuvo aires de igualdad, cuyo color predominante era lo blanco de sus habitantes y cuyos visitantes extranjeros eran





en buena medida ocasionales, ha cambiado. Hoy coexisten en ella turistas, hombres de negocios, funcionarios, profesionales jóvenes que han alcanzado una buena posición, comerciantes que han prosperado en la última década; en fin viejas y nuevas clases altas, medias altas y medias-medias, nuevos y viejos pobres urbanos y muchos inmigrantes de diversos colores de piel y orígenes distintos, azotados por la pobreza y el desarraigo.

Los espacios ocupados por los migrantes y los nuevos y viejos pobres conforman lo que podríamos llamar “espacios abyectos” usando palabras de Isin y Rygel (2007). “Espacios abyectos” son lugares habitados por cuerpos carentes de voz, ignorados, denegados; esos espacios se caracterizan porque en ellos la ley puede ser suspendida y la violencia ejercida en silencio; son lugares en los que la existencia humana queda en suspenso, zonas sólo poblada por fantasmas, por figuras invisibles para los ojos del “nosotros”. Estas zonas se localizan en algunos barrios de Buenos Aires, en especial en la zona sur (aun cuando ella está siendo paulatinamente *gentrificada*), en algunos espacios públicos y se prolongan de manera ominosa en parte del conurbano. En todos ellos habitan personas que transitan la ciudad buscando trabajo, cobertura sanitaria, educación o alguna vivienda.

Ellos conforman esa *otredad* amenazadora en la cual el *nosotros* proyecta inconscientemente sus miedos. Se trata de esa *otredad* sobre la cual insisten los medios en su incesante letanía acerca de la inseguridad, cuyo mapa puede leerse en Internet o en un GPS que nos indica ahora zonas de riesgo por donde nadie que pertenezca al “nosotros” debe transitar. Ahora sí nos encontramos frente a una ciudad progresivamente *guetificada* de modo explícito.

El espacio así delimitado ostenta a la *desigualdad como un atributo natural e inevitable de la humana condición* y clama por la expulsión de la *otredad* a fin de que se reimplanten los lugares seguros para que el mercado funcione. Erróneo sería en este contexto entender al mercado como una feria a la que concurren comerciantes. “Mercado” alude a una sociedad en la que todos los individuos son considerados libres y pueden optar por aquello que más convenga a sus intereses en tanto no atenten contra el funcionamiento del todo; el mercado no reduce las relaciones humanas a relaciones económicas en sentido estricto, él es “el punto donde convergen las actuaciones de las gentes y, al tiempo, el centro donde se originan” (von Mises, 1967: 334). O tal vez conforma a la vida en un constante mercadeo, podríamos decir dando vueltas los asertos del



paródico discurso neoliberal. Finalmente el ideario de los pensadores neoliberales se ha implantado sin que fuese necesario desarrollar su discurso a nivel público de manera totalmente explícita.

En este contexto la ciudad ofrece diversos rostros: zonas de lujosa obscenidad, espacios exóticos para turistas que son *gentrificados* y de donde son expulsados silenciosamente los pobres, antiguos barrios invadidos por imposibles torres de departamentos, casas que están perdiendo su antiguo confort y espacios abyectos donde habita la *otredad*. Los espacios abyectos son villas, hoteles, calles, plazas y edificios privados o públicos cuyos habitantes no tienen títulos de propiedad o contratos de alquiler. Ellos juegan un doble rol: por un lado son el refugio de “cuerpos abyectos”. Por otra parte, esos espacios albergan a la “fuerza de trabajo” barata, si se me permite la expresión algo impropia, en la que habitan aquéllos que desarrollan tareas para una enorme cantidad de negocios ilegales que han florecido en las últimas décadas: desde el tráfico de personas hasta el de armas, bienes de consumo de contrabando o drogas. Según diversos especialistas es difícil conocer los alcances del capital ilegal en el mundo en general y en Argentina en particular (Elbert, 1996). Pero lo cierto es que esas actividades requieren de esos cuerpos abyectos para sus transacciones. También parece plausible pensar que muchos miembros del *nosotros* satisfacen sus más oscuras pasiones o sus más exquisitos deleites de modo oculto, utilizando servicios que esos cuerpos denegados procuran. Al mismo tiempo, y de un modo que puede parecer paradójico, el *nosotros* proyecta en esos cuerpos abyectos que conforman la *otredad* amenazadora todos los propios miedos. Miedos que son un efecto previsto por el modelo que se impuso en Argentina en los 90, con antecedentes en los 70 y que construye inseguridades de todo tipo.

El miedo a la inseguridad no es una consecuencia indeseada, sino un estímulo buscado para alentar a la competencia individualista, la cual es el corazón mismo de la ciudad-empresa, conformada por muchos “empresarios de sí mismos” (Foucault, 2007) cuyo único objetivo radica en buscar la propia utilidad. Ciudad-empresa pensada como lugar de mercado donde los ciudadanos son llamados “vecinos” y éstos se transforman en “empresarios” competidores que juegan un juego constante frente al temor de perder la casa, los amigos, la vida... En el mundo de la ciudad-empresa, sostenida en el imaginario de la desigualdad natural, el miedo al Otro se conforma como la principal tecnología de gobierno de los ciudadanos que se han reconfigurado paulatinamente en “empresarios de sí mismos”, imaginarios constructores de su propio





destino, que creen en su derecho a descalificar a todo aquél que no haya obtenido sus logros. Esto puede leerse con toda claridad en propuestas de participación ciudadana planteadas por organismos internacionales, en las que la desconfianza hacia el prójimo es asumida como necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad (Banco Mundial, 2003).

La tecnología del miedo y el rechazo a la *otredad* está en profunda articulación con los mensajes destructivos de los grandes medios, vehículos de las estrategias discursivas de las nuevas elites. Una vez más negocios y cultura se enlazan: los dueños o estrellas de grandes grupos mediáticos son a la vez propietarios o tienen diversos vínculos con los miembros de las élites ligadas a los nuevos negocios. Estos grupos no vacilan en construir constantemente un *show* mezcla de horror y risueña banalidad que se imprime en las prácticas cotidianas sin apelar a grandes discursos. A través de ese *show*, *la competencia*, *el individualismo*, *el egoísmo*, *la desigualdad* y *la desconfianza* se conforman en algo natural e inevitable. También se naturaliza la necesidad de expulsar a quienes encarnan la forma de la *otredad* amenazadora. En diversas entrevistas se evidencia cómo el *show* televisivo y gráfico construyen un imaginario de horror, que sólo se calma a la hora de departir grupalmente frente al televisor acerca de groseras banalidades de la vida de los “famosos” o la justa eliminación de quien es “tan sólo un delincuente” (Motto, en Daroqui, 2009)

Este imaginario tiene profundas connotaciones políticas. Él clama por la judicialización de los pobres que intentan trabajar en las calles en empleos improvisados, los grupos considerados marginales y los que, habiéndolo perdido todo, viven en las calles u ocupan espacios abandonados por sus dueños.

Todo imaginario oculta y desoculta al mismo tiempo. En esa clave lo silenciado es, entre otras cosas, la proliferación de pésimas construcciones edilicias que generan graves riesgos a la calidad de vida en la ciudad o la ausencia de políticas de salud, educación y viviendas acorde a las necesidades sociales. Este proceso no es inocuo: él genera, inevitablemente, un sentido común que legitima la creciente mercantilización de todos los espacios urbanos, pues según él todo lo estatal es de mala calidad, frente al mundo privado del mercado de la educación, la vivienda, las comunicaciones o la salud. Pero es que los nuevos negocios no ocurren sólo en el ámbito rural, por el contrario, buena parte de lo allí obtenido se diversifica en inversiones en la construcción, educación, salud y otros negocios urbanos.





El imaginario de la inseguridad se refuerza a través de la construcción del *Mapa de Inseguridad* acompañado de invitaciones a efectuar denuncias anónimas por teléfono. Al mismo tiempo, las cámaras se multiplican en los espacios públicos a fin de controlar los movimientos y las vallas, solicitadas por “asambleas de vecinos”, impiden que los pobres duerman en las plazas. Paralelamente, las manifestaciones de diverso tipo, que han sido tradicionales en Buenos Aires, son pogrésivamente cuestionadas y a menudo criminalizadas cuando ellas reclaman derechos de los más “vulnerables”.

Pero bien, lo cierto es que ese constante movimiento de ocultar desocultando produce señales de alarma en muchos miembros del *nosotros*, señales que reactivan todos los terrores del pasado y las incertidumbres respecto del futuro.

### **La reconfiguración de los espacios en el nuevo paradigma urbano**

En este escenario, la constante observación de Buenos Aires muestra que ella es la vidriera de la construcción de un nuevo paradigma urbano. En él la reconfiguración de los espacios supone dos movimientos convergentes: la paulatina expulsión de pobres y clases medias bajas y la apropiación por parte de empresas privadas de diversos terrenos con el apoyo de la gestión gubernamental, ante la indiferencia de buena parte de la población que no logra comprender los efectos de tal estrategia a futuro.

En los últimos años la administración de la ciudad ha incrementado el presupuesto para hacer los espacios públicos *más bellos y seguros* y redujo o no ejecutó el destinado a salud, educación y construcciones de viviendas populares. Esta política es llevada adelante con la colaboración de grupos privados, por ejemplo la “Corporación Buenos Aires Sur” creada en el año 2000 y la Corporación Antiguo Puerto Madero. Desde el año 2009 intensos debates entre vecinos, grupos políticos y el ejecutivo local se desarrollaron en torno a la iniciativa del ejecutivo de la ciudad de crear la “Corporación Puerta Norte”. Esto ocurrió luego de que el mismo ejecutivo vetara la ley de Emergencia Habitacional que suspendía desalojos de vecinos que habitan espacios sin título de propiedad (Pertot, 2009). La Corporación Puerta Norte fue pensada para administrar, entre otras, catorce manzanas en una zona de altísimo valor inmobiliario ubicada en terrenos que habían sido expropiados durante la última dictadura militar para construir una prolongación de la Ruta





Panamericana a través de los barrios de Saavedra, Coghlan, Belgrano R. y Villa Urquiza. El argumento esgrimido consistió en “explotarlos económicamente para conseguir fondos para Educación, Salud y Transportes” (Novillo, 2009). Para ello la Corporación tenía como objetivo “desarrollar todo tipo de operaciones inmobiliarias relacionadas con los inmuebles que le transfiera la ciudad o que adquiriera por el producto de su actividad.” Sus atribuciones le permitirían:

Plena capacidad para, por cuenta propia, de terceros o asociada a terceros, comprar, vender, permutar, dar en locación, en leasing, fideicomiso, explotar y administrar bienes urbanos y rurales; licitaciones públicas o privadas, viviendas individuales, y colectivas o ampliaciones, la realización de loteos, fraccionamiento y todas las operaciones sobre inmuebles que regula el régimen de la propiedad común.

Este tipo de iniciativas representan

“(…) un atajo para poder gestionar con controles débiles, porque este tipo de sociedades se rigen por la Ley de Sociedades Comerciales y eluden todas las reglas de la administración pública. Por ejemplo, la ‘ley Michetti’, que es la ley de compras de la ciudad. Tienen la posibilidad de crear sus propios reglamentos. Tampoco aplicaría la ley de obra pública, que hace a la transparencia”, advirtió la auditora general de la ciudad, Paula Olivito (Pertot, 2009).

Por su parte, diversos actores sociales coincidieron en que la administración de la ciudad parecería querer gestionar los espacios según una lógica de manejo del territorio por fuera de los organismos tradicionales del Estado. El cinturón más alto, Puerto Madero, se maneja por una corporación. El cinturón sur, donde viven las clases más pobres, se maneja por otra: la corporación Buenos Aires al Sur, a la que se le ha trasferido el manejo de políticas en las villas (Hourest, 2010).

Sin embargo, algunas asociaciones de vecinos y grupos opositores denunciaron a estas corporaciones que desarrollan importantes negocios privatizando tierras públicas o edificios municipales habitados por pobres, o apropiándose de espacios verdes (Vecinos de la ex AU3, 2009). En tanto otras, en consonancia con la el ideario neoliberal las presentan como los actores necesarios para llevar adelante una “reivindicación histórica” (Prensa Rotaria, 2013) (Fundación Metropolitana, 2013), al tiempo que en diversas páginas de Internet se leen expresiones individuales en las que se clama por la expulsión de los habitantes





de zonas con ocupantes pobres que no tienen título de propiedad y la conformación de espacios residenciales<sup>1</sup>.

Tal vez uno de los lugares emblemáticos de esta transformación de los espacios urbanos y de las luchas y relaciones de fuerzas que se enfrentan por su apropiación, lo representa el proceso de urbanización para sectores de clase media alta en el marco de un área que es lindera con emprendimientos de altísimos ingresos como el *shopping* DOT, zona conocida durante mucho tiempo como “ex AU3”. En esa área fueron y son silenciosamente desalojadas 950 familias pobres que ocuparon casas abandonadas por sus dueños a partir del fallido plan de la dictadura militar de construir una autopista que uniese la Avenida General Paz en el barrio de Saavedra con Pompeya; el proyecto del Intendente Osvaldo Cacciatore que se llevó a cabo en la década de 1970 expropió una serie de terrenos, pero finalmente la proyectada autopista no se construyó; en su lugar algunas manzanas se convirtieron en espacios verdes, pero catorce de ellas, en una de las zonas más caras de Buenos Aires, fueron abandonadas por sus anteriores dueños y finalmente a partir de los años 80 comenzaron a ser paulatinamente ocupadas por familias que lo habían perdido todo. Desde los 90 hubo diversas iniciativas y debates acerca de esos espacios ocupados. Una verdadera batalla se desató entre vecinos de barrios linderos y los habitantes que no ostentaban título de propiedad. En el año 2009, la administración de la ciudad intentó entregar esas tierras y otros inmuebles de la ciudad a la ya mencionada Corporación Puerta Norte, pero se encontró con diversos modos de oposición. Finalmente en octubre de 2009, la legislatura aprobó la ley 3.396, por la cual el Ministerio de Desarrollo Urbano pasó a gestionar esos espacios. Durante 2010 remató los terrenos y paulatinamente comenzó el desalojo silencioso de los vecinos que habían ocupado las casas abandonadas y no poseían título de propiedad, al tiempo que empresas privadas comenzaron a construir viviendas multifamiliares de no más de cuatro pisos, rodeadas por espacios verdes. El lugar hoy se llama “Barrio Parque Donado-Holmberg”<sup>2</sup>. El área fue valorizada por la construcción de dos túneles para el paso de coches a fin de agilizar el tránsito, y se proyecta diseñar dos plazas, una escuela y un profesorado para formación de docentes para atención de niños discapacitados. Entre tanto, las leyes 8324 y 3396, que se sanciona-

---

(1) Skyscrapercity.com <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=949356>

(2) <http://www.buenosaires.gob.ar/secretaria-de-planeamiento/barrio-parque-donado-holmberg>





ron entre 1998 y 2009, establecen que muchos de los antiguos ocupantes ilegales pueden aspirar a convertirse en propietarios, a través de diversos créditos blandos o que se les debe ofrecer una solución alternativa. No obstante, muchas familias denunciaron que la administración de la ciudad no cumplió con lo que las leyes establecían y los coaccionó para que no se quedasen en la zona, bajo el argumento de que esos ciudadanos no tienen dinero para acceder a una vivienda social (*Tiempo Argentino*, 2011). La ley indicaba que lo obtenido por la venta de los terrenos debía servir para facilitar a los ciudadanos desalojados el acceso a una vivienda, sin embargo el monto recaudado en el remate de los terrenos no ha sido suficiente para ello, así como para realizar las obras que otorguen precio de mercado a las viviendas que se construyen ahí.

Promediando el año 2013, el territorio vallado ostenta edificios de cuatro pisos en diverso estado de construcción, espacios vacíos aún, al tiempo que los cercos están empapelados con inscripciones del Ministerio de Espacio Público de la Ciudad, lo cual hace pensar en una obra de la administración estatal, sin embargo al interior del vallado se observan carteles que promocionan la venta por parte de empresas privadas de esos departamentos que, sin duda, están ubicados en espacios llenos de sol y rodeados de espacios verdes, que ya no serán públicos sino privados. Una doble cicatriz de la historia parece haberse cerrado, ante la mirada indiferente y hasta admirativa de quienes circulan por ahí: primero el descabellado proyecto de destruir una zona familiar de casas bajas en Buenos Aires, luego, la ocupación por aquellos que lo habían perdido todo como consecuencia de la estrategia neoliberal que asoló al país y ahora la desaparición de 950 familias; se trata de cuerpos abyectos frente a los cuales la ley se suspende y cuya existencia es invisibilizada por el sentido común y los medios masivos de comunicación. A la vista de todos parece surgir casi mágicamente un mundo feliz pleno de luz, verde, niños felices, autos de modelos recientes y perros de buena raza. La gestión del espacio hace así a la gestión del olvido.

## La expulsión de pobres y clases medias

Este breve ejemplo muestra cómo en la ciudad-empresa, la expulsión de cuerpos abyectos se torna fundamental. Esto podía corroborarse en el informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que a fines de 2009 indicaba que entre 2008 y 2009 se había profundizado la violencia contra los más vulnerables (Ciudad de Buenos Aires, 2009).





La estrategia apunta claramente a: 1) erradicar los espacios ocupados por los pobres y clases medias bajas; 2) incrementar los impuestos y diversas formas de recaudación en la ciudad; 3) transformar los espacios públicos en lugares privados; 4) Impulsar construcciones lujosas y atractivas para turistas, grupos de alto nivel adquisitivo y hombres de negocios; 4) borrar las memorias históricas que aún habitan de manera viva a la ciudad en los cuerpos de muchos de sus habitantes y de los que vienen del conurbano u otros lugares de Nuestra América.

En este punto es donde la criminalización de la pobreza, junto al paulatino incremento de todo tipo de tasas cobran significado político. Un significado que excede al imaginario de la inseguridad (concepto que carece de una precisa definición y que no está sostenido en ningún tipo de estadísticas confiables según podemos constatar en el informe del Procurador Penitenciario de la Nación, 2009 y en Daroqui, 2009). El incremento de tasas posibilita la expulsión de clases medias y la adquisición de sus terrenos a precios bajos para el Mercado internacional. Al mismo tiempo aumenta el tesoro destinado al reforzamiento de grupos destinados a construir una vigilancia policial constante que transforme a la ciudad en un espacio seguro para privilegiados bajo los principios políticos de la política de “Ventanas Rotas” propiciado por el grupo Bratton-Giuliani.

Es en esta estrategia que es necesario leer la aplicación del Código Contravencional a pobres y trabajadores callejeros; en la misma clave es necesario leer la creación de la Unidad de Control del Espacio Público (UCEP) que apeló a métodos paramilitares para expulsar y violentar a pobres de casas y calles; los nombramientos de personas ligadas al terror de Estado en cargos públicos y una serie de actividades de escuchas ilegales a diversas personas; así como la vigilancia y control de niños, adolescentes, jóvenes estudiantes y docentes que claman por mejores condiciones edilicias en los establecimientos educativos de carácter público, a través de propuestas como el Programa de Mitigación de Riesgos de Escuelas. Este programa cuya Unidad ejecutora fue creada en el 2007 por el decreto N° 2016 (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007), según información periodística estaría monitoreado entre otros por propietarios de empresas privadas de seguridad (Veiga, 2009).

Muchas de estas iniciativas han sido desactivadas merced a acciones de grupos la sociedad civil, esto ocurrió por ejemplo la UCEP que fue desmantelada gracias a la perseverancia de miles de ciudadanos que aún creen en el respeto al prójimo, independientemente de cuál sea su condición social.





La Ciudad de Buenos Aires parece la vidriera de una estrategia urbana que tiende a transformar la vida de las poblaciones; sin embargo es plausible aventurar que diversos grupos económico- políticos estén interesados en trasladar tal esquema a ciudades del interior que aún conservan algo o mucho de su bello transitar provinciano.

## Bibliografía y fuentes

Banco Mundial (7/9/2003). *La rendición de cuentas a la sociedad: Nota conceptual basada en prácticas Emergentes* <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/34930/WN1016RendCuentasSociedadConcepto.doc>

Bauman, Z. (1999) [1998]. *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: FCE.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. “Seguridad en escuelas de gestión estatal. Integración de la Unidad Ejecutora”. DECRETO N° 2.016, Publicado en el BOCBA N° 2828 del 10/12/2007. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, diciembre de 2009. “Informe especial sobre violencia policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en: <http://www.defensoria.org.ar/noticias/547.php>. Ingreso 2 de enero de 2010.

Daroqui, A. (Compiladora) (2009). *Muertes silenciadas: la eliminación de los 'delincuentes'. Una mirada sobre las prácticas y los discursos de los medios de comunicación, la policía y la justicia*. Buenos Aires: Ediciones del CCC, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Foucault, M. (2007) [2004]. *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1979- 1979)*. Buenos Aires: FCE.

Elbert, C. (1996). *Criminología latinoamericana. Teoría y propuestas sobre el control social del tercer milenio*. Buenos Aires: editorial Universidad.

Fundación Metropolitana. “Ciudad – Construyen edificios, plazas y una escuela sobre la ex AU3”. 13 de julio de 2013 en <http://metropolitana.org.ar/ciudad-construyen-edificios-plazas-y-una-escuela-sobre-la-ex-au3/>

Giarracca, N. (2009). “El asesinato de Javier Chocobar”. Buenos Aires, *Página 12*, 20 de octubre de 2009.

Hanglin, R. (2009a). “La cuestión mapuche”. Especial para *La Nación*, martes 22 de septiembre de 2009.

----- (2009b). “Contestación del periodista Hanglin en *La Nación* sobre una resolución de la Facultad de Filosofía y Letras criticando artículos periodísticos aparecidos” en [www.atp.com.ar/post/Info/139346/El\\_debate\\_mapuche\\_\(Hanglin\)](http://www.atp.com.ar/post/Info/139346/El_debate_mapuche_(Hanglin))

Hayek, F. A. (1990) [1988]. *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. London: Routledge.

Hourest, M. en Política argentina.com <http://www.politicargentina.com/analisis-politico/519-hourest-creo-que-macri-esta-realmente-extrañado>, Escrito por Cecilia Scotti Viernes, 25 de septiembre de 2009 19:40. Entrada 28 de julio de 2010.





Isin, E. and Rygel K. (2007). "Abject spaces: frontiers, zones, camps" en *Logic of Biopower and the War on Terror*, edited by E. Dauphinee and C. masters. pp. 181- 203. Hounmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.

Kellmer, G. (2009). "La Puerta Norte y la llave del sur", en *Clarín* 2 de septiembre de 2009.

Municipalidad de Buenos Aires (1889). *Censo general de población, edificación, comercio e industrias de la ciudad de Buenos Aires. Capital de la República Argentina. Levantado en los días 17 de agosto, 15 y 30 de setiembre de 1887. Bajo la administración del Dr. Don Antonio F. Crespo*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1889.

Murillo, S. (2004). "El nuevo pacto Social, la criminalización de los movimientos sociales y la 'ideología de la inseguridad'", en *Revista del OSAL* (Observatorio Social de América Latina), CLACSO, Año V N° 14 mayo-agosto, 2004, pp. 261 a 273.

----- (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América latina. El caso Argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO Libros.

----- (2012). La ciencia aplicada a políticas sanitarias en Argentina y su relación con la escuela de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (1869- 1905). Tesis presentada en julio de 1998 y defendida y aprobada con mención especial el 3 de mayo de 2001. El trabajo es una investigación realizada para acceder al Título de Magister en el Centro de Estudios Avanzados de la UBA. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, 2012. <http://www.centrocultural.coop/descargas/tesis/la-ciencia-aplicada-a-politicas-sanitarias-en-argentina-y-su-relacion-con-la-escuela-de-medicina-de.html>

Novillo, P. (2009). "Intentarán recuperar 960 inmuebles en Villa Urquiza", en *Clarín* 2 de septiembre de 2009.

Pertot, W. (2009). "El jefe de gobierno quiere crear una corporación para vender terrenos en la traza de la ex autopista AU3", en *Página 12*, 13 de septiembre de 2009.

Prensa Rotaria del Rotary Club de Villa Urquiza. "Villa Urquiza y la AU3", en [http://www.prensarotaria.com.ar/es/villa\\_urquiza\\_y\\_la\\_au3.htm](http://www.prensarotaria.com.ar/es/villa_urquiza_y_la_au3.htm) 4 de junio de 2010. Ingreso 30 de julio de 2010.

República Argentina, Procuración Penitenciaria de la Nación (2009). *Cuerpos castigados. Malos tratos físicos y tortura en cárceles federales*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.

Seoane, J.; Taddei, E.; Algranati, C. (2013). *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios en nuestra América*. Buenos Aires: Herramientas, Editorial El Colectivo y grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe.

*Skyscrapercity.com. América Latina y el caribe Forum. Argentina. Área metropolitana de Buenos Aires*. "Buenos Aires. Barrio Parque 'Donado-Holmberg'", en <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=949356> consultado el 4 de agosto de 2013.

*Tiempo Argentino* (03/04/2011). "El gobierno porteño no paga y tarda en inscribir a los beneficiarios definitivos", en <http://tiempo.infonews.com/notas/denuncian-demoras-cumplir-plan-para-los-vecinos-de-ex-au3>





Veiga, G. (2009). “Patota de ‘seguridad’ para las escuelas”, en *Página 12*, 27 de diciembre de 2009.

“Vecinos de la ex AU 3” en [http://vecinosdelatrazaexau3.blogspot.com/2009\\_09\\_01\\_archive.html](http://vecinosdelatrazaexau3.blogspot.com/2009_09_01_archive.html) 30 de septiembre de 2009. Ingreso 28 de julio de 2010.

Von Mises, L. (1967) [1949]. *La acción humana. (Tratado de Economía)*. Madrid: Editorial SOPEC.

Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

----- (2000). “Mister Bratton comes to Buenos Aires”, en *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.





# La Ciudad de Buenos Aires y el derecho a la Ciudad

UN ABORDAJE A LAS POLÍTICAS URBANAS DE LA GESTIÓN  
LOCAL DE LA ÚLTIMA DÉCADA

*Valeria Mutuberría Lazarini, Jimena Laura Navatta,  
María Florencia Rodríguez, María Cecilia Zapata*

## Introducción

A partir de mediados de los años 70 se inicia una profunda reestructuración económica de amplias repercusiones sociales, políticas y culturales. La ciudad *expresa* y es el *medio* donde se desarrollan estos procesos (Rodríguez *et. al.*, 2008). El modo de producción de la ciudad —específicamente en ciudades como Santiago de Chile, San Pablo, Ciudad de México, Buenos Aires— es un proceso dinámico que involucra distintas lógicas: i. *de la ganancia*, orientada a producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la demanda solvente y generar beneficios económicos; ii. *de lo público*, donde el Estado provee las condiciones que sustentan el despliegue de otras lógicas, definiendo la forma en que los distintos grupos acceden al suelo y su localización en el territorio; y iii. *de la necesidad*, impulsada por aquellos grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción social a través del mercado (Herzer, *et. al.*, 1994).

A partir de la década del 90, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) comenzaron a gestarse cambios notorios en la estructuración del espacio urbano. La lógica de la ganancia adquirió un rol fundamental, en parte, subsidiada por la lógica de lo público puesto que el poder estatal adquirió un rol activo como gestor —y posibilitador— de las condiciones necesarias para el despliegue de estas transformaciones urbanas. Con el auge de las políticas neoliberales, se comenzaron a implementar procesos de renovación y recualificación urbana (que se definen más adelante) y un nuevo ordenamiento de la ciudad caracterizado por la construcción de áreas centrales de alta interconectividad





con la economía global. Así, la puesta “en valor” de ciertas zonas de la ciudad constituyó uno de los aspectos centrales de la nueva dinámica urbana, tendientes a facilitar –mediante inversiones privadas y públicas– procesos de acumulación de capital. En este marco, el actual jefe de Gobierno Local, Mauricio Macri, quien lidera un gobierno de corte neoliberal impulsó numerosas políticas urbanas con una fuerte lógica de carácter económico-empresarial.

El objetivo de este artículo consiste en abordar la política urbana local que se impulsa en la CABA y cómo ésta ha impactado (directa o indirectamente) en la localización de los sectores más afectados. En primer lugar se describe, desde una perspectiva teórico-conceptual, los cambios urbanos que se vienen desarrollando a escala global para luego abordar las transformaciones a escala local que tienen lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). De esta manera se procede, en segundo lugar, a analizar las dinámicas de renovación y recualificación urbana que tienen lugar en la ciudad durante la gestión del gobierno actual. Posteriormente se realiza un recorrido por el escenario habitacional de la ciudad a modo de dar cuenta de la situación de emergencia habitacional. En cuarto lugar, se describen las políticas urbanas que impulsa el actual jefe de Gobierno en torno al espacio público, para luego, realizar un abordaje de la política del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)<sup>2</sup> orientado al acceso al suelo y a la vivienda y cómo esas intervenciones impactan (directa e indirectamente) en la localización de los sectores más vulnerados. Por último, se hace referencia a las reivindicaciones por el acceso a la ciudad que ciertos sectores desplegaron en respuesta a las políticas urbanas implementadas en la última década.

## La ciudad global y sus réplicas en la ciudad

Saskia Sassen (1999) identifica cuatro dinámicas en la organización económica, social y espacial de las urbes que conforman la ciudad global<sup>3</sup>. En primer término, las ciudades presentan una fuerte aglomeración de funciones centrales en los Central Business District

---

(2) Es el organismo local encargado de resolver el problema habitacional de los sectores de menores recursos de la CABA.

(3) El término deliberadamente singular de “ciudad global” alude a que cada ciudad actúa como punto de comando en la economía mundial, confluyendo todas en un único mercado. En este sentido, la división del trabajo sobrepasa las barreras territoriales.





(CBD), configurando una nueva lógica de concentración espacial que redefine la centralidad sobre la base de nuevos elementos. Los centros de negocios comandan el sistema global de producción dispersa. En segundo lugar, las ciudades globales se constituyen en centros de producción de servicios, de innovaciones financieras y de formación de mercados, reposicionando los elementos de la estructura urbana y su base económica. En tercer lugar, y en consecuencia de ese proceso, se profundizan las diferencias regionales. El espacio económico nacional (e internacional) se organiza según un esquema centro-periferia, en el que las tendencias generales son la centralización del crecimiento hacia las grandes regiones urbanas y la profundización de las disparidades espaciales (Veltz, 1996). En cuarto lugar, la localización del capital transnacional está mediada también por la disponibilidad de trabajadores altamente calificados en la región.

Las nuevas necesidades estructurales del capitalismo global dan origen entonces a renovadas tendencias de metropolización en donde las grandes metrópolis, como Buenos Aires, ingresan en una lógica privada que transforma a la ciudad en “fragmentos”. Torres (2001) argumenta que la inserción de los nuevos tipos de suburbanización marca cortes abruptos con la trama urbana, imponiendo una lógica de contrastes socio-espaciales y de fragmentación urbana.

El surgimiento de nuevas zonas urbanas suelen producirse mediante procesos de “gentrificación” (Herzer, 2008) en el cual la revalorización-recualificación de suelo urbano impulsa a que los residentes de bajos ingresos sean desplazados territorialmente (por encarecimiento de viviendas, servicios públicos, alimentos, etc.) y reemplazados por sectores de mayor poder adquisitivo. Estos procesos suelen darse a partir de la renovación/rehabilitación de zonas históricamente excluidas o pauperizadas, como barrios portuarios o peri-portuarios, o en zonas centrales de la ciudad muchas veces deterioradas. Estos desarrollos urbanos presumen la modificación del espacio construido, el surgimiento de la oferta de nuevos servicios locales y la aparición de renovados habitantes que comparten preferencias de consumo y/o un estilo de vida (Zukin, 1989).

En estrecha vinculación con el proceso de reestructuración que se describe, siguiendo a Fritzsche y Vio (2005), la industria también sufrió modificaciones en sus formas y disposiciones territoriales que impactaron en las pautas de localización: tecnopolos, distritos industriales y





áreas-sistema, parques científicos y tecnológicos, aglomeraciones industriales planificadas y *just in time*, sistemas institucionales territoriales, *clusters*, etc. Estas innovaciones territoriales se produjeron de la mano de la instalación de hotelería internacional y restaurantes, que no sólo se instalaron en las áreas centrales, sino también en zonas periféricas consolidadas mediante fuerte inversión de capital. Con lo cual, estas nuevas urbanizaciones fortalecieron zonas de centralidad históricas y, a la vez, produjeron nuevas tendencias a la aparición de múltiples centros en áreas destacadas de la periferia.

Este escenario de transformación muestra entonces que las grandes ciudades periféricas del mundo han sido fuertemente atravesadas por la economía neoliberal global como lo es Buenos Aires mediante una fuerte intervención urbana. Sin embargo, en este marco urbano, todos los sectores sociales produjeron ciudad. Según Rodríguez (2006: 49), esto implicó una lucha que, a veces, se dio de forma latente o velada pero en otras claramente manifiesta por la apropiación del espacio urbano; y en el caso de los sectores populares la lucha se desarrolló en el plano del derecho que poseen a quedarse y a vivir dignamente en la ciudad.

En este contexto adquiere importancia el concepto de “derecho a la ciudad” acuñado por Henri Lefebvre (1968) para denunciar los impactos negativos de la economía capitalista en las ciudades; entendiendo que éstas son transformadas en mercancías al servicio de la acumulación de capital. Lefebvre denuncia el deterioro de la vida cotidiana en las ciudades contemporáneas de Occidente exacerbado por una segregación socio-espacial que encuentra correlato en la segmentación subjetiva de las personas que viven en ellas. Con esta crítica el autor reivindica la primacía del “valor de uso” por sobre el “valor de cambio” en torno a las ciudades y plantea una redefinición transformadora desde la práctica humana del “habitar”. Para el autor, el desarrollo del proceso de transformación social tiene por ámbito privilegiado el espacio urbano, asumiendo —este último— el carácter de *intermediario* para la “revolución urbana”.

A partir de la intervención directa de los ciudadanos en la construcción de la ciudad, dice el autor, el ser humano se reapropia de sus condiciones de tiempo, de espacio y de los objetos, lo que repercute en una transformación de la cotidianeidad de las personas que lleva a la desalienación de los mismos. En este sentido, Lefebvre proclama la





supremacía del habitar como criterio y valor inherente de esos procesos de transformación social y a la “revolución urbana” como expresión de esa transformación.

Para este autor, el derecho a la ciudad es el derecho de toda persona a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas (radicales), y no a las del capital. Esto implica pensar la ciudad no como mercancía sino como lugar de disfrute, de encuentro y escenario para la construcción de la vida colectiva, rescatando el carácter social de la producción de la ciudad. De acuerdo a Lefebvre el derecho a la ciudad supone un tipo de actuación sociopolítica para la recuperación social de la ciudad; actuación concebida como recuperación del habitar en términos de revolución urbana y desalienación del hombre.

En otro sentido, un avance importante en la construcción del derecho a la ciudad fue la confección de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Habitat International Coalition (HIC). La misma establece que “... todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad”, en un marco donde las transformaciones espaciales y simbólicas adquieren lugar. Eso implica cambios estructurales profundos en los patrones de producción, consumo y en las formas de apropiación del territorio y de los recursos naturales. El derecho a la ciudad remite entonces a la

(...) búsqueda de soluciones contra los efectos negativos de la globalización, la privatización, la escasez de los recursos naturales, el aumento de la pobreza mundial, la fragilidad ambiental y sus consecuencias para la supervivencia de la humanidad y del planeta (HIC, 2006).

El derecho a la ciudad es una herramienta, una propuesta para lograr la construcción de ciudades diferentes en donde todos puedan tener un lugar donde vivir de manera digna.

Ahora bien, las políticas públicas implementadas por los gobiernos, en lugar de contribuir a su satisfacción y/o cumplimiento, responden a las necesidades del capital económico por sobre las necesidades de sus poblaciones, desconociendo además, procesos de producción social de la ciudad. Veamos entonces cómo se dio este proceso en la Ciudad de Buenos Aires.





## Los procesos de renovación y recualificación urbana como formas de gestión

Durante la década de 1990 con el fin de adecuar el espacio urbano a las nuevas exigencias de la economía, las políticas públicas se orientaron a la renovación estratégica de áreas deprimidas a través de la reforma de marcos normativos preexistentes y la sanción de nuevas normativas, así como la creación de nuevos organismos estatales.

La ley de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA), en 1998, señaló que uno de los objetivos del plan debía ser la “Reestructuración, densificación y renovación urbana del área sur de la Ciudad de Buenos Aires, para equilibrar la sobreocupación de la zona Norte” (Ley N°71/98). De igual manera en el año 2000, la Legislatura porteña modificó el Código de Planeamiento Urbano de la CABA (Ley 449/00)<sup>4</sup> con el fin de definir “áreas de protección histórica”<sup>5</sup> y “áreas de renovación urbana”.<sup>6</sup>

En cuanto al aspecto institucional, ese año se creó la Corporación Buenos Aires Sur S.A. (CBAS), con el fin de que condujera un proceso orientado a “compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad” (Decreto N°1.814/00). Entre finales de 2004 y principios de 2005, la CBAS impulsó desarrollos productivos en su jurisdicción, bajo la tipología de *polos de empresas*. La política de creación de polos estuvo basada en el lineamiento de fortalecer a la ciudad en la red de ciudades globales. Así se impulsó, entre otros, la creación del *Distrito Tecnológico* en Parque Patricios, un proyecto de 232 hectáreas con epicentro en el barrio porteño de Parque Patricios pero que ocupa también parte de Nueva Pompeya y Boedo. En la actualidad ya conviven 104 empresas tecnológicas con una inversión pública-privada que supera los 210 millones de dólares (se prevé que otras 100 empresas se muden al distrito en los próximos meses) (Tomino, 2012). Esta inversión fue

---

(4) Este Código rige todos aquellos asuntos relacionados con el uso del suelo, la apertura y ensanche de vías públicas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, la preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos, ambientales y paisajísticos y aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la ciudad.

(5) Estas áreas son espacios o edificios de la ciudad que poseen valor patrimonial, y que por lo tanto deben estar sujetos a políticas de protección y conservación.

(6) Estas áreas fueron definidas en el código como aquellos espacios de la ciudad que deben atravesar un proceso de “reestructuración integral” debido a: i. la presencia de sectores considerados obsoletos; ii. su afectación a obras de interés público; y iii. presentar rasgos de deterioro “físico y económico social”.





acompañada de un proceso de embellecimiento del barrio (cambio de luminarias, construcción de veredas, plantación de árboles), que impactaron en un incremento de hasta el 20% del valor de los inmuebles de la zona (Tomino, 2012). Además, como un modo de promover el desarrollo de este tipo de emprendimientos, esta intervención fue apoyada, desde el gobierno local, por el otorgamiento de créditos del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, así como exenciones fiscales y en el pago de impuestos a las empresas involucradas y a los empleados que se instalen en las zonas aledañas para su radicación en el barrio.

Esta dinámica urbana también se hizo presente en la zona de Puerto Madero<sup>7</sup> mediante la intervención del Estado, que transfirió 170 hectáreas a la Corporación Puerto Madero<sup>8</sup> –una sociedad anónima cuyos accionistas son el gobierno nacional y el gobierno local– con el objetivo de urbanizar y poner en valor las tierras portuarias (Rodríguez, *et. al.*, 2008). Ahora bien, esta dinámica de transformación y puesta “en valor” que se desarrolló en Puerto Madero se hizo extensiva hacia el sur del puerto. Es así que en el año 1997 la empresa “Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima” (IRSA)<sup>9</sup> accedió a la compra de los predios de la ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors<sup>10</sup> ubicados en la zona de la Costanera Sur, con el objetivo de impulsar la construcción de un complejo habitacional que incluyera comercios, hoteles, espacios verdes y recreación náutica, bajo el nombre de “Solares Santa María” o también conocido como “Santa María del Plata”<sup>11</sup>.

A lo largo de los años, IRSA ha insistido en la presentación de este mega-emprendimiento urbano en la Legislatura de la Ciudad a los fines

---

(7) Puerto Madero es uno de los barrios más nuevos de la Ciudad de Buenos Aires. Ubicado a orillas del Río de la Plata, con una extensión de 170 hectáreas, constituye la zona más cara de la ciudad.

(8) La Corporación Antiguo Puerto Madero se creó en noviembre de 1989, mediante el Decreto 1279 (firmado por Carlos Menem y Carlos Grosso) que faculta al Ejecutivo la creación de nuevas sociedades.

(9) IRSA es una de las empresas inversoras en bienes raíces más importantes de la Argentina centrada en la adquisición, desarrollo y puesta en valor de terrenos orientados a emprendimientos tales como: edificios de oficinas y residenciales, hoteles y centros comerciales.

(10) Estos predios originariamente pertenecían al Puerto de la Ciudad de Buenos Aires. En 1965, estas tierras son asignadas al Club Boca Juniors, permitiéndosele en 1989 enajenar el inmueble a terceros. En 1997 IRSA compró este terreno de 700.000 metros<sup>2</sup> por 50 millones de dólares.

(11) Este emprendimiento necesitó de la modificación del Código de Planeamiento Urbano, que hasta la escritura de este artículo no se ha concretado.





de que el mismo pudiera ser aprobado. Sin embargo, este proyecto desarrollista adquirió fuerza e impulso por parte de la gestión local actual. En mayo de 2010, el jefe de Gobierno, Mauricio Macri, propuso presentar ante la Legislatura un proyecto de ley para autorizar la urbanización de las 70 hectáreas que conforman el predio de la Ex Ciudad Deportiva de Boca Juniors; situación que muestra la vinculación entre el sector público y el sector empresarial. Sin embargo, a pesar de que el Bloque del PRO apoya de manera considerable este proyecto inmobiliario, han sido muchas las críticas que se han planteado por parte de diversos legisladores. Los aspectos críticos de este proyecto urbano están centrados en el tratamiento concreto que se le da a la Reserva Ecológica<sup>12</sup> y al asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno,<sup>13</sup> ambos ubicados en terrenos lindantes al predio donde quiere impulsarse este emprendimiento.

Hasta el momento no se ha obtenido el consenso necesario para dar impulso a este proyecto urbano, no obstante en diciembre de 2012, el bloque PRO logró la mayoría necesaria en la legislatura porteña, tras sumar a su favor los votos de bloque kirchnerista, para sancionar una serie de leyes convenientes tanto para el Gobierno de la Ciudad como para el Gobierno Nacional en términos de renovación urbana. Se trató de un paquete de 20 normas consensuadas entre ambos bloques que incluyeron proyectos fuertemente cuestionados por vecinos, gremios y organizaciones socio-territoriales. Entre las normas de mayor impacto urbanístico cabe mencionar (Videla, 2012):

- la rezonificación de terrenos ferroviarios en los barrios de Caballito, Palermo y Liniers, para la construcción de edificios de hasta ocho pisos y espacios verdes. La letra chica de este proyecto establece que de la totalidad de los terrenos, el 35% será vendido a emprendimientos inmobiliarios y el 65% restante será cedido a la Ciudad para ser destinado a espacios públicos. Un detalle no menor es

---

(12) Varios diputados cuestionan el proyecto inmobiliario, centralmente porque el desarrollo del mismo implicaría la construcción de un centro de navegación con yates y veleros de lujo para lo cual utilizarían, de manera privada, el canal de agua de acceso a la Reserva perteneciente a ella, considerada ésta “espacio público”.

(13) En lo que refiere al asentamiento Rodrigo Bueno, los diputados de la oposición sostienen que el mega-emprendimiento no satisface en “nada” las necesidades habitacionales de la ciudad, sino que sólo se favorece a los intereses de una empresa y de los sectores minoritarios de la población. A su vez, plantean que la existencia de este barrio orientado a sectores de altos ingresos podría “peligrar” la existencia de los habitantes del asentamiento, siendo que estas familias viven hace varias décadas en ese lugar.





que tanto en el barrio de Palermo como en Caballito se habilita un área de equipamiento (habilitándole a IRSA la construcción de shoppings en la zona).

- la cesión por 30 años de 37,5 hectáreas del Parque Roca a la empresa Centro de Transferencia de Cargas Administradora S.A., para la construcción de un centro concentrador logístico. La oposición legislativa cuestiona que la cesión se haga en forma gratuita y con exención impositiva para la empresa.
- la venta del Edificio del Plata<sup>14</sup> –sede de la administración pública porteña ubicada a dos cuadras del Obelisco, área céntrica de la ciudad– con el fin de financiar la construcción de un Centro Cívico en el sur de la ciudad en terrenos del Hospital Neuropsiquiátrico Borda,<sup>15</sup> un proyecto emblemático del macrismo.<sup>16</sup>

La incorporación de inversiones y el mejoramiento de viviendas e infraestructura contribuye a un aumento de los valores de la propiedad y al surgimiento de nuevas formas de vida para los sectores medios, impulsando –al mismo tiempo– la expulsión de los sectores de menores ingresos. Esta situación se agudiza aun más si tomamos en cuenta la carencia de políticas habitacionales orientadas a hacer frente al déficit habitacional.

## El escenario habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

De acuerdo al censo poblacional realizado en el año 2010, en la Ciudad de Buenos Aires habitan 2.827.535 personas. El crecimiento poblacional de la misma se mantiene medianamente estable desde 1940; sin embargo la precarización de su parque habitacional ha ido en crecimiento.

---

(14) Este edificio público está ubicado sobre la Avenida 9 de Julio importante arteria de la Ciudad de Buenos Aires.

(15) Este hospital se encuentra en el barrio de Barracas en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. El 26 de abril de 2013, la Policía Metropolitana de la Ciudad efectuó un desalojo en uno de los talleres protegidos del hospital donde se realizaban tareas sociales generando grandes incidentes, puesto que lanzaron balas de goma, palazos y gases lacrimógenos a pacientes, médicos, periodistas y camarógrafos quienes estuvieron en el momento del episodio.

(16) En cambio, no hubo acuerdo para avalar la construcción del barrio Solares de Santa María en terrenos de la Costanera Sur, y un Plan Maestro para la Comuna 8 (Villa Lugano y Villa Soldati), que cede terrenos públicos a la Corporación Buenos Aires para destinar a distintos emprendimientos (la creación de los distritos del Deporte y Biotecnológico con exención impositiva a empresas que allí se radiquen); ni se votó el proyecto para rezonificar la Isla Demarchi, para el desarrollo del Polo Audiovisual, que impulsaba el Gobierno Nacional.





Siguiendo el análisis construido por Zapata (2012: 50) en el año 2006 entre 170.000 y 200.000 porteños (es decir el 6,2% y el 7,8% del total de la población respectivamente) se encontraban residiendo en viviendas de manera irregular (casas tomadas) y entre el 2009-2010 cerca de 140.000 personas (un 5%) vivían en hoteles o casas devenidas en hoteles, en condiciones de precariedad (CELS y AGT, s/f). 1200 habitantes vivían a través del programa de hoteles ofrecido por el gobierno local y 220 personas y 61 familias en hogares de tránsito que aún no han sido reubicadas (conventillos). En cuanto a residentes en villas y asentamientos, según el censo 2010, 163.587 personas (5,8% de la población total) residen en 15 villas de la ciudad y 30.000 (1,1%) aproximadamente en 25 asentamientos precarios. Además, la ciudad cuenta con dos Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) en los que habitaban unas 5400 (0,2%) y en seis Complejos Habitacionales y diez Barrios Municipales se da cuenta de una población de 82.000 personas (3%). Para el año 2007 se registraron 1029 adultos y 798 niños menores de 17 años de edad viviendo en las calles de la ciudad (Zapata, 2012: 51). El 82% de los niños y adolescentes censados provienen de la Provincia de Buenos Aires y la mayor parte de ellos (67%) son de sexo masculino (esta población responde a la franja etaria de entre 13 y 15 años). En abril de 2009 el Ministerio de Desarrollo Social local efectuó un relevamiento que arrojó un total de 1950 personas adultas en situación de calle, cifra que prácticamente duplica la registrada en el año 2007 (1029 personas).

La precariedad se convirtió en la situación compartida por los pobladores de estas modalidades de hábitat, en mayor o menor medida, expresada en el deterioro de la estructura de las viviendas, en las dificultades –y en la mayoría de los casos en la imposibilidad– de acceso a los servicios básicos (agua, luz, gas, redes cloacales), en la irregularidad en la situación dominial de las tierras y la gravedad de la situación socio económica de sus habitantes. En el año 2010, 667.435 porteños se encontraban en estado de emergencia habitacional, es decir casi un cuarto de la población de la ciudad, padeciendo graves problemas relacionados con el acceso a la vivienda y a condiciones de habitabilidad en general. La caída de los indicadores habitacionales a lo largo de la última década mostró, además, el empeoramiento de esta problemática.

No obstante estos datos, a partir de un estudio efectuado por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno local (Zapata, 2012: 52), entre el grupo de hogares que requieren una vivienda propia o el cambio de la suya por una de mayor tamaño, sólo 12.000 hogares (3%





de los que necesitan, y 1% del total de hogares de la ciudad) estaría en condiciones de tomar un crédito hipotecario, con menor posibilidad para los más necesitados dentro de este grupo. En tanto, más del 35% de los hogares son no propietarios que, dado su ingreso y/o su baja calidad de inserción en el mercado de trabajo, quedan afuera de dicha posibilidad. Por ende la mayor posibilidad del acceso al crédito la encuentran aquellos que en la actualidad no presentan un déficit en su condición de habitabilidad.

Sin embargo, la criticidad habitacional de la CABA no es un problema circunstancial o situacional ni ha comenzado con la crisis del 2001. Los datos censales de 1960 hablan de un déficit habitacional del 10,3% de los hogares y un hacinamiento por cuarto del 9,7%. Veinte años más tarde, en 1980, este mismo relevamiento data del 4% de hogares en déficit y 5,1% hacinados. Otros veinte años más, en 2001, los datos registraron un déficit del 4,2% y un hacinamiento del 4,3%. Hacia 2010 estos valores aumentaron, registrando un 6,2% de hogares en vivienda precarias y 10,2% en situación de hacinamiento. Este panorama da cuenta de un problema estructural e histórico, vinculado a la ondulante situación socioeconómica del país, las características particulares del mercado financiero e inmobiliario, la insuficiencia de la política habitacional ejecutada y la concentración urbana, entre otros.<sup>17</sup>

## **Fragmentación de las políticas de vivienda en la ciudad**

En este apartado proponemos un repaso de los organismos estatales que se encargan de diseñar y ejecutar las políticas de vivienda del actual gobierno de la ciudad.

Desde la sanción de la Ley N°1.251 en el año 2004, el organismo encargado de diseñar y ejecutar políticas de vivienda para aquellos habitantes que se vean imposibilitados de hacerlo a través del mercado es el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC). Este organismo tiene programas específicos que buscan atender problemáticas determinadas, como son los casos del programa Rehabilitación de La Boca, para el desarrollo y la producción de hábitat en uno de los barrios más deteriorados de la ciudad en cuanto a infraestructura; el Programa de Autogestión del Hábitat Popular, creado por la Ley N°341/00, cuyo objetivo es

---

(17) Para profundizar en este aspecto, ver Herzer, H. y Di Virgilio, M. M. (2011).





la autogestión de viviendas a través de cooperativas; y el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, que tiene por objeto es la urbanización de las villas y asentamientos; entre otros.

Pero desde la asunción de Mauricio Macri<sup>18</sup> se crean nuevos organismos y se utilizan otros ya existentes que tenían otros fines para desarrollar la política habitacional de su gestión. El 1 de marzo de 2008 se firma un Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la Corporación Buenos Aires Sur SE, a través del cual se transfiere a la Corporación la competencia de la planificación, urbanización y construcción en las villas ubicadas geográficamente en la zona sur de la ciudad y la atención de la emergencia en dichos asentamientos a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), unidad creada por el actual gobierno. Esto generó una gran fragmentación en lo que tiene que ver con el diseño, la planificación y la ejecución de las políticas de vivienda en la ciudad, no sólo en cuanto a los distintos organismos y dependencias del Estado local que se encargan del tema, sino también con respecto a la división norte-sur, ya que la Corporación Buenos Aires Sur sólo tiene posibilidad de intervenir en el polígono de su competencia.<sup>19</sup> Las villas ubicadas al norte de la Ciudad, seguirían bajo la órbita del IVC, tal es el caso de las Villas 31 y 31 bis, el Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno, entre otras.

Asimismo, en diciembre de 2011, se creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social,<sup>20</sup> que tiene por funciones supervisar políticas de hábitat y vivienda vinculadas a la regularización y urbanización de las villas; el ordenamiento del suelo urbano; el mejoramiento del equipamiento comunitario; infraestructura y servicios y la promoción de renovación urbana en villas, NHT y asentamientos; diseñar, implementar y supervisar estrategias que fortalezcan la cultura cívica y la participación ciudadana en poblaciones vulnerables; y promover acciones tendientes a la recuperación de la identidad barrial. Con estas funciones, esta secretaría se

---

(18) La gestión de Mauricio Macri como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se extiende desde diciembre de 2007 hasta la actualidad.

(19) Se declara Área de Desarrollo Sur en la CABA al polígono comprendido entre la Av. Gral. Paz, el Riachuelo, Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva y de la Reserva Ecológica, Av. España, Calle Elvira Rawson de Dellepiane, Av. Ing. Huergo, Av. San Juan, Av. Directorio y Av. Escalada (Ley N° 470).

(20) Ver Decreto 660/GCABA/11 que aprueba la estructura orgánica funcional del GCABA.





propone centralizar las distintas intervenciones y programas, pero lo cierto es que aún no se ha puesto en funcionamiento. A más de un año de su creación, todavía los programas se encuentran dispersos en distintos organismos y jurisdicciones (Cosacov y Faierman, 2012).

La atención de la emergencia habitacional está centrada en la Dirección General de Atención Inmediata dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Por lo tanto, existen al menos cinco organismos que deberían diseñar y ejecutar políticas públicas de hábitat y vivienda: el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur, la UGIS, la Secretaría de Hábitat y Vivienda y la Dirección General de Atención Inmediata del Ministerio de Desarrollo Social. En los hechos, no se puede observar ningún avance en los índices de déficit habitacional en la ciudad; muy por el contrario, existen retrocesos. Los principales problemas a nuestro entender, en torno al proyecto político vinculado al hábitat y vivienda, sumados a la fragmentación y a la descoordinación de las áreas que hemos desarrollado anteriormente, son los siguientes:

- *Desfinanciamiento de los programas de vivienda:* desde el inicio de la gestión del actual jefe de Gobierno el presupuesto asignado al área de vivienda ha ido decreciendo en relación al presupuesto total de la Ciudad. Según las leyes de Presupuesto General de Gastos y Recursos del GCBA 2007-2012, mientras en el año 2008, el presupuesto del IVC representó un 3,2% (\$484.425.710) del presupuesto total de la Ciudad, en el año 2012 sólo involucró al 2,3% (\$766.448.433) del presupuesto total. Esta proporción decrece en contrapartida a lo que sucede con el presupuesto total de la ciudad, que aumenta desproporcionadamente año a año en términos absolutos. Pues, mientras los recursos presupuestarios de la ciudad totalizaron los \$13.103,5 millones para el ejercicio 2008, se sancionó \$26.213,3 millones para el ejercicio 2011 (implicando un incremento del 31,1% sólo en relación al del 2010).
- *Sub-ejecución del presupuesto:* no sólo se reducen los montos porcentuales destinados al área de vivienda desde el 2006 en adelante (como se vio anteriormente), sino que también puede observarse una baja ejecución. En el año 2008 el IVC ejecutó el 81,9%, mientras que en el año 2009, se ha ejecutado sólo el 56,7%, en el 2010, el 50,1% y en el año 2011, sólo el 53% del presupuesto asignado (Zapata, 2012).
- *Paralización de las obras en construcción dirigidas a los sectores populares:* desde el inicio de la gestión del gobierno actual, muchas obras que debían comenzar en el marco de operatorias pasadas y que tenían presupuesto asignado no sólo de la Ciudad sino también del





Gobierno Nacional, no comenzaron a tiempo. El caso más paradigmático es el del proyecto “Casa Amarilla”<sup>21</sup> en el barrio de La Boca en el sur de la ciudad, que recién a fines del 2011 se adjudicó la obra que tuvo presupuesto asignado desde el año 2007. Otro caso es el de las obras de relocalización de Villa 26, que desde el año 2008 tienen presupuesto asignado para realizar las viviendas en una locación, y todavía no han comenzado la obra. Otro ejemplo son las obras ya iniciadas por cooperativas autogestivas (mediante la Ley 341) y que 38 obras –de 110– sufren lapsos de paralización –que fueron de 4 a 6 meses– desde el año 2006 (y que en todos los casos se reactivaron por el poder de presión y movilización de las cooperativas de vivienda).

- *Banco de Inmuebles del IVC*: el Ejecutivo local no ha incentivado la compra de inmuebles para aumentar la cartera del Banco de Inmuebles del Instituto. Muy por el contrario, ha realizado intentos de desprenderse de algunos de ellos. En el año 2009, el jefe de Gobierno envió a la Legislatura el expediente 2660-J-2009 que disponía la venta de 36 inmuebles de dominio del Instituto que tenían como destino la construcción de viviendas sociales.
- *Intervención de la Corporación Buenos Aires Sur*: a través del programa PROSUR HABITAT, la Corporación ha realizado intervenciones aisladas en distintas villas del sur de la Ciudad, pero no se ha implementado un plan integral que transforme a las villas en barrios y las incorpore al tejido urbano. Asimismo, los procesos de urbanización no han sido participativos, en contraposición con lo que establecen los tratados internacionales sobre derecho a la vivienda y lo que las mismas leyes de urbanización de algunas villas, como el caso de la ley N° 403 de la villa 1-11-14, dispone.
- *Accionar de la Unidad de Gestión e Intervención Social*: la UGIS contrata a cooperativas de los barrios para realizar tareas de mantenimiento y obras de infraestructura menores. Lo que en un principio puede resultar auspicioso, en realidad provoca decepción en los habitantes de villas y asentamientos que pueden observar cómo desde la Unidad no se implementan mecanismos transparentes de selección de las cooperativas y falta control en el cumplimiento de los trabajos encomendados.

---

(21) El proyecto de viviendas Casa Amarilla es un desarrollo del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) en el marco del programa “Viví en tu casa”. El proyecto consiste en la construcción de 1.231 viviendas de ambiente único, 1, 2 y 3 dormitorios destinadas a personas residentes en la Ciudad de Buenos Aires con ingresos mensuales entre \$1100 y \$2200 por grupo familiar. El financiamiento de las viviendas correrá por cuenta del IVC y será a 30 años, con una tasa nominal anual de entre el 2% y el 4%.





- *Programas de emergencia habitacional*: la deficiencia principal de los programas de subsidios habitacionales en nuestro país es que no son preventivos: el programa sólo interviene cuando las personas o familias se encuentran en situación de calle. Con ello fuerza la situación que supuestamente quiere paliar, ya que no brinda ningún tipo de herramienta que permita resolver la situación anticipadamente y evitar así el trauma que produce un desalojo y encontrarse en situación de calle.

Como se puede observar, la política de hábitat y vivienda de la actual gestión ha tenido un comportamiento errático, agravando aun más la situación de emergencia habitacional que atraviesa la Ciudad de Buenos Aires desde hace más de 10 años.

### **La política local en el Espacio Público: cuando lo “público” remite a unos pocos**

Durante la gestión local también se desarrollaron variadas acciones orientadas al espacio público dando lugar a procesos de segregación social. Una de esas medidas consistió en el veto de la Ley de Emergencia Habitacional (Ley N°2973/08) que tenía por objetivo frenar los desalojos de inmuebles pertenecientes al Estado ocupados por familias de bajos recursos.

En este marco, y a través de la Unidad de Control de Espacio Público (UCEP),<sup>22</sup> se impulsó la aplicación de formas represivas a quienes viven y duermen en las veredas, puentes y calles de la ciudad. Con el objetivo de “mejorar el orden y la organización en el espacio público”, esta unidad –conformada por *patovicas* (guardias de seguridad privados) y *barrabravas* (personas o grupos que forman parte de la hinchada de un club de fútbol)– actuaba de madrugada, sin identificación legal, procediendo de manera violenta, mediante amenazas y prácticas intimidatorias a quienes se encontraban en la vía pública e inmuebles ocupados (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2009). Un aspecto relevante es que la mayoría de los desalojos se realizan en el barrio de Retiro, Puerto Madero y San Telmo, puntos estratégicos para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios (restaurantes, bares, centros comerciales) convirtiéndose en lugares atractivos para el turismo y sectores de ingresos altos.

---

(22) Este organismo fue creado por el actual jefe de Gobierno, Mauricio Macri, mediante el Decreto N° 1232/08.





Mediante un informe realizado a pedido de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el gobierno porteño manifestó que en siete meses la UCEP realizó 444 desalojos en la vía pública, a razón de dos o más operatorias por día (Videla, 2009). En este contexto, dado los daños ocasionados a numerosas familias y personas en situación de vulnerabilidad, diversos actores sociales presentaron denuncias contra el actual jefe de Gobierno y funcionarios de la UCEP. A partir de estos reclamos, el Juez Gallardo estableció una medida cautelar en la que prohibió que esta unidad siguiera efectuando tales procedimientos. Durante su proceder la UCEP agravó de manera considerable la situación de las personas que viven en la calle ante la imposibilidad de acceder por la vía del mercado formal y/o a través de políticas habitacionales al suelo, a la vivienda y a la ciudad.

Interesa señalar que la política de la gestión local orientada al espacio público afectó no sólo a quienes viven en la calle sino también a quienes trabajan o efectúan alguna actividad en la vía pública como medio de subsistencia, puesto que el jefe de Gobierno procedió a vetar el proyecto de ley de “trapitos” que había sido aprobada en diciembre de 2011 por el Poder Legislativo de la Ciudad. Esta norma consistía en crear un “Registro de Cuidadores de Vehículos” a los fines de que estos pudieran trabajar dentro de los horarios y los lugares establecidos por el Gobierno de la Ciudad. Los cuidacoches o “trapitos” recibirían así un permiso renovable por dos años, que podía ser revocado y multado (con un monto de hasta \$800 y hasta cuatro días de trabajo de utilidad pública) si cometían alguna contravención o delito en el desarrollo de su actividad. En este marco, los “trapitos” sólo podían recibir una retribución voluntaria por el cuidado de los autos. Esto mismo ocurrió con el caso de los “manteros”, a quienes se les prohibió –mediante el veto de la ley– trabajar en la vía pública y, de esa manera, comerciar sus mercaderías en peatonales y veredas.

Un aspecto a señalar es que estas medidas fueron sostenidas bajo el argumento de que es necesaria la “recuperación de los espacios públicos”. Así, la justificación de que se “socava el principio de libre disfrute que caracteriza el uso del espacio público” o “que hay una utilización indebida del espacio público” está presente en los discursos de los funcionarios del Gobierno de la Ciudad. No obstante a esta argumentación se le suman también discursos tendientes a estigmatizar y generar peligrosidad hacia estas personas, planteando que “hay mafias”, “son ilegales”, “no tienen autorización” o que “venden mercadería de dudosa procedencia” tal como ha ocurrido con los manteros (Mutuberría Lazarini y Rodríguez, 2012).





De la misma manera, las medidas que propiciaron el aumento del impuesto de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) –que implicó una suba del 100% de aumento y hasta un 500% o más en los que pagaban valores más bajos a partir del año 2012– y la creciente suba del valor del viaje de subte –que pasó de \$1,10 a \$2,50 en enero de 2012, un 127% más– demuestra cómo el proceder de la gestión neoliberal tiende a segregar y a expulsar a los sectores populares que residen y/o trabajan en la ciudad.

Para finalizar con este apartado nos interesa plantear que acordamos con Borja y Muxí (2000) que estos procesos de privatización del espacio público se conjugan con la construcción de emprendimientos urbanísticos de categoría, la sumisión de compra y bienes de servicios habitacionales en el mercado, la centralidad de la competitividad, la fuerza económica de la iniciativa privada y la debilidad política de la iniciativa pública, poniendo un límite claro al derecho a la ciudad de quienes viven en ella. Estas son todas intervenciones que contradicen claramente “el derecho a ejercer como ciudadano que tienen todos los que viven y quieren vivir en las ciudades” (Borja y Muxí, 2000: 12).

## **Reivindicaciones por el derecho a la ciudad en la Ciudad de Buenos Aires**

A pesar de las medidas y políticas urbanas neoliberales anteriormente descritas existen actores sociales (académicos, profesionales, legisladores, organizaciones sociales, asociaciones civiles, vecinos, habitantes) que buscan diversas alternativas e iniciativas para reivindicar el Derecho a la Ciudad.

En este marco, Ortiz (2010) hace referencia a la elaboración de la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* que recibe su principal impulso desde el marco plural del Foro Social Mundial y que continuó trabajándose en los Foros Sociales regionales. Así, en países como España, Francia, Canadá, Ecuador, México, Brasil y la Argentina se vienen impulsando espacios de discusión y elaboración conjunta de diversos documentos sobre este tema.

La iniciativa de formular esta *Carta Mundial* surge ante la necesidad de hacer frente a todas las manifestaciones de exclusión –económica, política, social, territorial, cultural, ambiental– que padece gran parte de la población, y a los fines de pensar en la existencia de otra ciudad posible: más democrática, creativa, solidaria, participativa. De esta ma-



nera, *la Carta* se plantea como respuesta social, contrapunto a la ciudad-mercancía y como expresión del interés colectivo (Ortiz, 2010: 122).

Ahora bien, interesa señalar que además de la creación de esta Carta, puede verse en la CABA una diversidad de acciones tendientes a luchar por el derecho a la ciudad. En estos últimos años se han generado instrumentos legislativos y jurídicos tendientes a priorizar, garantizar y defender el derecho de múltiples personas –sobre todo de aquellos sectores más vulnerados– de vivir, formarse, y desarrollarse en la ciudad. La Legislatura de la CABA abrió nuevos espacios de participación que dieron lugar a la sanción de diversas normas y proyectos legislativos en torno a las principales problemáticas urbanas. En el caso de las villas y asentamientos de la ciudad, legisladores porteños presentaron varios proyectos de urbanización a los fines de que estos habitantes puedan vivir en mejores condiciones de habitabilidad con posibilidad incluso de acceder al título dominial. Esta medida legislativa se complementa, a su vez, con la vía judicial en donde varios jueces han establecido amparos y dictámenes con el objetivo de exigir al Poder Ejecutivo que trate de manera inmediata la situación de los barrios más vulnerados. Un ejemplo de esto es el proceso de “Intervención Judicial” que se viene llevando a cabo en diferentes villas –tal como ocurre con la Villa 31, el Playón de Chacarita, y Rodrigo Bueno– en donde a través de esta modalidad los magistrados exigen el mejoramiento de las condiciones habitacionales y sanitarias –tal como lo establecen la Constitución de la Ciudad y la Constitución Nacional–, la anulación de todo intento de expulsión, y el aseguro del proceso eleccionario de los referentes barriales de manera formal para, de esa forma, tener legitimidad al momento de demandar o reivindicar derechos ante el poder estatal. Asimismo, todas estas intervenciones mencionadas adquieren fuerza con la participación colectiva de los propios vecinos de los asentamientos y villas que buscan día a día visibilizar su situación. A través de maratones, eventos barriales, y marchas en las calles hacia la sede de la Jefatura de Gobierno, los vecinos ponen de manifiesto sus necesidades y demandas habitacionales.

A esto se le suma la participación de diversas instituciones (internacionales-nacionales) y organizaciones sociales de base que también buscan hacer frente a las políticas urbanas existentes. Con respecto a los desalojos en los espacios públicos, las Naciones Unidas han demostrado claro interés en incorporar esta problemática de Buenos Aires en su agenda. A su vez, organismos de Derechos Humanos y organizaciones sociales –partidarias e incluso algunos funcionarios públicos opositores al gobierno actual–





impulsaron denuncias y reclamos ante la justicia sobre el proceder del Gobierno local a quienes viven y duermen en las calles. Esta situación posibilitó que la UCEP fuera desafectada de sus funciones a través de una medida cautelar establecida por el Juez Gallardo. No obstante, los procesos de desalojos siguen vigentes en diversos lugares, así como en hoteles e inmuebles estatales, para lo cual las familias afectadas reclaman acampando ante las instituciones estatales en muchos casos mediante “colchonazos” (es decir tirando allí colchones) como una forma simbólica y concreta de exigir al gobierno actual el acceso a una vivienda y a un techo.

Asimismo, la reactivación de las obras para cooperativas de viviendas (que en la mayoría de los casos cuentan con presupuesto asignado, pero sufren de sub-ejecución presupuestaria por el Estado local) ha dependido exclusivamente de la capacidad de incidencia en el Poder Legislativo y en el potencial de movilización y ocupación del espacio público que desplegaron las organizaciones sociales beneficiarias, visibilizando en las calles el derecho de los sectores populares a un usufructo equitativo y democrático de la ciudad.

Como puede verse a través de manifestaciones públicas, proyectos de ley y medidas cautelares; legisladores, jueces, organizaciones sociales-partidarias, organismos internacionales y los propios habitantes luchan día a día en busca de una ciudad más justa y de hacer efectivo su derecho a vivir en la ciudad.

## Reflexiones Finales

A lo largo del presente trabajo se analizaron las políticas urbanas del actual Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y cómo estas intervenciones afectan (directa e indirectamente) en la localización y acceso a la ciudad de los sectores más afectados. Desde diciembre de 2007, se ha puesto en la agenda una fuerte política de privatización del espacio urbano y de expulsión de la ciudad de los sectores de menores ingresos, tendencia que se viene desarrollando a nivel mundial de la mano de los procesos de renovación y recualificación socio-espacial.

Grandes urbes como Buenos Aires ingresaron en una lógica privatista donde la mayoría de sus componentes urbanos se convirtieron en objeto de negocios y especulación. Esto condujo al desarrollo de una ciudad neoliberal cuya forma espacial/territorial se fragmentó (con diferentes tipos de barreras) y profundizó un proceso de segregación socio-espacial





que se expresó en la apropiación de partes de la ciudad por algunos sectores especulativos y con cierto poder adquisitivo, a la vez que generó la exclusión de los sectores de menores recursos de la ciudad, en el marco de una disputa por el espacio.

Estos procesos que fomentaron las transformaciones que sufrió la CABA a lo largo de las últimas décadas estuvieron reforzados por políticas urbanas orientadas, principalmente, a fortalecer a la ciudad como un actor competitivo en un mundo globalizado y como escenario de la dinamización de los mercados. Por lo tanto, estas dinámicas urbanas que intentaron adecuar el espacio a las nuevas exigencias de la economía neoliberal fueron de la mano de políticas públicas que se orientaron a la renovación estratégica de áreas deprimidas (mediante proyectos desarrollistas como los descriptos anteriormente). Para facilitar este proceso, se impulsó desde el Estado la reforma de marcos normativos preexistentes, así como la creación de nuevos organismos estatales con una modalidad expulsiva en muchos casos. Complementariamente, se aplicaron medidas represivas a quienes viven y duermen en las veredas, puentes y calles de la CABA, violando claramente los derechos elementales de los sectores más vulnerados, y en particular sus derechos a circular y/o vivir en la ciudad.

Esta modalidad de “limpieza” de la ciudad fue acompañada, asimismo, de políticas desarticuladas entre las áreas gubernamentales que atienden la problemática de vivienda, dado que cada una de ellas realizó trabajos aislados y sin seguir una política integral. Estos aspectos nos permitieron visibilizar problemas como el desfinanciamiento de los programas de vivienda, la sub-ejecución del presupuesto, la paralización de las obras en construcción dirigidas a los sectores populares, retrasos y suspensión de procesos de urbanización de villa, agudizando aun más la situación de déficit habitacional.

La no atención de las necesidades habitacionales por parte del mercado y del Estado en lo que respecta a los sectores populares genera procesos de producción de la ciudad donde se desarrolla una pugna entre los diferentes actores socio-políticos por la apropiación del suelo urbano, y en la que en algunos casos, se desarrolló en el plano del derecho que poseen los sectores de menores ingresos a quedarse y a habitar dignamente en la ciudad.

Las distintas reivindicaciones y demandas realizadas por los sectores afectados visibilizaron un significativo campo de disputa por la democratiza-





ción de la apropiación de la ciudad, adquiriendo relevancia las resistencias de los diversos actores sociales. Estas resistencias suponen prácticas colectivas por la construcción de ciudades que respondan a las necesidades humanas del disfrute, el encuentro y la vida colectiva por sobre los intereses de acumulación del capital. Las experiencias reivindicativas desarrolladas –algunas en mayor medida que en otras– dejan un antecedente significativo de lucha colectiva, que legítimamente, con alcances y limitaciones, cuestionó el derecho de los sectores de menores ingresos a una reapropiación de la ciudad. Si bien los postulados de Lefebvre apuntan hacia una transformación social profunda y radical, consideramos relevante el aporte de estas experiencias como disparadores hacia una ciudad diversa, integrada y plural posible.

Con el análisis desarrollado en este artículo proponemos postular nuevamente como tema de agenda el debate en torno al Derecho a la Ciudad en términos de Henri Lefebvre, entendiendo a la ciudad como el ámbito privilegiado para el desarrollo de procesos profundos de transformación social, desde los ámbitos de la cotidianidad y el habitar, y abriendo la posibilidad de cuestionar las consecuencias socialmente negativas del carácter excluyente de la ciudad neoliberal.

## Bibliografía y fuentes

Borja, J. y Muxí, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona.

*Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad* (2005). Buenos Aires, recuperado de [www.hic-al.org/documento.cfm?id\\_documento=1089](http://www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089)

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) y AGT (Asesoría General Tutelar) (s/f) “Infantización del déficit habitacional”. Recuperado de [http://www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion\\_del\\_deficit.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf)

Cosacov N. y Faierman E. (2012). “Políticas Públicas, Rentas Privadas. Política habitacional y mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires”. Laboratorio de Políticas Públicas (LPP). Buenos Aires.

De Mattos, C. (2010). “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado”, en *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 47, pp. 81-104.

Fernández Güell, J.M. (1997). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili.

Fritzsche, F. y Vio M. (2005). “La huella del desarrollo urbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Consideraciones acerca de las transformaciones recientes del espacio industrial”, en *Revista Scripta Nova – Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. IX. N° 194 (113).





Herzer, H. (2008). “Acerca de la gentrificación”, en Herzer, H. (Org.) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editora.

Herzer, H. y Pírez, P. (1994). *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi: Habitat-ONU.

Herzer, H. y Di Virgilio, M. M. (2011). “Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué”, en revista *Realidad Económica*. N° 273. Buenos Aires: IADE. <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e0f3-42b4.pdf>

Habitat International Coalition –HIC– (2006). *¿Por qué una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad?* Recuperado de <http://www.hic-net.org/articulos.php?pid=1951>

Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

Mutuberría Lazarini, V. y Rodríguez F. (2009). “Desalojos y acciones colectivas”, en *Revista CIUDADES: Formas de acción colectiva en las ciudades latinoamericanas*, N° 84, pp. 27-31.

Mutuberría Lazarini, V. y Rodríguez, F. (2012) 07/04/12. “El veto como herramienta de gestión”, en diario *Tiempo Argentino*. Recuperado de <http://tiempo.infonews.com/2012/03/07/editorial-69601-el-veto-como-herramienta--de-gestion.php>

Ortiz, E. (2010). “El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos”, en Sugranyes A. y Mathivet C. (Ed.) *Ciudades para todos. El derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Hábitat International Coalition (HIC).

Precedo Ledo, A. (1996). *Ciudad y desarrollo Urbano*. Madrid: Ed. Síntesis.

Rodríguez, M. C. (2006). *Tiempo de caracoles... Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Tesis inédita de doctorado. Buenos Aires: UBA.

Rodríguez, M. C.; Bañuelos, C. y Mera, G. (2008). “Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires”, en Herzer, H. (Org.) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Eudeba.

Tomino, P. (2012). 08/04/12. “La transformación de Parque Patricios”, en diario *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1454650-la-transformacion-de-parque-patricios>

Torres, H. (2001). “Cambios socio-territoriales en Buenos Aires durante la década del 1990”, en *Revista Eure*. Vol. 27 (80), pp. 33-56.

Veltz, P. (1996). *Mondialisation villes et Territoires. L'Economica d'archipel*. Paris: P.U.F.

Videla, E. (2009) 30/10/09. “La UCEP con síndrome de abstinencia”, en diario *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-134363-2009-10-30.html>

----- (2012) 21/12/12. Un paquete para el arbolito. *Diario Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-210358-2012-12-21.html>

Zapata, M.C. (2012). *El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad?* Tesis inédita de maestría. Buenos Aires: UBA.

Zukin, S. (1989). *Loft living. Cultural and capital in urban change*. New Jersey: Rutgers University Press.





# Polos, distritos y enclaves en Buenos Aires. De la pedagogía del inversor a la “inflación” de los precios del suelo<sup>1</sup>

*Ivana Socoloff*

La creación de polos productivos tiene una larga historia tanto dentro del pensamiento económico como dentro de la planificación urbana. Sin embargo, con las transformaciones en el modo de producción capitalista entre los años 60 y 70, que contribuyeron a reconfigurar los roles asignados a los gobiernos locales dentro del escenario mundial (Harvey, 1989), se observa una proliferación de estos objetos urbanos a nivel mundial. Bajo la creencia difundida de que las ciudades y las regiones “compiten”, los gobiernos locales se dieron a sí mismos la tarea de generar las condiciones para atraer inversiones (Arantes, Vainer y Maricato, 2000); asumiendo explícitamente políticas llamadas de marketing urbano, que no se proponen otra cosa que “vender” la ciudad (como marca, como objeto, como imagen, etc.) a inversores y turistas.

Y al igual que en otras áreas de la política pública, es observable la repetición y la imitación de “buenas prácticas” en política urbana; es decir, la reproducción de ciertos patrones de desarrollo urbano, que provoca que toda innovación acabe siendo efímera. En particular, el problema

---

(1) El presente trabajo surgió a partir de la investigación colectiva realizada durante el año 2012 con los licenciados en Sociología - UBA Hernán Maltz, Ignacio Rullansky, Guadalupe Seia, Laura Stiberman, Magdalena Urdampilleta y los estudiantes avanzados Ana Colombo Blanco e Iván Kitay. La misma se desarrolló en el marco del Área de Racionalidades Políticas del Centro Cultural de la Cooperación y dio lugar a lugar a la ponencia “Gobernar Buenos Aires. Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios (2008-2012)” presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012. El capítulo que aquí se presenta constituye un avance de esa investigación llevado adelante por la autora.





de la innovación en las ciudades es que el capital se fija espacialmente y procura rentabilidad a corto plazo; es decir, se construyen “objetos de la globalización” (shoppings, hoteles de lujo, polos, etc.) de larga duración y que no pueden ser reemplazados por otros hasta que se destruyan. De esta manera, una parte del capital se inmoviliza por medio de estos objetos a la vez que, como decíamos, se vuelve más especulativo (Harvey, 1989).

Ahora bien, más allá de las tendencias generales que se pueden observar en las principales ciudades del mundo sin excepción desde hace décadas, es importante analizar los procesos de traducción (transformación, adaptación, reconfiguración, reconversión, diálogo) que se producen cuando determinados programas de gobierno creados muchas veces en *think tanks* internacionales se insertan en realidades específicas y se articulan con procesos históricos concretos<sup>2</sup>. El análisis de la traducción resulta clave, pues con ella no sólo se transforma el objeto urbano; sino también las relaciones de fuerza entre los agentes sociales y los conceptos que le dieron sustento. En este sentido, la creación *distritos* en la Ciudad de Buenos Aires responde a la vez a dinámicas que tienen lugar en (y entre) diferentes escalas: mundial, regional, nacional, local y microlocal. Esta política constituye tanto una imitación, como una creación singular; responde tanto a las transformaciones del capitalismo como a dinámicas microsociales, claro que no en la misma medida. Se trata de iluminar algunos aspectos específicos sin ignorar los procesos más generales que han sido estudiados por otros<sup>3 4</sup>.

---

(2) Para una discusión sobre el concepto de *traducción* tal cual lo entendemos aquí, ver: Rose y Miller (1999) y Miller y Rose (1990).

(3) El caso reciente del DT de Parque Patricios ha sido abordado por numerosos autores. Entre ellos, podemos mencionar los trabajos de Cutolo (1996) y Guevara, Imori y Paschkes Ronis (2011), estos últimos han escrito acerca de la historia del barrio. Thomasz (2008, 2010) ha analizado los procesos socio-urbanos de segregación y fragmentación socio-espacial, la crisis de la urbanidad y el resquebrajamiento del vínculo social que se desarrollan en la ciudad, según la propia autora, desde el último decenio del siglo XX. Besson, en el marco de su análisis comparativo de sistemas urbanos, toma el proyecto del Distrito Tecnológico de Parque Patricios como un ejemplo de la emergencia de espacios urbanos de la “nueva economía” (Besson, 2011). Díaz, Ferme y Raspall (2010) y Goicoechea (2012), por su parte, se han ocupado de establecer correlaciones entre los procesos de segregación social y la instalación del DT en Parque Patricios. Recientemente también, el libro compilado por Hilda Herzer (2012) *Barrios al sur* incluye dentro de las reflexiones sobre las políticas urbanas propias de la gestión de Mauricio Macri al caso del DT.

(4) Respecto al análisis de las transformaciones en el modo de producción capitalista y sus relaciones con lo urbano, los trabajos de Harvey (1978; 2005; 2007; 2010) resultan particularmente iluminadores. Para el rol del capital internacional en las ciudades latinoamericanas podemos remitir a los trabajos de De Mattos (2008), mientras que para el caso de Buenos Aires, Ciccolella y Migniqui (2008) brindan un completo panorama de las tendencias generales.





Teniendo en cuenta entonces que los trabajos abocados al análisis del distrito más avanzado en su implementación de la ciudad –el Distrito Tecnológico de Parque Patricios (en adelante DT)– se han concentrado principalmente en estudiar el modo en que estos programas se articulan con el gobierno de “lo social”,<sup>5</sup> nuestro objetivo aquí es diferente. Nos concentraremos en analizar la vinculación de “lo urbano” con el gobierno de “lo económico”,<sup>6</sup> a través de un estudio de las racionalidades políticas presentes en los discursos de las autoridades<sup>7</sup> en torno a la capacidad del distrito de generar “desarrollo” (económico, social, urbano) por medio de la colaboración público-privada.<sup>8</sup>

Mostraremos que, si bien la creación de polos/distritos responde a los principios difundidos del neoliberalismo urbano (Theodore, Peck y Brenner, 2009) que se traduce en el espacio en la producción de fragmentos, en el caso particular de Buenos Aires observamos cuatro transformaciones: a) un pasaje peculiar desde los polos a los distritos, convertidos en perímetros amplios intervenidos, insertos en el tejido urbano existente; b) una estrategia de “facilitación” y “colaboración público-privada”,

---

(5) Por ejemplo, a través de estudio de la cuestión de los efectos gentrificadores de esta política urbana (Díaz, Ferme y Raspall, 2010; Goicoechea, 2012; Herzer, 2012) y la relación con la transformación de la zona sur de la ciudad (Guevara, Imori y Paschkes Ronis, 2011; Herzer, 2012).

(6) Según sus creadores, el Distrito Tecnológico de Parque Patricios es ante todo un “proyecto urbano” que busca “promover el desarrollo económico de la ciudad, la inclusión social y la revitalización urbana”. Es decir que se busca desde sus objetivos operar sobre los planos económico y social a través de una intervención espacial.

(7) Desde la perspectiva de la gubernamentalidad que aquí adoptamos, las racionalidades políticas pueden ser definidas como: “the changing discursive fields within which the exercise of power is conceptualised, the moral justifications for particular ways of exercising power by diverse authorities, notions of the appropriate forms, objects and limits of politics, and conceptions of the proper distribution of such tasks among secular, spiritual, military and familial sectors” (Rose y Miller, 1992).

(8) Para la realización de esta investigación nos hemos valido de documentación diversa y heterogénea, además de observaciones realizadas en el barrio y en congresos de empresarios. A saber: Boletín electrónico del Centro de Atención al Inversor: 2008-2010, Boletín electrónico del Ministerio de Desarrollo Económico: 2010-2012, Conferencias varias de funcionarios en actividades públicas sobre el DT, Debates parlamentarios sobre la creación del DT, Discursos inaugurales del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: 2008-2012, Documentos varios (mapas, presentaciones, etc.) y folletería publicados por el Centro de Atención al Inversor, Legislación sobre el DT, Material y documentos elaborados por empresarios localizados en el Distrito, Libro elaborado por el Ministerio de Desarrollo Urbano – GCBA (2012) *Distrito Tecnológico de la CABA 2008-2011*, Buenos Aires [Agradecemos a María Eugenia Goicoechea la facilitación del mismo], Observaciones en el Congreso Expo Real Estate 2011, 2012 y 2013: Asistencia a presentaciones de funcionarios y empresarios vinculados al DT, Observaciones realizadas en el terreno, Documento elaborado por la Universidad Torcuato Di Tella (2009), *El Distrito Tecnológico en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires.



entendida como de incentivos impositivos a las empresas localizadas como principal atractivo a fin de alcanzar el “desarrollo económico”; c) una estrategia de “revitalización” principalmente estética y tendiente a resolver el “problema de la inseguridad”; d) una intervención al alza sobre los valores del suelo tendiente a resolver el “desequilibrio norte-sur”.

Para organizar el artículo, comenzamos haciendo un brevísimos recorrido histórico reciente por los proyectos de creación de “polos” y “distritos” tecnológicos en la Ciudad de Buenos Aires. Continuamos con un estudio de la localización del DT en Parque Patricios en tanto *clúster*, vinculándolo también con las estrategias de transformación de la zona sur de la ciudad. Seguidamente, realizamos un análisis discursivo de los modos de representar los roles y tareas asignadas a los diferentes actores en la “colaboración” para “el desarrollo” que se propone crear a partir de un distrito. Cerramos este trabajo con algunas reflexiones finales que sintetizan los principales resultados de la investigación.

## De los polos a los distritos en la Ciudad de Buenos Aires

“Conjuntos productivos”, “sistemas locales de innovación”, “parques”, “polos”, “distritos” o “*clústers*” son algunos de los nombres usados frecuentemente en el español para describir concentraciones espaciales de actividades económicas vinculadas de alguna manera entre sí. Como objetos urbanos, remiten a expresiones espaciales muy heterogéneas, teniendo en común sólo la creencia de que existe una “economía de la aglomeración” y un “derrame de conocimiento” generado por estos espacios.

La temporalidad de estos objetos es difícil de identificar. Los parques industriales, por ejemplo, existen en Argentina desde fines de la década del 60 y principios de los años 70 (Briano y Fritzsche, 2007). Los años 90, por su parte, marcan la expansión y consolidación de los *clústers* como uno de los ejes de la política de promoción industrial en Argentina y América Latina<sup>9</sup>. En la actualidad, en cambio, las políticas argentinas tienden a identificar con el nombre de “polo” o “distrito” a este tipo de aglomeración; testigos de lo cual son tanto el “Polo Audiovisual” en Isla Demarchi que impulsa el gobierno nacional, como el flamante “Distrito de las Artes” promovido por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

---

(9) Al respecto, ver Altenburg y Meyer-Stamer (1999) *citado en* Yoguel, Borello y Erbes (2005).





Reconstruir el recorrido de estas ideas presenta otros tantos obstáculos, puesto que diversos autores, disciplinas y corrientes de pensamiento han operado en su proliferación: desde Alfred Marshall en 1890 hasta Michael Porter en 1990<sup>10</sup>. También diversos organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>11</sup>, instituciones nacionales<sup>12</sup> o aun empresarios particulares<sup>13</sup> pueden ser identificados como promotores de estas políticas. Por lo que, imposibilitados aquí de trazar la historia de la circulación de estas ideas, nos acotaremos a mencionar algunos elementos de ella relativos al ámbito específico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y en la historia reciente de los “polos” urbanos en la Ciudad Autónoma, la creación de la “Corporación Buenos Aires Sur” en el año 2000 (Ley 470/00 de la Legislatura) constituye un punto de inflexión. En ella se gestaron numerosos “proyectos” de polos públicamente anunciados, aunque muchas veces no concretados<sup>14</sup>.

Ahora bien, en el análisis de pasaje del polo al distrito, interesa preguntarse: ¿qué constituía “un polo” según la Corporación? Al respecto, vemos que hacia 2001 un polo implicaba la instalación en *un solo predio* de una serie de empresas del mismo sector, con la finalidad de ahorrar costos fijos<sup>15</sup>,

---

(10) Para una revisión de la bibliografía internacional sobre el tema, ver Borello (1998). Para el caso argentino, ver Briano, Fritzsche (2007) y Briano, Fritzsche y Vio (2003).

(11) El *Informe sobre el Desarrollo de 2009*, que sigue los principios de Krugman y la Nueva Geografía Económica sobre el espacio, puede consultarse como un documento que impulsa –naturalizando– las concentraciones productivas (cf. BM, 2009; Harvey, 2009; Wilson, 2011)

(12) Puede consultarse el sitio creado por el Ministerio de Industria en torno a los parques industriales: <http://parques.industria.gob.ar/index.php>

(13) Muchos son los ejemplos. Como mencionan Briano y Fritzsche (2007), el Centro Industrial Parque Oks de 1969 y el Parque Industrial de Pilar de 1973 fueron creados por el empresario Meyer Oks. En el caso del DT de Parque Patricios, diversas empresas y asociaciones empresariales (Telefónica, Asociación Polo IT, etc.) participaron de su creación.

(14) Por ejemplo, en abril de 2001 –que recordemos fue una época en que la recesión golpeaba fuertemente a la ciudad y antesala de las protestas de diciembre– se anunciaron una serie de “medidas reactivadoras” para el desarrollo del sur, que incluían la creación de tres polos: muebles, juguetes y tecnológico-robótica (*Página 12*, 15/4/01).

(15) Se decía por ejemplo: “El proyecto de inversiones más avanzado, en la Corporación Buenos Aires Sur, es la asociación de ocho empresas vinculadas al diseño y fabricación de muebles destinados al mercado internacional. Se trata de una propuesta desarrollada en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Económico, según la cual las empresas –que hoy se encuentran dispersas en la ciudad y en el Gran Buenos Aires– se localizan en un área común. Según coinciden empresarios y técnicos, esta asociación permitirá a las empresas mejorar su productividad en el orden del 30 por ciento. ‘Esto se logra al compartir los costos fijos, como la compra de energía o los servicios de auditoría contable e ingeniería de calidad, o con la compra de materia prima en forma unificada’, explicó Arnaldo Bocco, titular del organismo. (...) El emprendimiento se llevará a cabo en el predio delimitado por las avenidas Perito



siendo un elemento importante de esta política el hecho de que se cediera tierra pública<sup>16</sup>.

Con respecto concretamente a la creación de un “Polo Tecnológico”, encontramos al menos cuatro proyectos que apuntaban en esta dirección en los años anteriores a la gestión actual, refiriendo con el nombre de “polo tecnológico” –como dijimos– a objetos urbanos diversos.

- 2000: El primero fue el proyecto de *Innobaires*, anunciado ya en el año 2000 cuando se creó la Corporación. La prensa lo anunciaba bajo el título de “En busca del Silicon Valley porteño. Se lanza el proyecto para un polo de desarrollo informático”. Afirmaba también que constituía “el proyecto más ambicioso de la flamante Corporación” (*Página 12*, 21/11/00). La idea era firmar un convenio con la Virginia Commonwealth University, de los Estados Unidos, el Instituto de Tecnologías de la Información de Bangalore, de la India, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Tecnológica Nacional, que apuntaba a la creación de tres programas de posgrado en tecnologías de la información. Además de las maestrías destinadas a profesionales, el proyecto incluía programas de capacitación a PyME y ONG, según lo anunciado en la Legislatura por el Secretario de Desarrollo Económico de la Ciudad.
- 2005: El segundo proyecto en ser denominado de esta manera se instaló en la exfábrica de Suchard en el barrio de Villa Soldati. Hoy se conoce a este emprendimiento como el *Centro Industrial*

---

Moreno, Castañares y Mariano Acosta, en Flores. En ese mismo lugar, se instalará un segundo polo productivo vinculado a la fabricación de juguetes. Se trata de 13 empresas pequeñas y medianas que sobrevivieron al proceso de apertura económica, a la recesión y al contrabando. De acuerdo con el proyecto, convivirán en una planta de 25.000 metros cuadrados, lo que les permitirá reducir costos en un 25 por ciento.” (*Página 12*, 15/4/01)

(16) Como lo vemos en las siguientes declaraciones: “en las playas ferroviarias de la Estación Buenos Aires –detrás del Hospital Borda, en Barracas– [recientemente destinadas por el Gobierno Nacional al Plan Pro.cre.ar] está prevista la instalación del complejo Innobaires: un polo tecnológico destinado al desarrollo de software, tecnología informática y telecomunicaciones. (...) ¿Qué falta para que estos emprendimientos puedan concretarse? ‘Todo depende de la disponibilidad de tierras. Estamos terminando de regularizar la situación legal de algunos lugares. Se trata de propiedades que fueron expropiadas o son producto de donaciones. En algunos casos habrá que hacer llamados a concurso de precios y proyectos’, explicó Bocco. Por lo pronto, en 15 días la Corporación hará entrega del primer predio (en avenida Escalada y Matanza) a una empresa productora de células fotoeléctricas, que exporta a 32 países. ‘Venían haciendo gestiones desde la intendencia de (Carlos) Grosso. Nunca tuvieron respuesta hasta ahora: a partir de nuestra gestión, Ibarra firmó la venta del terreno’, puso como ejemplo el funcionario.” (*Página 12*, 15/4/01)





*Sur*; pero hacia el 2005 se lo denominaba informalmente “Polo Tecnológico” y “Centro Industrial Tecnológico”<sup>17</sup>.

- 2006: Un tercer intento de avanzar hacia un “polo”, se produjo con la firma de un convenio entre el Ministerio de Producción y el sector privado. El acuerdo fue rubricado por el ministro de Producción en ese momento, Enrique Rodríguez, el apoderado de Telefónica Gestión de Servicios Compartidos S.A. y el presidente del “Polo IT”, una asociación civil que fue creada en 2003 y aglutinaba en 2007 a 80 empresas de tecnología de la Ciudad y su área metropolitana. El nombre elegido en ese caso fue el de *Polo Tecnológico Informático*. El mismo fue lanzado en diciembre de 2006 con el objetivo de instalarse en el barrio de Barracas. Producto del acuerdo firmado, la Asociación Polo IT recibió un subsidio de \$20.000 para desarrollar conceptualmente el proyecto<sup>18</sup>.
- 2007: El cuarto intento de crear un “polo” se llamó “Polo Tecnológico Sur” y fue creado en el año 2007. La idea era desarrollar un polo que se instalara alrededor del “Centro De Investigación, Desarrollo, Innovación y Diseño en Ingeniería” al interior del hoy “Centro Metropolitano de Diseño” ubicado en el barrio de Barracas. En este caso, la iniciativa provino del ámbito académico, en colaboración con el Director del Centro Metropolitano de Diseño. Para lograr su consecución se firmó un convenio entre la Universidad de Buenos Aires, a través de su Facultad de Ingeniería, y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de su Ministerio de Producción, por cual se creó el CIDIDI<sup>19</sup>.

Ahora bien, en contraste con estos intentos de construir un “polo” llevados adelante entre 2000 y 2008, el plan del DT en Parque Patricios fue en cambio descripto como un *distrito urbano*, buscando

---

(17) Ver por ejemplo: [http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/?modulo=ver&item\\_id=10334&contenido\\_id=3984&idioma=es](http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=10334&contenido_id=3984&idioma=es) [En línea. Consultada 11 agosto 2013]

(18) [http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item\\_id=6&contenido\\_id=16821&idioma=es](http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=6&contenido_id=16821&idioma=es) [En línea. Consultada 11 agosto 2013].

(19) El objetivo tal cual consta en el convenio era “Crear un Centro de Investigación, Desarrollo, Innovación y Diseño en Ingeniería que promueva la generación de un Polo de Desarrollo de Tecnología en la Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires mediante la interacción complementaria de Instituciones abocadas a la generación de conocimiento científico, desarrollo tecnológico, diseño y desarrollo de productos y mercados. Logrando de esta forma acelerar la transferencia del conocimiento científico sobre materiales y procesos con aplicación industrial, generando así tecnologías, productos y emprendimientos de alto valor agregado.” (Convenio CIDIDI consultado en <http://cididi.blogspot.com.ar>)





diferenciarse de los proyectos anteriores tanto por su marco legal<sup>20</sup> como por su magnitud (que alcanza las 200ha). El plan involucró una serie de intervenciones que comprenden aspectos de físicos, legales y sociales, como por ejemplo, la transferencia de recursos a las empresas a través de la concesión de beneficios impositivos a las TIC que se radicaran en la zona<sup>21</sup>, cambios en las normas de zonificación, extensión de los transportes (subtes y bicisendas), intervención sobre espacios públicos (cerramiento del parque, luminarias, etc.)<sup>22</sup> e instalación de dependencias públicas<sup>23</sup>. Otro elemento distintivo del DT con respecto a los “polos” fue justamente la instalación en el barrio de Parque Patricios, puesto que –recordemos– los otros proyectos mencionados se localizaban en barrios como Barracas o Villa Soldati, más alejados de la zona central.

---

(20) La ley N° 2972/08 de Promoción de las Empresas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), creó el DT bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico. El propósito era “promover la localización de empresas e instituciones ligadas a estos rubros a partir de una serie de exenciones impositivas e incentivos promocionales, como subsidios no reintegrables otorgados por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires”. En 2010 se sancionó la Ley N° 3516 que identifica la zona del DT como “Subárea de desarrollo Prioritaria N°1”, a través de la cual las empresas TIC obtienen el uso conforme del suelo, que les permite realizar las construcciones y tramitar las habilitaciones con independencia del código de zonificación del suelo donde se instalen. A su vez, para estos casos se amplía el límite del FOT (Factor de Ocupación Total) en un 25%, permitiendo ampliar la superficie cubierta total de metros construidos, multiplicando así el negocio inmobiliario. Otra normativa importante que impulsó el GCBA es la Ley de Promoción y estímulo Digital, conocida como Ley de Fibra Óptica, que otorga beneficios a aquellas empresas que instalen conectividad y provean el servicio a los establecimientos educativos y de salud. El gobierno desarrolló una serie de comisiones y programas especiales para promover la radicación de empresas (“Invertir en Buenos Aires”, por ejemplo) y creó instituciones como el Centro de Asesoramiento al Inversor, y elevó a rango de ministerio la secretaria de desarrollo económico.

(21) Las empresas están exentas del pago de ingresos brutos y ABL por 10 años, así como también del pago de los impuestos de sellos. Las empresas tienen la posibilidad de diferir impuestos para ser invertidos en obras, y cuentan con incentivos fiscales en materia de derechos de alineación y construcciones, por un plazo de 10 años. También cuentan con líneas de créditos preferenciales disponibles en el Banco Ciudad y subsidios para la obtención de certificaciones de calidad.

(22) Se elaboró un Plan de Infraestructura y Seguridad, que entre otras cosas, busca “promover la accesibilidad de la zona”, a través de la extensión de la línea H del subterráneo y la creación de bicisendas. También se ha realizado el cerramiento del Parque Patricios. En términos de seguridad, se han creado los llamados “corredores seguros” y la instalación de cámaras de vigilancia y pulsos antipánico.

(23) Una de las obras más importantes realizadas por el GCBA es la creación del “Centro Metropolitano de la Tecnología” que busca aglutinar espacios para convenciones y capacitaciones junto con la sede de una universidad. Asimismo, es importante mencionar la relocalización de la sede central del Banco Ciudad dentro del Distrito.





Asimismo, el DT está emplazado en lo que se conoce comúnmente como “el sur” de la Ciudad de Buenos Aires<sup>24</sup>, que ha sido objeto en los últimos años de múltiples intervenciones por parte del gobierno local y nacional (cf. Herzer, 2008; 2012). Dichas intervenciones partieron generalmente de una caracterización de la zona sur de la ciudad como “abandonada”, “deteriorada”, etc., y –fundamentalmente– “desequilibrada” con respecto al norte, por lo que ha sido el eje de diversas políticas de revitalización urbana y ha sufrido procesos de gentrificación –o tendencias hacia– como constatan varios autores (Díaz, Ferme y Raspall, 2010; Goicoechea, 2012; Herzer, 2008)<sup>25</sup>. Cabe remarcar, sin embargo, que el diagnóstico del “desequilibrio” entre el norte y el sur del que se hacen eco estas políticas –y los distritos en particular– ha sido un lugar común en la descripción de Buenos Aires desde comienzos del siglo XX<sup>26</sup>.

En cuanto a la elección del barrio de Parque Patricios para la localización del DT, la misma habría tenido que ver además con otra estrategia muy particular: responder a las demandas específicas de los empresarios del sector TIC por “tejido maduro” cercano al área central.<sup>27</sup>

---

(24) Al sur de la Avenida Rivadavia y que incluiría los barrios: Mataderos, Parque Avellaneda, Villa Riachuelo, San Cristobal, Villa Lugano, Flores, Villa Soldati, Parque Chacabuco, Nueva Pompeya, Boedo, Parque Patricios, Barracas, Constitución, San Telmo y La Boca.

(25) En particular, Herzer *et. al.* identifica cuatro tendencias: aumento de los propietarios, aumento del precio de los alquileres, presencia en el barrio de interesados en ciertos nichos culturales, presencia de servicios para niveles más altos de ingreso (Herzer, 2008: 40).

(26) El contraste norte-sur ya había sido descrito por Mario Bravo en 1917, luego reactualizado por los debates de la modernización restitutiva y orgánica gestada en el peronismo, para finalmente constituirse en la base del Plan Regulador de 1958-64 que se plasmó en el “Plan de Renovación de la Zona Sur” de 1970-1 (Gorelik, 2004: 130). También el Plan de Renovación del Barrio Sur de 1957 se propuso intervenir la zona. Más recientemente, el Plan Urbano Ambiental, el Código de Planeamiento Urbano y el Plan Estratégico para la Ciudad han reproducido estas caracterizaciones dicotómicas de un “sur atrasado”, frente a un “norte pujante”. Al respecto, puede consultarse el artículo de Rodríguez, Bañuelos y Mera (2008) en Herzer (2008).

(27) Así se expresaba un alto funcionario: “Sumamos la idea de industrias estratégicas –cuáles son las industrias dinamizadoras, que viene de la economía, de nuestro enfoque– a la idea de nuevas centralidades, a la idea de reequilibrar la ciudad que venía del lado de quienes piensan la territorialidad, la parte territorial, de alguna manera. Entonces surgió esta idea de ir armando distritos, también charlándolo con las industrias. Es decir, cuando hablábamos con la industria de la tecnología y pensábamos dónde instalarlo, en algún momento, en algún desayuno, que fue uno de los primeros desayunos, Mauricio dice: ‘Bueno, pero tenemos el Parque de la Ciudad, podemos hacer un gran parque de la industria y la tecnología acá’. Y sorprendentemente la industria de la tecnología dijo ‘Pero, ni loco. No nos interesa eso. Nos interesa tejido urbano maduro, donde los chicos puedan ir, tengan accesibilidad, tengan una farmacia, tengan un quiosco, tengan cosas y puedan funcionar. No queremos un lugar donde los chicos no puedan ir; porque nuestro principal capital es la gente.’ Entonces esta idea de la industria se sumaba a la idea de



## La tautología del *clúster* y la pedagogía del inversor: No parecía un organismo del Estado...

Nos preguntamos ¿de qué manera y por qué la concentración espacial generaría “desarrollo” según los documentos? Se sostiene allí que la concentración espacial permitiría, “lograr la mejor *sinergia* posible entre lo público, lo privado, la academia y la comunidad” para el desarrollo de las TIC, sector que ha sido considerado estratégico dentro de la ciudad por las autoridades<sup>28</sup>. Observamos también en los documentos una tautología recurrente al explicar el valor del *clúster* por el *clúster* en sí mismo, según la cual la concentración espacial generaría en sí misma esa sinergia. Se afirma por ejemplo:

Las empresas que decidan su radicación en el Distrito verán beneficiadas sus operaciones por el efecto *clúster*, que se produce por la interacción entre empresas de una misma actividad económica (Boletín Digital del CAI n° 11, junio de 2009).

Al respecto, cabe destacar que no es nuestra intención afirmar ni negar la capacidad de los *clúster* para generar “el desarrollo”. Autores de diversa proveniencia afirman la existencia de un efecto *clúster*;<sup>29</sup> mientras que otros han expresado sus serias dudas<sup>30</sup> o al menos han planteado que éste emerge sólo bajo condiciones precisas<sup>31</sup>. De lo que se trata aquí, en cambio, es de analizar las racionalidades políticas presentes en la relación entre “distrito” y “desarrollo económico/social/urbano”. En este sentido, nos preguntamos ¿de qué está hecha esta “sinergia” y qué aportaría un *clúster*?

---

nuevas centralidades. Y empezamos a explorar lugares. D\*\*\* propuso Parque Patricios. Yo no había ido nunca a Parque Patricios. Yo que quería Barracas, por una cuestión de que yo conocía Barracas, me enojé. Entonces Mauricio me agarra y me dice ‘Está buenísimo Parque Patricios’, me dice. Yo le hice caso, me tomé un subte y me fui con el Negro S\*\*\*, que es el subsecretario de D\*\*\* y lo recorrimos. Y la verdad es que me encantó, me pareció que tenía todo lo que pedía la industria que tuviera.” (Presentación realizada el Congreso Real Estate, 2011).

(28) De acuerdo con el sitio web del Centro de Atención al Inversor, las industrias estratégicas son: a) la Industria de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, b) Industrias Audiovisuales, c) Artes, d) Desarrollos Inmobiliarios y e) Turismo.

(29) Cf. para el caso argentino Yoguel, Borello y Erbes (2005). Para un debate más general sobre el tratamiento en la literatura geográfica y económica sobre el vínculo entre concentración e innovación, puede verse el trabajo de Howells (2012).

(30) Por ejemplo, puede consultarse el trabajo de Huber (2012).

(31) Castells y Hall (1994), por su parte, promueven la creación de “Tecnópolis”, pero analizan comparativamente algunas de las condiciones del éxito y fracaso de los casos.





Comencemos entonces por los discursos sobre la *sinergia* en el DT que involucraría a cuatro sectores diferenciados: público, privado, academia y comunidad. Si observamos el primer par de actores, vemos que en los discursos se afirma reiteradas veces que para promover el desarrollo es necesaria la “colaboración público-privada”, ya que ésta constituye el “motor” del DT. Repitiendo fórmulas conocidas del neoliberalismo urbano (Theodore, Peck y Brenner, 2009), en los documentos consultados se sostiene que el “esfuerzo coordinado” de ambos sectores, convierte a los empresarios en los “verdaderos protagonistas”, ya que “dinamizan el crecimiento”<sup>32</sup>, mientras que el rol del Estado se limita a ser el de facilitador<sup>33</sup>.

La *facilitación*, a su vez, se define en los documentos sosteniendo que a) el Estado generaría el espacio y la situación propicia para la instalación de las empresas, la infraestructura para posibilitar la circulación de recursos y las “reglas de juego” para dar cuenta del marco de la acción privada. Por su parte, el sector privado sería el responsable de invertir y generar –por su propia actividad– innovación y puestos de trabajo<sup>34</sup>; b) también que se caracteriza a la acción estatal como aquella abocada a la búsqueda deliberada y continua de “inversiones privadas”. Y para lograr este objetivo de “atraer inversiones”, dentro de las actividades concretamente desarrolladas, sobresale la agenda de misiones al exterior, asistencia a congresos internacionales y recepción de inversores y otros actores foráneos; y por último, c) se sostiene que el Estado debe incentivar la coordinación y organización de los empresarios del sector, el asesoramiento y la orientación a los emprendedores que lo requieran.

En este marco, resulta paradigmática la creación durante la gestión de Mauricio Macri de una institución específica dentro del organigrama estatal como es el “Centro de Atención al Inversor”, principal responsable

---

(32) Se dice por ejemplo: “planificar una Ciudad implica, que su estrategia de desarrollo económico se base en políticas de impacto y tenga como protagonistas a los empresarios y emprendedores, que son en definitiva, el elemento que dinamiza el crecimiento. En el Distrito Tecnológico de Parque de los Patricios convergen ambos factores.” (Boletín Digital CAI, número 17, diciembre de 2009)

(33) “(...) Macri destacó el rol del Gobierno de la Ciudad como ‘facilitador y creador de los espacios’ para que los emprendedores, ‘que son los verdaderos protagonistas, puedan generar el desarrollo que la sociedad necesita’.” (Boletín 5 DT, noviembre de 2008)

(34) Al respecto, se afirma: “el Estado crea las condiciones, la Infraestructura básica y las reglas de juego. Y las empresas privadas –desde las PyMES hasta las grandes corporaciones globales– desarrollan las tecnologías, crean nuevas aplicaciones y productos y generan puestos de trabajo”. (Discurso de M. Macri en Club Huracán, 2009)





de las inversiones en los distritos<sup>35</sup>. Mediante este organismo, se procedió a la redacción de documentos específicos para empresarios (como por ejemplo una *Guía de información para invertir en Buenos Aires*) y se destinó personal para llevar adelante asesoramiento personalizado a los potenciales inversores. Se constituye así un Estado local que asume el papel de *formador de capacidades emprendedoras*, por lo que su rol es intrínsecamente *activo*. Así, los verbos que parecen describir este rol pedagógico son: *acompañar, ayudar, guiar, orientar, asesorar, atender, apoyar*, entre otros. Y para “acompañar” resulta importante “escuchar las necesidades” del sector privado<sup>36</sup>. Empresarios afirmaban:

Me considero pionero en el Distrito. (...) Y bueno, nos acercamos a la gente de Inversiones [se refiere al Centro de Atención al Inversor] a ver un poquito de qué se trataba este distrito. La primera impresión que nosotros... que tuve en ese momento era que *no parecía un organismo del Estado el que me estaba asesorando*. Empezamos a ver que había una posibilidad muy interesante de *que nos lleven de la mano en algo que no... que para nosotros era desconocido*. (Presentación en el Congreso Real Estate 2011. Cursivas nuestras)

Es la primera vez que siento que un gobierno me quiere *ayudar*. La sensación que tiene un empresario argentino es que el gobierno siempre te viene a sacar y nunca te viene a ayudar (Boletín Digital del CAI n° 11, junio de 2009).

De forma tal que el diálogo, no conflictivo, aparece en estos discursos como la figura que relaciona a empresarios con el Estado. No se trata aquí de generar puestos de trabajo como objetivo de la gestión<sup>37</sup>, ni de una

---

(35) Creado a fines de 2008 en la órbita de la Subsecretaría de Inversiones y bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, tiene la finalidad de “impulsar el crecimiento local a través del fomento a la inversión privada.” Ver: <http://www.buenosaires.gob.ar/distritos/centro-de-atencion-al-inversor> [En línea. Consultada 11 agosto 2013].

(36) Se dice también repetidas veces: “No había que hacer una política pública sobre lo que nosotros unilateralmente pensábamos. Había que escuchar y ver qué necesitaba el propio sector [industria TIC], los mismos interesados. No estamos hablando de quienes vienen a pedir cosas o privilegios, sino de conocer las necesidades legítimas del sector; dirigirse a las empresas y directivos y preguntarles: ‘bueno, señores, ¿qué es lo que necesitan ustedes para prosperar?’” (Documento del Ministerio de Desarrollo, 2012)

(37) En contraste, cuando nos acercamos al discurso de los empresarios, las preocupaciones centrales de estos “verdaderos protagonistas” a quienes se convoca, no pasan por la posibilidad de generar empleo, sino por asegurarse un acceso fácil a mano de obra calificada y una rentabilidad derivada de la reducción de costos. Estos dos aspectos son justamente los





“mesa de negociaciones” donde se cede y se recibe, donde se resuelven intereses divergentes, contrapuestos o conflictivos; sino de “escuchar”, “ayudar”, “acompañar”. Y en esta estrategia, el ámbito espacial de estos intercambios lo constituyen “los desayunos” publicitados con los emprendedores, replicando así las estrategias de *management*.

## **De la estetización del problema de la inseguridad a la protección desigual**

Un segundo componente clave de la sinergia a la que se apela en estos discursos a fin de dinamizar el “desarrollo”, lo constituyen “los vecinos”. Al respecto, sostenemos que la relación con “los vecinos” está indudablemente ligada al objetivo de la “revitalización urbana” y a la construcción del “problema de la inseguridad”.

Como han dado cuenta diversos estudios, la apelación al “vecino” se viene multiplicado desde hace décadas en los programas de gobierno en Buenos Aires, convirtiendo a esta figura en un elemento central del pretendido “éxito” de la política pública (Frederic, 2004; Landau, 2008). En este sentido, los discursos del DT no se diferencian de otros procesos en la Ciudad de Buenos Aires de “gestión asociada”, en los cuales los “vecinos” son convocados a colaborar con las instituciones del gobierno mediante la “participación” (Landau, 2008; Landau, *et. al.*, 2004). Esta

---

que destacan dos directores de empresas de software: “[El DT] Nos parece una idea muy interesante, principalmente desde dos puntos de vista. Por un lado, es sumamente positiva la generación de un espacio geográfico en el que se combinen la oferta y la demanda de los recursos humanos, una de las restricciones más importantes que tiene este sector hoy. (...) Por otro lado, desde el punto de vista de los costos, los beneficios que plantea el proyecto para empresas como la nuestra son sumamente alentadores, y a nadie le disgusta ser beneficiado con una baja en sus impuestos” (Boletín Digital del CAI n° 4, octubre de 2008). “Nuestro interés tiene que ver con la posibilidad de participar de esta iniciativa que se propone como un centro para la innovación y el desarrollo de software y de servicios informáticos de avanzada, con casos exitosos en otros lugares del mundo (Bangalore, Barcelona, Irlanda, etc.). Queremos ser parte de este espacio con las empresas multinacionales y organizaciones educativas de primera línea que ya han confirmado su inclusión, aprovechando también las inversiones y beneficios propuestos que estimularán aún más nuestro crecimiento” (Boletín Digital del CAI n° 4, octubre de 2008). “[Estuve siguiendo el tema] porque para nosotros era muy importante el beneficio de Ingresos Brutos por la actividad nuestra que es de Hardware que es baja rentabilidad con volumen de facturación altos (...) La realidad es que se están perdiendo un muy buen negocio porque esto está avanzando. Las empresas se están radicando y el metro cuadrado sigue subiendo. Y el que no se mudó, se la pierde” (Presentación en el Congreso Real Estate 2011)





apelación, observamos, se asocia también con la omisión del uso de la categoría de ciudadano en los discursos, en consonancia con la casi completa omisión de la noción de “democracia”: mientras que el *ser ciudadano* otorga a sus beneficiarios un lugar activo en la definición de lo público convirtiéndolos en sujetos de derecho, el *ser vecino* carece de aquellas implicancias políticas.

En particular, en el caso del DT, los vecinos son mencionados reiteradas veces como actores indispensables para asegurar la viabilidad del programa, como quienes darán forma a las pequeñas cuestiones de la implementación del programa. Aparece de esta manera una apelación a la participación de los vecinos bien delimitada, circunscripta a cuestiones específicas, dejando fuera de su eje de intervención todo lo que atañe al diseño e implementación del proyecto a gran escala. Así es como, cuando las autoridades se dirigen a ellos, apelan a verbos tales como “explicar, describir, dar a conocer”.<sup>38</sup> De este modo, la construcción de este sujeto vecinos al que se alude remite a un colectivo con intereses y preocupaciones relativamente homogéneas, igualados por cohabitar un mismo espacio cuyas problemáticas conocen de primera mano<sup>39</sup>.

Asimismo, se destaca entre los “problemas” más acuciantes según estos discursos, el de la inseguridad, en el cual los vecinos jugarían un rol, mas no como decisores y gestores, sino como denunciante clave al servicio de las autoridades; en el sentido de alguien que cuenta con información exclusiva y precisa sabe lo que ocurre en su barrio por el hecho de vivir ahí, siendo convocado a compartir esa información con el gobierno.<sup>40</sup> La “revitalización del barrio” se convierte en un objetivo de la gestión, traducida en la instalación de cámaras de seguridad,

---

(38) “Este Ciclo de Charlas será una excelente oportunidad para que los vecinos puedan conocer en profundidad las empresas que en un futuro serán parte importante de su entorno” (Boletín Digital del DT 2, agosto 2008). “la reunión sirvió –en palabras del propio Macri – ‘para que podamos explicar y dar detalles sobre el Distrito Tecnológico que vamos a instalar aquí en Parque de los Patricios’” (Boletín Digital del DT, marzo 2009).”

(39) En tanto son omitidas las capacidades de este actor de actuar políticamente y plantear diferencias sustantivas, dichos vecinos formarían un todo capaz de trabajar, transitar y residir en el territorio sin implicar conflicto alguno, lo cual comporta una ventaja a la promoción del Distrito.

(40) Se dice: “...[los vecinos] expresaron al ministro Cabrera su interés en empezar a tratar los temas particulares respecto al Distrito, especialmente en lo referido a los planes anunciados de Infraestructura y Seguridad expresando también su deseo de poder aportar su conocimiento directo y específico sobre las distintas problemáticas actuales” (Boletín Digital del DT, Marzo 2009).





alumbramiento y acondicionamiento de calles específicas.<sup>41 42</sup> Es decir que, para dar respuesta al problema de la inseguridad, se han promovido intervenciones que operan sobre el “ambiente” a fin de prevenir las “oportunidades” de hechos delictivos y de violencia. Desde lo discursivo, hay entonces en los documentos una equivalencia entre el “bacheo de calzadas” o las “luminarias”, por ejemplo, y la “resolución de problemas de usurpaciones e indigencia”. Por el lado del bacheo y las luminarias, el Master Plan del DT se propone llevar adelante un *reacondicionamiento físico y estético del barrio*, vinculado a la idea de “disuasión del crimen”, convirtiendo a la inversión en infraestructura en una herramienta que permitiría mejorar la seguridad del barrio. Y como han planteado diversos autores, la creación de dispositivos de *disuasión* de comportamientos “antisociales”, convoca a arquitectos y urbanistas a diseñar espacios “seguros”, a través de una serie de dispositivos de “pacificación” con vistas a alcanzar el “orden social”, dando cuenta de un modelo de tratamiento policial al espacio urbano (Garnier, 2005).

Dentro de este marco, la política de *clústers* procura lograr que ciertas zonas sean *percibidas* como zonas protegidas donde la amenaza es aminorada. En este proceso, la tecnología de avanzada juega un rol fundamental para lograr sistemas integrados de información, redes de comunicación y elementos para un eficiente monitoreo urbano. Desde nuestra perspectiva, entonces, se configura desde los discursos del DT una intervención parcializada del espacio en tanto se proponen protecciones *desiguales* dentro del distrito, tanto en términos de espacio como de tiempo; de manera tal que se priorizan las arterias principales y princi-

---

(41) Se afirma por ejemplo: “Buscamos contar con un plan de seguridad modelo para el futuro Distrito Tecnológico que contemple las medidas de seguridad necesarias, ya que somos conscientes de que esta es una de las principales necesidades a satisfacer para el desarrollo integral de la zona sur de la Ciudad. Para el estudio de la situación actual en materia de seguridad en la zona hemos estado trabajando conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Seguridad y Justicia, el CGPC N° 4 y con las Asociaciones Vecinales de la zona. A su vez, se evaluaron los estándares de seguridad a nivel mundial de los Distritos Tecnológicos a través de las empresas del rubro TIC y consultoras especialistas en seguridad” (Boletín 1 DT julio 2008).

(42) Por ejemplo, el Máster Plan para el “Desarrollo del Plan de Infraestructura y Seguridad”, promueve intervenciones en dos planos –infraestructura y seguridad– proponiendo enfocar la inversión pública en:

“e) bacheo de calzadas; f) reacondicionamiento de aceras y espacios verdes; g) poda de árboles; h) luminarias; i) habilitaciones y permisos para empresas de la zona y sus respectivas inspecciones; j) señalética y medidas relacionadas al tránsito; k) resolución de problemas de usurpaciones e indigencia; l) rediseño de la planificación urbana.” (Master Plan para el “Desarrollo del Plan de Infraestructura y Seguridad”).





palmente durante el horario laboral. En definitiva, se impulsa una política de seguridad que jerarquiza espacialmente un barrio por sobre otro, y al interior del barrio, ciertas zonas sobre otras, ciertas arterias sobre otras.

En resumidas cuentas, en estos discursos, el gobierno de “lo social” a través del espacio se produce por medio de dos estrategias: *de pacificación y de propiedad*. De esta manera, el rol atribuido al Estado en relación al “buen vecino” del que hablábamos más arriba tiene que ver con “mejorar su calidad de vida” a través del acondicionamiento del espacio público y el aumento del valor de las propiedades. Para el “mal vecino”, en cambio, aquel que es identificado en los discursos como “delincuente”, “ocupante” o “indigente” la respuesta por parte del Estado tiene que ver con el control social y la represión por medio de las fuerzas de seguridad. Finalmente, por fuera de este discurso –y por ende de la política pública– aparece un grupo social invisibilizado: “el inquilino habitante tradicional del barrio”.

### **Revitalización y la teoría subjetiva del valor, ¿aristas de la inflación?**

Decíamos entonces que los *clústers* porteños tienen por objetivo la “revitalización” del barrio vinculada a la estetización del problema de la inseguridad, pero también a la “(re)valorización” de barrio o “puesta en valor” del entorno, como afirman las autoridades. Y estos términos, mencionados innumeradas veces en el discurso de las autoridades, adoptan un sentido particular y muy claro: “valorizar” quiere decir *apreciar, aumentar el precio de las propiedades*. En palabras de un alto funcionario:

En los últimos años el territorio de la ciudad tuvo un importante proceso de valorización que se tradujo en incrementos sostenidos de los precios del mercado inmobiliario y la construcción. (...) El efecto inmediato [de la intervención del Estado] fue una revitalización total de ese sector [la Avenida Patricios], demostrado en el aumento del 65% de los alquileres de los locales comerciales desde 2008 hasta 2011, mientras que el resto de la ciudad dichos alquileres subieron un 55%. Hoy la Avenida Patricios tiene ocupados el 81% de sus inmuebles, perdón, de sus locales comerciales; y los valores de los inmuebles tanto sobre la avenida como sobre las calles linderas se incrementó notablemente. (...) Estas acciones [públicas] potencia-





ron un dinamismo económico que se manifiesta en valorización inmobiliaria. Volvemos a los valores; es que *los valores no son otra cosa que mostrar la apreciación por parte de la gente de las cuestiones. O sea, nadie valoriza algo que no aprecia; se aprecia porque se valoriza* (Ministro de Desarrollo Urbano, presentación oral en el Congreso Real Estate 2011)

De forma tal que la cadena conceptual adopta en estos discursos la siguiente forma: la inversión en infraestructura genera revitalización, en tanto contribuye al fin de la inseguridad y al aumento del valor de las propiedades. Ahora bien, ¿qué efectos tendría esta estrategia? Si pensamos por ejemplo en los inversores inmobiliarios y en los propietarios de inmuebles para uso personal, que como muestra la estadística han disminuido porcentualmente en los últimos años en la ciudad,<sup>43</sup> vemos que en estos discursos las autoridades se proponen explícitamente generar inversiones que sean transferidas a este sector, bajo el argumento que esto nos “beneficia a todos” (Harvey, 1989; Logan y Molotch, 1987). El mismo funcionario afirmaba:

(...) los estudios del mercado inmobiliario antes y después de la intervención en materia de obra pública que realizamos nos dieron estimaciones sobre el valor concreto que el Estado genera. En términos de mercado esto significa que *alguien* logró aprovechar estas oportunidades. *Alguien* se apropió de la plusvalía: el mercado se apropió de la plusvalía generada por la obra de la Avenida Patricios. (Ministro de Desarrollo Urbano, presentación oral en el Congreso Real Estate 2011)

De esta manera, con términos propios del materialismo histórico, el funcionario explicaba la apropiación privada de los recursos públicos por medio de la transferencia de la inversión en infraestructura para apreciar las propiedades. El aumento del precio de los inmuebles y los alquileres, que aparece a la vez como apreciación subjetiva y como resultado de la acción del Estado, se convierte en el principal indicador de los buenos resultados de la gestión. En otras palabras, *la “inflación” de los precios del suelo constituye el resultado deseado de la estrategia en la producción de distritos.*

---

(43) Según datos del Censo de 2010, se amplió el porcentaje de hogares inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires, pasando del 22% en 2001 al 30% de los hogares en 2010 (INDEC, 2012: XX)





Como es posible imaginar, la contratacara de estas estrategias la constituyen los inquilinos que no puedan afrontar los aumentos junto con quienes habitan en condiciones de informalidad y son expulsados, dado que sus condiciones de vida aparecen invisibilizadas. Para este grupo, no existe término que lo defina dentro de este programa, y mucho menos medidas paliativas. Así, la expulsión silenciosa parece ser la estrategia del “desarrollo social” de los *clústers* porteños.

## A modo de conclusión

Como mencionábamos al comienzo de este trabajo, el DT ha sido estudiado sobre todo por sus efectos de gentrificación y como parte de una transformación urbana de la zona sur de la ciudad. Desde nuestra perspectiva, y abonando a lo analizado por otras investigaciones, consideramos que el DT constituye efectivamente un caso particular dentro de otras políticas urbanas tendientes a transformar la zona sur de la ciudad y gobernar a los sectores marginales de la sociedad a través de mecanismos de *desplazamiento*. Asimismo, a partir de nuestra investigación sobre racionalidades políticas presentes en los discursos de las autoridades, sostenemos que los efectos gentrificadores se corresponden con una voluntad explícita de promover el alza del valor de los inmuebles, bajo los supuestos de que a) el aumento del valor económico del bien es explicado por un aumento en el valor socialmente atribuido, y b) el “equilibrio norte-sur” es sinónimo de la equiparación de los valores inmobiliarios entre ambas regiones de la ciudad. En otras palabras, la gentrificación no sería un efecto secundario de esta intervención urbana sino uno de sus objetivos, por su vinculación con la valorización inmobiliaria y la invisibilización de los sectores desplazados por la política pública. En este contexto, la democracia *de* la ciudad, como expresión del “derecho a la ciudad” proclamado por Herni Lefebvre en 1968 se aleja del horizonte de los sectores populares.

Pero más allá de la cuestión de la gentrificación, resulta importante poner el acento en que la creación de un *clúster* particular, “ubano”, “abierto”, “integrado” y localizado en un área cercana al centro, nos habla de una reconfiguración de las racionalidades políticas –lenta pero sostenida durante varias décadas– sobre la relación entre el “desarrollo urbano” y el “desarrollo económico”, es decir, entre el gobierno del territorio y el gobierno de la economía. De forma tal





que las creencias acríicas en las bondades de la “economía de aglomeración” y en la “magia” de la tecnología buscan generar efectos eminentemente inmobiliarios: el aumento del valor de las propiedades. Lo cual, podría pensarse, explica que las agencias estatales no midan ni cuantifiquen el efecto de valor creado por la aglomeración de TIC, que se da por supuesto; mientras que sí recopilan información sobre la variación en el valor de los inmuebles.

Y para llevar adelante este trabajo, las autoridades se dan a sí mismas la tarea de construir las “sinergias” que garanticen que los objetivos serán alcanzados. Lo que, a su vez, convierte a al Estado en estos discursos en el *facilitador*; representado como responsable de “escuchar las necesidades de la industria” y “explicar los beneficios a los vecinos”, o más bien, a la porción de vecinos “protegidos” por estas políticas. De esta manera, se trata de una suerte de ensamblaje de protagonistas estratégicos y útiles, no de actores con intereses diferentes o contradictorios entre sí. Si por un lado, la construcción de este “vecino” entraña una verdadera producción de un saber respecto del modo más eficiente de operar sobre el territorio, por el otro lado, el empresario se convierte en el agente que localiza el desarrollo en el territorio (quien trae la mágica tecnología propulsora de desarrollo, y quien emplea a esos trabajadores que particularmente saben operarla). Todo lo cual convierte a la atracción de inversiones y la construcción del consenso (a través de la reiteración discursiva de ideas simples, lineales, con protagonistas claros y tareas definidas como estrategia de construcción ideológica) en los orientadores principales de las agencias del Estado.

De esta manera, el rol *activo y permanente* asignado al Estado parece ser la promoción de “enclaves de desarrollo”, como estrategia conducente justamente al “desarrollo económico” con “derrame” en el “desarrollo social”. El Estado, de esta manera, se propone como protector de estos enclaves de los avatares y “riesgos de la economía”, así como de los “riesgos sociales”.

Por lo cual, no puede pensarse desde estos discursos como un Estado “capturado” por los “intereses privados”; sino más bien como un productor permanente de *enclaves* socio-económicos protegidos. De esta manera, y para terminar, podemos afirmar que estos enclaves acaban proponiendo –y naturalizando– una construcción *desigual* del territorio de la Ciudad de Buenos Aires, con zonas protegidas, valorizadas, revitalizadas, rodeadas por áreas desprotegidas, desvalorizadas, ignoradas.





## Bibliografía y fuentes

Arantes, Otilia; Vainer, Carlos y Maricato, Ermínia (2000). *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

Borello, José A. (1998). *El parque industrial en el mercado de propiedades industriales: Perspectivas sobre la localización de la industria argentina*. San Miguel (Buenos Aires): Instituto del Conurbano (ICO), Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Besson, Raphaël (2011). “L’apport de l’analyse comparative dans la modélisation des ‘Systèmes Urbains Cognitifs’”, ponencia presentada en “Comparer en sciences sociales: une science inexacte? Ecole Thématique internationale CNRS-PACTE/LATTS/EPFL. Grenoble”.

Briano, Luis E.; Fritzsche, Federico J. (2007). “Transformaciones industriales en el borde metropolitano de Buenos Aires. Pilar como distrito representativo”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1 de agosto de 2007, vol. XI, N° 245 (45). Barcelona: Universidad de Barcelona <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24545.htm>>

Briano, Luis E.; Fritzsche, Federico J.; Vio, Marcela L. (2003). “El lugar de la industria: Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *EURE (Santiago)*, Santiago, vol. 29, N° 86, mayo 2003. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612003008600006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008600006&lng=es&nrm=iso). accedido en 22 agosto 2013.

BM (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: una nueva geografía económica*. Bogotá: Banco Mundial - Mayol ediciones.

Castells, Manuel y Hall, Peter Geoffrey (1994). *Tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Madrid: Alianza.

Ciccolella, Pablo y Mignaqui, Iliana (2008). “Metrópolis latinoamericanas: fragilidad del Estado, proyecto hegemónico y demandas ciudadanas. Algunas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires”, en *Cuadernos del Cendes*, vol. 25, N° 69, sep.-dic.

de Mattos, Carlos A. (2008). “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano”, en Córdova Montúfar, Marco (ed.) *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito, Ecuador: Flasco Ecuador - Ministerio de Cultura.

Díaz, Mariela Paula; Ferme, Dino Nicolás; y Raspall, Nicolás (2010). “Proyectos de renovación urbana en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico de Parque Patricios”, en *Transformaciones socio-territoriales en las metrópolis de Buenos Aires, San Pablo y Santiago*, San Pablo.

Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Garnier, Jean-Pierre (2005). “Un développement urbain insoutenable”, en *Sécuriser ou rassurer?*, vol. 155, N° 1.

Goicoechea, María Eugenia (2012). “Industrias TICS y nuevos aglomerados productivos en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Distrito tecnológico de Parque Patricios”, 9° *Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales*, San Miguel de Tucumán.





Gorelik, Adrián (2004). *Miradas sobre Buenos Aires: historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Guevara, Tomás; Imori, Marcela; y Paschkes Ronis, Matías (2011). “Parque de los Patrios”, en Herzer, Hilda (ed.) *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Harvey, David (1978). “The urban process under capitalism: a framework for analysis”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 2, N° 1-4.

----- (1989). “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, en *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, vol. 71, N° 1.

----- (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press.

----- (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.

----- (2010). *The enigma of capital: and the crises of capitalism*. New York: Oxford University Press.

Herzer, Hilda (ed.) (2008). *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio.

----- (ed.) (2012) *Barrios al sur: Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Howells, Jeremy y Bessant, John (2012). “Introduction: Innovation and economic geography: a review and analysis”, en *Journal of Economic Geography*, vol. 12, N° 5.

Huber, Franz (2012). “Do clusters really matter for innovation practices in Information Technology? Questioning the significance of technological knowledge spillovers”, en *Journal of Economic Geography*, vol. 12, N° 1.

INDEC (2012). Resultados provisorios del Censo de Población 2010. Ver sitio web <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

Landau, Matías (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

----- et al. (2004). “Los discursos de la participación: una mirada hacia la construcción de la figura del ciudadano en la prensa escrita de la Ciudad de Buenos Aires”, *Cuaderno de Trabajo CCC*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.

Logan, John R. y Molotch, Harvey Luskin (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press.

Miller, Peter y Rose, Nikolas (1990). “Governing economic life”, en *Economy and Society*, vol. 19, N° 1.

Miller, Peter y Rose, Nikolas (1992). “Political Power beyond the State: Problematics of Government”, en *British Journal of Sociology*, vol. 43, N° 2.





Rose, Nikolas S. (1999). *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press.

Socoloff, Ivana (2009). “The construction of ‘public-private partnerships’ in urban transformation. The case of Buenos Aires during the 90”, ISA-RC 21 *Conference on “Inequality, Inclusion and the Sense of Belonging”*. Sao Paulo, Brasil: ISA-RC21 and Cebrap.

Theodore, Nik; Peck, Jamie; y Brenner, Neil (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y la supremacía de los mercados”, en *Temas Sociales* (SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago de Chile), 66, marzo, pp. 1-11.

Thomasz, Ana (2008). “Transformaciones urbanas en el sector sur del barrio porteño de Parque de los Patricios: de espacio vacío a recurso”, en *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 3, N° 3, sep.-dic.

----- (2010). “Debajo de la alfombra de los barrios del sur. Derecho a la ciudad o nuevas formas de higienismo”, en *Revista Intersecciones en Antropología*, N° 11.

Wilson, Japhy (2011). “Colonising Space: The New Economic Geography in Theory and Practice”, en *New Political Economy*, vol. 16, N° 3.

Yoguel, Gabriel; Borello, José; y Erbes, Analía (2005). “Conglomerados y desarrollo de sistemas locales de innovación”, presentado en el Seminario: “Conglomerados productivos. competitividad, desarrollo local e innovación”, organizado por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva, 5 – 6 de octubre de 2005. Disponible en <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/DT%252003-2000%2520Yoguel-Borello-Erbes.pdf>



# La orientación del gasto como herramienta de exclusión

## ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CIUDAD

*Carla Degliantoni, Lucía Pezzarini*

### Introducción

El presupuesto resulta ser una herramienta de gestión muy importante, ya que año a año se establecen los recursos y los gastos que toda gestión cuenta para llevar adelante las políticas públicas en su próximo ejercicio. A su vez, este instrumento permite determinar la orientación política de la gestión a través del análisis de la información que se vuelca en el mismo. Esta información puede mostrar cómo se distribuyen los recursos entre las distintas finalidades y funciones (administración, servicios sociales, etc.), cómo y en qué se han gastado dicho recursos, entre otras variables.

Bajo esta lógica resulta interesante realizar este ejercicio para la gestión de Mauricio Macri como jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que han pasado ya más de cinco años desde su asunción. Este ejercicio despierta las siguientes interrogantes: ¿Qué modelo de ciudad se construye desde la gestión? ¿Cómo financia las medidas que lleva adelante? ¿En qué gasta?

Es por ello que en el presente trabajo se analizarán los presupuestos de la Ciudad para el período 2007-2012. Comenzando por relevar la evolución de los recursos y gastos a nivel agregado, para luego ver cuáles son las principales fuentes de recaudación. Asimismo, siguiendo con un análisis general, se identificará las principales finalidades y funciones a las cuales se destinan dichos recursos, plasmando también el origen de los mismos. Por último, se tomarán algunos programas llevados adelante por la actual gestión y se observará cómo ha evolucionado la ejecución de los mismos.





## Evolución de los recursos y el sistema tributario

Para responder los interrogantes sobre el estado de las cuentas públicas y la forma en que originan y se gastan los recursos en la Ciudad de Buenos Aires, es necesario recurrir a un análisis de la cuenta Ahorro, Inversión y Financiamiento (AIF). A partir de la observación de los datos presentes en la AIF, es posible obtener el panorama general acerca del desempeño e impacto económico de la gestión gubernamental de la Ciudad.

Los recursos totales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GBCA) aumentaron un 252% entre el 2007 y el 2012, mientras que los gastos totales durante el mismo período se expandieron en un 255%. Si bien las tasas en que se incrementaron ambas partidas resultaron similares, dieron lugar a la constitución de un déficit sistemático y creciente.

En este sentido, el resultado primario, diferencia entre los recursos totales y el gasto primario, pasó de un valor de \$212 millones en el inicio de la gestión PRO a un déficit de \$990 millones al cierre de 2012, cifras que supusieron un deterioro del 366% en seis años. Si se tiene el resultado financiero, que surge de descontar al resultado primario el pago de intereses de la deuda pública, el rojo del ejercicio del último año totalizó en \$1469 millones de pesos.

A su vez, se le suma una constante subejecución<sup>1</sup> del gasto que ascendió a los \$5937 millones en los últimos seis años. Asimismo, se debe distinguir entre la ejecución de los gastos corrientes y de capital, mientras que la ejecución en los primeros prácticamente fue completa (98% del crédito vigente), los gastos destinados a infraestructura e inversiones se ejecutaron solamente en un 83%, subejecución que se fue profundizando con los años, constituyéndose como variable de ajuste.

Por otra parte, la recaudación de la Ciudad de Buenos Aires se multiplicó 3,6 veces para el período bajo análisis, pasando de \$7,805 millones en 2007 a \$27,951 millones en 2012. Entonces es necesario preguntarse ¿sobre qué sectores ha recaído la mayor parte del aumento? ¿Cómo fue mutando la estructura impositiva en estos años?

---

(1) Cuando se utiliza el término subejecución lo que se está diciendo es que del dinero disponible que se destina durante un ejercicio no se ha utilizado ni gastado en su totalidad.





**Cuadro N° 1: Evolución de los Ingresos y Gastos en CABA. 2007-2012 -en miles de pesos corrientes-**

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. % 2007-2012
I - Ingresos Corrientes	9.532	12.703	14.916	19.416	25.765	33.304	249%
II - Gastos Corrientes	8.279	10.668	13.338	16.308	22.371	29.527	257%
III - Recursos de Capital	50	74	177	574	481	460	828%
IV - Gastos de Capital	1.515	2.626	2.410	3.241	4.307	5.227	245%
V - Recursos totales (I+III)	9.581	12.777	15.093	19.990	26.246	33.764	252%
VI - Gasto Primario (II+IV)	9.794	13.293	15.748	19.549	26.678	34.754	255%
VII - Resultado Primario (V-VI)	-212	-516	-655	441	-432	-990	366%
VIII - Intereses de Deuda Pública	124	135	241	403	431	479	286%
IX - Gasto total (VI+VIII)	9.918	13.428	15.989	19.952	27.108	35.233	255%
VI - Resultado Financiero (V-IX)	-336	-651	-896	39	-862	-1.469	337%

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, se destaca la alta participación que mantuvo el impuesto a los Ingresos Brutos (IB), que se ubica por encima del 65% del total recaudado. Éste es considerado uno de los impuestos más regresivos<sup>2</sup> dentro de la estructura tributaria, debido a que grava al consumo a partir de una alícuota fija, en consecuencia, empeora a su vez la distribución del ingreso. En segundo lugar, se destaca el incremento de 2,5 puntos porcentuales en la recaudación del impuesto a los sellos. Al igual que IB, es considerado dentro de los más regresivos, pues recae sobre las transacciones y la actividad económica.

Asimismo, si durante la gestión PRO se considera la evolución de ambos impuestos sobre el total de la recaudación, se devela que las principales fuentes de recaudación fueron los impuestos más regresivos en la estructura tributaria. Paralelamente, aumentaron su participación 2,2%. En contraste, los impuestos que recaen sobre el patrimonio, es decir los más progresivos, fueron perdiendo lugar, como puede observarse entre los años 2007 y 2012 una reducción del 18,5% al 16,6%. En conclusión,

(2) Los *impuestos regresivos* son aquellos que se cobran a todos por igual, la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de un individuo, por lo tanto, una persona de escasos recursos económicos y una persona adinerada pagarán la misma cantidad de dinero por estos tipos de impuestos.





proporcionalmente, el sistema tributario de la Ciudad recae con mayor peso en aquellos que menos ingresos poseen.

**Cuadro N° 2: Evolución de los recursos tributarios en CABA. 2007-2012**

Tributos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inmuebles	8%	11%	10%	8%	7%	9%
Vehículos	8%	8%	8%	7%	6%	6%
Consumo de Energía Eléctrica	1%	1%	1%	1%	0%	0%
Sellos	3%	3%	6%	7%	7%	6%
Impuestos sobre los Ingresos Brutos	67%	66%	65%	66%	68%	68%
Otros Tributos Locales	0%	0%	0%	1%	1%	0%
Coparticipacion Federal de Impuestos	12%	11%	10%	11%	11%	10%
Total tributos	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En último lugar, sumado a los problemas de déficit constante, subejecución del gasto y regresividad en la recaudación, los números de la gestión macrista dan cuenta de una política de sostenido endeudamiento. El stock de deuda creció un 146% entre los extremos del período bajo análisis, finalizando el cierre del último ejercicio en los USD 1407 millones, al mismo tiempo que aumentó estrepitosamente la dolarización de las obligaciones.

## Gastos corrientes vs Gastos de capital

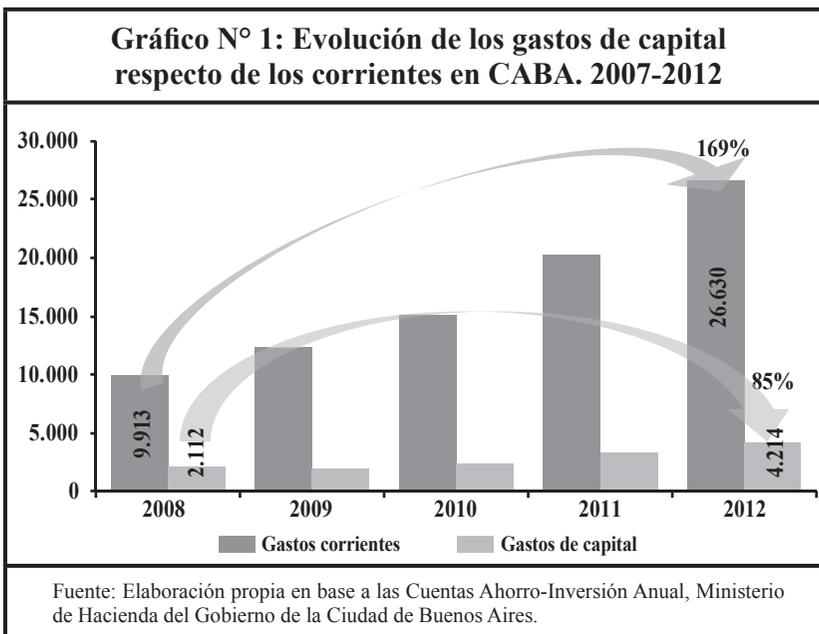
Una de las formas en que puede clasificarse el gasto que realiza el Estado—sea nacional, provincial o municipal— es por su carácter económico. En este sentido, el *gasto público* puede dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, los *gastos corrientes* son aquellos que el Estado destina a mantenimiento y realización de los servicios que presta regularmente, se destaca como su componente principal los gastos en remuneraciones al personal. Mientras que los *gastos de capital* tienen por objeto el mantenimiento y la ampliación del patrimonio y de la capacidad productiva de la Ciudad, y se trata fundamentalmente de gastos en infraestructura y compras de maquinaria y equipos. Entonces, partiendo de dicha clasificación, si se analiza la evolución del uso de los fondos de la Ciudad de Buenos Aires se puede entrever de forma clara cuáles son las prioridades de gasto de





la actual gestión, quedando al descubierto la ausencia de un proyecto de desarrollo económico y social destinado a incluir a las mayorías.

Durante los años 2007 y 2012, el gasto público total se incrementó en un 232%, siguiendo los gastos corrientes y de capital una trayectoria similar. Sin embargo, si se considera como año de comparación al 2008, el comportamiento de estas partidas se torna mucho más disímil: mientras los gastos corrientes se expandieron un 169% entre las dos puntas, los gastos de capital apenas lograron expandirse a la mitad de ese ritmo, aumentando en un 85% durante el mismo período.



Otro aspecto que se debe resaltar sobre el manejo de los fondos es el porcentaje de los recursos destinados por la Legislatura que efectivamente es gastado. Mientras que los gastos corrientes presentaron un nivel de ejecución casi completa, alcanzando el 96% si se considera al período completo, la subejecución que exhibieron los *gastos de capital* reforzó la descapitalización que experimentó la Ciudad en los últimos años. Esta situación se evidencia en el aumento de la subejecución de los recursos disponibles, donde el porcentaje de los recursos realmente gastados entre el 2007 y 2012 fue del 76%. Los recursos no ejecutados para ese período ascendieron a los \$4768 millones de pesos. Cabe destacar que el nivel de subejecución se fue incrementando a lo largo de los años de gestión PRO, pasando de un gasto del





86% en el 2007 a un pobre 74% al cierre del último año, reflejando la falta de voluntad política en la gestión para realizar las obras de infraestructura comprometidas según el presupuesto aprobado por la Legislatura.

Por último, es necesario mencionar las áreas que resultaron más afectadas debido al irresponsable manejo de los recursos destinados a gastos del capital. En primer lugar, se destaca el bajo nivel de utilización que presentaron los fondos destinados al mantenimiento y realización de obras de infraestructura escolar. En cifras puede decirse que de los aproximadamente \$2000 millones vigentes en el total del período, fueron utilizados solamente \$1211 millones, quedando en desuso el 39% de los recursos disponibles. La situación se torna más extrema si se tiene en cuenta el contexto de déficit de vacantes, tendencia que se acentúa en el nivel inicial, sobrecarga de aulas, reubicación de niños y adolescentes en lugares lejanos a su domicilio por falta de infraestructura.

De igual forma, resulta alarmante el bajo nivel de ejecución de los gastos destinados a infraestructura y equipamiento de salud, los mismos solamente fueron ejecutados en un 62% para el período en cuestión. Poniendo sobre relieve la falta de insumos y atención primaria, la escasa articulación entre los distintos niveles de atención, el deterioro constante de la infraestructura y equipamiento existente y la escasa inversión en estas áreas, componen el deteriorado estado actual del servicio de salud de la Ciudad de Buenos Aires.

Finalmente, solamente el 63% de los escasos fondos destinados al Instituto de la Vivienda fueron efectivamente utilizados. Resulta evidente que la gestión neoliberal no se interesa por resolver los problemas habitacionales de una importante cantidad de personas, en una Ciudad en donde la urbanización de las villas y la expansión del acceso a la vivienda de una gran porción de la población en situación de calle se presentan como problemáticas a ser resueltas de forma urgente.

## **Finalidad y Función**

En esta sección se efectúa un estudio del gasto bajo el esquema de Finalidad y Función, que posibilita revelar a grandes rasgos la orientación de política social y económica del actual gobierno, dado que se examina la naturaleza de los servicios que las instituciones brindan a la comunidad.





Dentro de esta clasificación, la partida de mayor preponderancia son los Servicios Sociales, cuya participación en el gasto público total fue del 61% en el último año. No obstante, fue perdiendo importancia relativa dentro de la estructura del gasto año tras año: en los cinco años de gestión PRO el gasto en Servicios Sociales se ha visto reducido en 7 puntos porcentuales, pasando de representar el 68% del total en el 2007 a 61% del gasto a fines de 2012. Cabe destacar que el año 2012 marca un quiebre en la tendencia de estos servicios, ya que los mismos mantenían un peso que estaba por debajo del 60%.

A continuación se realiza una breve mención sobre aquellas finalidades del gasto que resultaron más afectadas en estos años, temas que son tratados en secciones próximas donde se analizan algunos de los programas de gasto llevados a cabo por el gobierno.

**Cuadro N° 3: Evolución de los gastos según Finalidad en CABA. 2007-2012**

Finalidad	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Adm. Gubernamental	11,56%	11,63%	13,44%	14,28%	15,19%	22,96%
Servicios de Seguridad	3,46%	3,93%	3,08%	3,10%	3,41%	5,54%
Servicios Sociales	67,97%	62,56%	57,28%	55,10%	58,24%	61,23%
Servicios Económicos	15,71%	20,85%	24,86%	25,58%	21,74%	19,46%
Deuda Pública	1,31%	1,03%	1,34%	1,93%	1,43%	1,72%

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Si se considera el nivel de ejecución de estas partidas, puede decirse que se cumplió casi por completo con lo concebido en el presupuesto. Sin embargo, estas cifras resultan engañosas, ya que la mayor parte de este gasto se destina al pago de las remuneraciones al personal de Salud y Educación, partidas que forman parte del gasto corriente y tal como se señaló anteriormente, poseen un elevado nivel de ejecución. De forma contraria, llaman especial atención dos partidas por su bajo nivel de ejecución, ambas relacionadas con gastos de capital. En primer lugar, los recursos destinados al gasto en vivienda, presentaron un nivel de ejecución del 80%, quedando sin utilizar \$1046 millones de pesos de los recursos asignados. Esta situación se torna más inquietante si se tiene en cuenta la escasa participación sobre el total de los servicios sociales que tiene partida, en un contexto en donde la problemática de la vivienda es una de las deudas sociales de mayor envergadura en la Ciudad.





Por otro lado, resulta alarmante la baja ejecución de los gastos en agua potable y alcantarillado, alcanzando el 80% en todo el período considerado, dejando inmovilizados \$305 millones de pesos. La realización de estas obras es fundamental pues, por un lado, se trata del cumplimiento de una necesidad humana básica, mientras que el avanzar en el tendido y mantenimiento de redes de alcantarillado es indispensable para evitar las inundaciones que en los últimos años se presentaron de forma recurrente.

## Deuda

En el proyecto económico de la actual gestión de gobierno no sólo se subejecutaron partidas claves, se incurre sistemáticamente en resultados fiscales desequilibrados y no se generan avances hacia una estructura tributaria más justa y equitativa, sino que también el stock de deuda en el período en estudio ha escalado de forma escandalosa. Tal es así, que entre el 2007 y el 2012 la deuda total medida en pesos aumentó en un 286%, siendo este del 69% si solamente se tiene en cuenta el último año<sup>3</sup>.

El cuadro empeora si se considera que el endeudamiento de la Ciudad no tuvo como contrapartida la generación de nuevas obras públicas significativas, sino que por el contrario, la mayor parte de la deuda fue contraída para afrontar gastos corrientes.

Merece una mención aparte la creciente dolarización de la cartera de títulos públicos y créditos llevada a cabo. Mientras que al inicio del primer gobierno de Mauricio Macri el porcentaje de deuda contraída en moneda extranjera alcanzaba el 34% del total, a fines del 2012 representaba casi el total de las obligaciones (96%). Otro dato fundamental, a la hora de analizar la deuda, son las altas tasas de interés a la que se tomó gran parte de la deuda, llegando al 12,5% en dólares.

En suma, las condiciones en que se han contraído las obligaciones resultan preocupantes y altamente perjudiciales para la sustentabilidad de las cuentas públicas: la casi completa dolarización de la deuda y las elevadas tasas de interés en dólares deja expuesta a la Ciudad a posibles descabros en sus finanzas por ante eventuales fluctuaciones en el tipo de cambio.

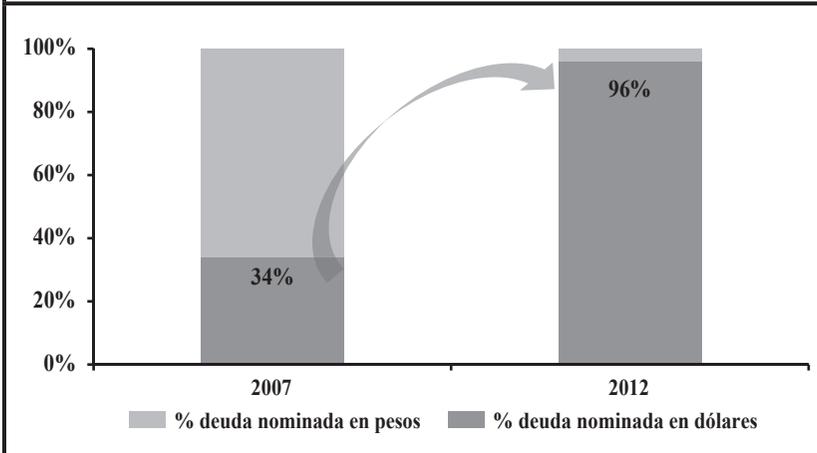
---

(3) El monto total de la deuda fue convertido en pesos a partir del tipo de cambio nominal vigente al cierre de cada período.





**Gráfico N° 2: Evolución de la deuda en CABA. 2007-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

## Ejecución y Subejecución de Programas

Hasta aquí se realizó un análisis general, global, de los recursos y gastos de la gestión PRO, quedando plasmada la línea ideológica que se esconde detrás de los globos y los discursos sobre la “no confrontación”. Ahora bien, si se toman algunos de los programas que se llevan adelante en la Ciudad, y que se pueden considerar de relevancia, como son los destinados a educación pública, salud, obras de infraestructura para evitar las inundaciones, expansión y ampliación de la red de subtes y, por último, obras para mejorar las villas urbanas, es posible observar cómo se manifiestan los intereses y (no) destinatarios de las políticas públicas de la gestión.

En materia de educación es interesante analizar cómo ha evolucionado el presupuesto destinado a la Gestión Privada de la Educación, principalmente subsidios para dichas escuelas, respecto del gasto en infraestructura para escuelas públicas, cuyo objetivo es la construcción de nuevas escuelas y mejoras en las mismas. Se ha elegido comparar estos dos programas, ya que se evidencia el carácter a favor de lo privado y en detrimento de lo público, como eje central de este gobierno. También es importante ver qué ha pasado con los recursos destinados a solucionar las problemáticas edilicias en las escuelas públicas donde muchos niños y adolescentes de la



ciudad sufren de la falta de calefacción en invierno o ventanas y la caída de techos, puertas poniendo en riesgo la integridad física de los mismos.

**Cuadro N° 4: Evolución del Gasto en Programas del Ministerio de Educación en CABA. 2007-2012**  
-en miles de pesos corrientes-

	Educación De Gestión Privada			Infraestructura Escolar Pública		
	sanción	vigente	Devengado	sanción	vigente	Devengado
2007	\$ 355.628	\$ 419.247	\$ 417.637	\$ 159.108	\$ 149.247	\$ 137.705
2008	\$ 482.908	\$ 621.075	\$ 612.426	\$ 317.185	\$ 307.158	\$ 180.580
2009	\$ 705.650	\$ 805.388	\$ 801.972	\$ 243.490	\$ 185.468	\$ 156.105
2010	\$ 806.775	\$ 920.744	\$ 912.318	\$ 441.294	\$ 525.155	\$ 254.203
2011	\$ 931.595	\$ 1.252.513	\$ 1.240.755	\$ 510.796	\$ 727.070	\$ 555.918
2012	\$ 1.332.870	\$ 1.584.019	\$ 1.573.499	\$ 293.437	\$ 317.983	\$ 254.059

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el Cuadro N° 4 se destaca la evolución de los recursos disponibles al momento de sancionarse el presupuesto (sanción<sup>4</sup>) respecto del de los mismos durante el ejercicio (vigente<sup>5</sup>) para ambos programas. En el caso del programa Educación de Gestión Privada se observa como un hecho constante que, a pesar destinarle más recursos que al programa de infraestructura escolar cuando se aprueba el presupuesto de la Ciudad, los mismos no han sido suficientes para llevar adelante el programa y han tenido que incrementar los fondos. Los recursos adicionales en materia de educación privada muestran un incremento promedio del 19%, a excepción del año 2011 donde los mismos crecieron más de un 34%. Ahora bien, en el caso del programa destinado a la infraestructura escolar pública la evolución es en sentido inverso, año a año (exceptuando los últimos dos años, pero como se verá luego la ejecución es inferior a los recursos originales) los recursos destinados sufren un recorte de alrededor del 12%. A partir de esta situación es posible decir que estos ejes en materia educativa, y sobre todo, en calidad de la educación pública no son prioritarios para la gestión neoliberal.

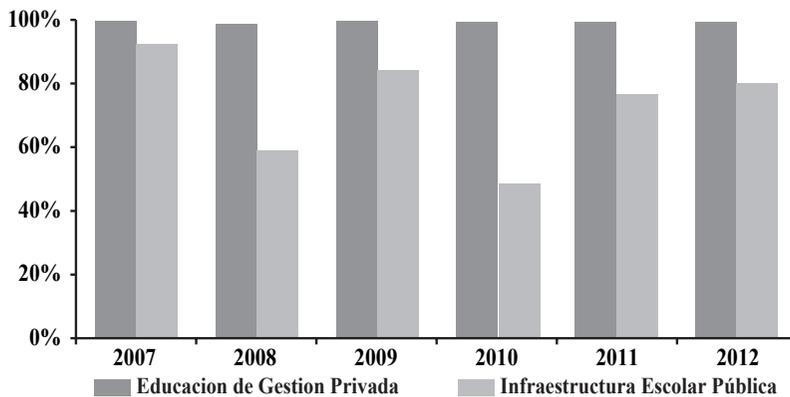
(4) Crédito Sanción hace referencia al dinero que se destina por la Ley de presupuesto año a año para gestionar organismos, programas, planes, etc.

(5) Crédito Vigente hacer referencia a las modificaciones que puede sufrir el Crédito Sanción durante un ejercicio, implicando tanto incrementos como disminuciones del dinero destinado a la gestión de organismos, programas, planes, etc.



Siguiendo con este análisis, resta analizar qué ha sucedido efectivamente con el gasto de dichos recursos, o sea, una vez que se modificaron los recursos disponibles en cada ejercicio ¿se gastó todo el presupuesto destinado a dichos programas? El Gráfico N° 3 muestra cómo se ha gastado el dinero asignado tanto a la educación privada como a la pública. A simple vista se puede decir que el dinero destinado a la educación privada se ha gastado, ejecutado, en un 100% aproximadamente. Mientras que el programa de infraestructura escolar pública presenta una ejecución de solamente el 70% de los recursos que disponían. Es evidente, a partir de la información disponible, a qué actores el Ministerio de Educación prioriza, plasmándose en aquellos que recurren a la educación pública no son el centro de las políticas educativas de la Ciudad.

**Gráfico N° 3: Evolución de la Ejecución del Gastos respecto del Crédito Vigente para los programas de educación en CABA. 2007-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En materia de salud, aquellos que recurren y utilizan los servicios públicos de la Ciudad no son el actor al cual el Gobierno de Macri dirige sus esfuerzos y recursos, resulta necesario ver qué ha pasado tanto a nivel de recursos disponibles como de ejecución de los mismos. A continuación en el Cuadro N° 5 se presenta la información tanto de los recursos como de la ejecución del programa de infraestructura y equipamiento de la salud pública.





**Cuadro N° 5: Evolución del Gasto en Programas  
del Ministerio de Salud en CABA. 2007-2012**  
*-en miles de pesos corrientes-*

	Infraestructura y equipamiento en Salud		
	sanción	vigente	Devengado
2007	\$ 152.290	\$ 124.749	\$ 107.264
2008	\$ 244.542	\$ 108.706	\$ 108.076
2009*	-	-	-
2010	\$ 149.922	\$ 77.152	\$ 46.166
2011	\$ 65.825	\$ 87.795	\$ 65.026
2012	\$ 146.345	\$ 101.991	\$ 87.781

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

\*Para el ejercicio 2009 no se encontraron datos de este programa.

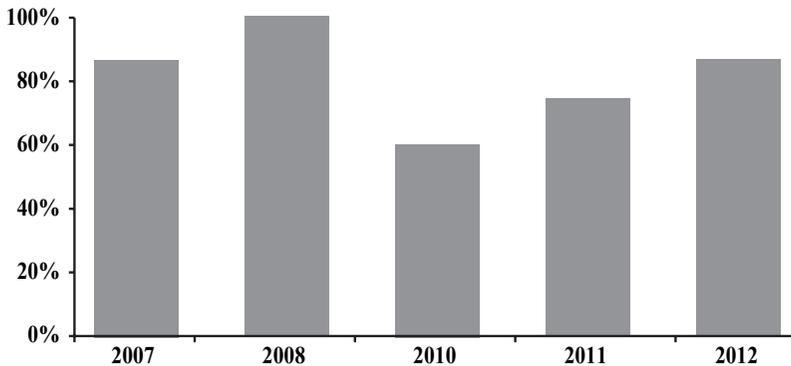
Es posible sostener que los recursos que se destinan para mejorar tanto la infraestructura como el equipamiento en los hospitales Públicos no parecen ser un tema de agenda dentro del Ministerio de Salud, ya que los mismos se han reducido en más del 40% de lo dispuesto en las leyes de presupuesto porteño. Cabe destacar que la mayoría de los hospitales porteños se construyeron entre fines del siglo XIX y principios del XX, por lo cual no es menor el hecho de que se recorten los recursos que tiene dicho fin. A su vez, dicho comportamiento es coherente con el objetivo de las medidas y campañas que efectúa este gobierno, ya que en general son los segmentos de la sociedad que cuentan con los recursos para pagar una cobertura privada de salud.

Ahora bien, una vez recortados los recursos que se disponían para reparar y mejorar las instalaciones y el equipamiento de los hospitales públicos, ¿se utilizó todo el dinero para llevar adelante este programa? La respuesta, lamentablemente para los miles de usuarios del sistema público de salud, es un rotundo no. El Gráfico N° 4 muestra cómo ha ido evolucionando el gasto en dicho programa respecto a los recursos efectivos disponibles. La ejecución promedio para el período, exceptuando el año 2011, arroja una utilización de los recursos del 50%. Las políticas de salud pública en este marco esconden el objetivo de achicar y desarmar la red de atención pública, ya que hoy en día algunos hospitales no cuentan con las instalaciones para poder llevar adelante las prestaciones y/o prácticas médicas como pueden ser las salas de cirugías.





**Gráfico N° 4: Evolución de la Ejecución del Gasto respecto del Crédito Vigente para el programa de salud en CABA. 2007-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

*\*Para el ejercicio 2009 no se encontraron datos de este programa.*

Dentro del Ministerio de Desarrollo Económico serán considerados los presupuestos de los programas del Instituto de la Vivienda y de la Reintegración, Integración y Transformación de Villas. El primero tiene como objeto reducir el déficit habitacional y garantizar el acceso a una vivienda digna, mientras que el segundo actúa sobre un segmento de la población de alta vulnerabilidad, donde el acceso a la vivienda digna es un verdadero problema.

En el Cuadro N° 6 arroja que los recursos disponibles por parte del Instituto de la Vivienda presentan una evolución llamativa, ya que hasta el 2009 los recursos finales se han recortado de manera significativa, alrededor de un 20%, pero para los años restantes se ha aumentado en un promedio del 30%. Sin embargo, en la segunda mitad del período la ejecución de dichos recursos fue inferior al crédito vigente. Por otra parte, el programa cuyo objeto es mejorar las villas se comporta de manera similar al Instituto de la Vivienda, pero no presenta una tendencia tan marcada como la anterior, según el año que se tome los recursos finales crecen en promedio un 72% (2009-2010-2011) o se reducen en un 56% promedio (2007-2008-2012).





**Cuadro N° 6: Evolución del Gasto en Programas  
del Ministerio de Desarrollo Económico en CABA.  
2007-2012 -en miles de pesos corrientes-**

	Instituto de la Vivienda			Reintegración, Integración y Transformación de Villas		
	sanción	vigente	Devengado	sanción	vigente	Devengado
2007	\$ 333.254	\$ 303.166	\$ 288.871	\$ 136.384	\$ 130.960	\$ 120.679
2008	\$ 478.426	\$ 348.016	\$ 322.436	\$ 99.232	\$ 59.227	\$ 56.673
2009	\$ 519.636	\$ 394.091	\$ 238.575	\$ 25.010	\$ 46.591	\$ 39.242
2010	\$ 409.488	\$ 520.372	\$ 238.407	\$ 35.257	\$ 38.682	\$ 213
2011	\$ 410.789	\$ 686.494	\$ 467.435	\$ 5.787	\$ 12.770	\$ 5.721
2012	\$ 755.448	\$ 813.311	\$ 636.508	\$ 32.035	\$ 4.830	\$ 1.506

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

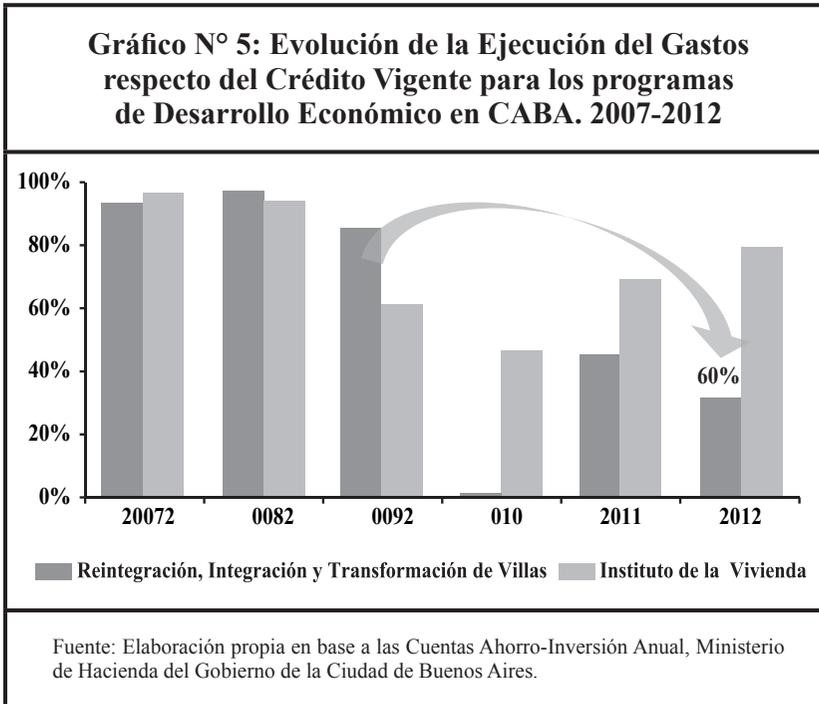
Como se ha dicho a lo largo de esta sección, los recursos resultan importantes a la hora de llevar adelante los objetivos de las políticas públicas, pero lo que realmente evidencia si la intención es o no cumplir con dichos objetivos es si se han gastado o no los recursos con los que se contaba. Es por ello que se recurre al Gráfico N° 5 para comprobar si esta gestión tuvo la intención de solucionar los problemas habitacionales e integrar y refaccionar las villas. Para el Instituto de la Vivienda se subejecutaron, en líneas generales, los recursos en un 30%. Sin embargo, es necesario resaltar que en aquellos años donde se destinó un mayor presupuesto para este instituto la ejecución no solo no alcanzó al “nuevo” presupuesto, sino que fue inferior al presupuesto que se sancionó en la Legislatura. En el caso del programa de infraestructura de las villas la subejecución fue del 42% en promedio. Esta situación expresa el verdadero lugar que la gestión neoliberal del PRO le asigna a los sectores vulnerables, para los cuales el acceso a la vivienda y/o vivienda digna es un problema estructural que queda sin respuesta.

Para concluir con esta sección se tomaron dos programas de Ministerio de Desarrollo Urbano: obras de infraestructura para evitar las inundaciones en la capital cada vez que llueve más de lo esperado, y el programa de expansión de subtes. La elección de ambos programas no fue azarosa, se fundamenta en que los mismos fueron ejes importantes de la campaña donde se eligió por primera vez al actual jefe de Gobierno en





2007. La intención es poner sobre la mesa que la subejecución en estos y otros rubros enmascara un proyecto de gobierno neoliberal que poco se preocupa por los sectores más necesitados, y que busca escudarse en la falta de recursos, aun cuando se encuentra en uno de los distritos nacionales que más recursos propios posee.



En el Cuadro N° 7 se observa que los recursos para realizar las obras de infraestructura que garanticen que los Ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires no tengan que sufrir pérdidas materiales y humanas, como ha ocurrido este año por el crecimiento de las napas debido a lluvias abundantes, presenta un recorte del 30% promedio, pero en el 2012 el recorte alcanzó el 70% de los recursos disponibles para dichos fines. En materia de recursos para construir los tan ansiados “10 km de subtes por años” que prometió Macri, los mismos presentaron una evolución similar a la de los programas del Ministerio de Desarrollo Económico, en algunos años se destinaron mayores recursos y en otros se recortaron. Cabe destacar que para llevar adelante las obras en materia de transporte, el gobierno de la Ciudad recurrió a préstamos internacionales que nunca utilizó, y que luego destino a otros fines.





**Cuadro N° 7: Evolución del Gasto en Programas  
del Ministerio de Desarrollo Urbano en CABA. 2007-2012**  
*-en miles de pesos corrientes-*

	Desarrollo Infraestructura Red Pluvial			Expansion y Ampliacion Red Subtes		
	sanción	vigente	Devengado	sanción	vigente	Devengado
2007	\$ -	\$ 34.469	\$ 28.548	\$ 198.577	\$ 192.377	\$ 190.761
2008	\$ 201.614	\$ 128.693	\$ 128.692	\$ 264.971	\$ 349.500	\$ 349.491
2009	\$ 265.615	\$ 264.834	\$ 233.460	\$ 447.509	\$ 355.060	\$ 145.727
2010	\$ 424.161	\$ 404.961	\$ 384.836	\$ 150.040	\$ 439.801	\$ 436.909
2011	\$ 5.611	\$ 14.070	\$ 13.719	\$ 629.375	\$ 860.580	\$ 779.003
2012	\$ 233.912	\$ 49.198	\$ 15.288	\$ 884.377	\$ 882.229	\$ 527.955

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, la ejecución de ambos programas es significativamente inferior a la esperada, dejando sin uso aproximadamente un 20% de los recursos destinados a tales fines. En el caso de los subtes, la ejecución alcanza solamente el 77%, presentando en el 2009 (41%) y el 2012 (60%) la mayor subejecución. Las obras de mejoras de las redes pluviales se ejecutaron durante el período en un 80%, destacándose la subejecución del año 2012 que solamente alcanzó a gastarse un 30% de los recursos. El Gráfico N° 6 pone en contexto todo lo hasta aquí mencionado.

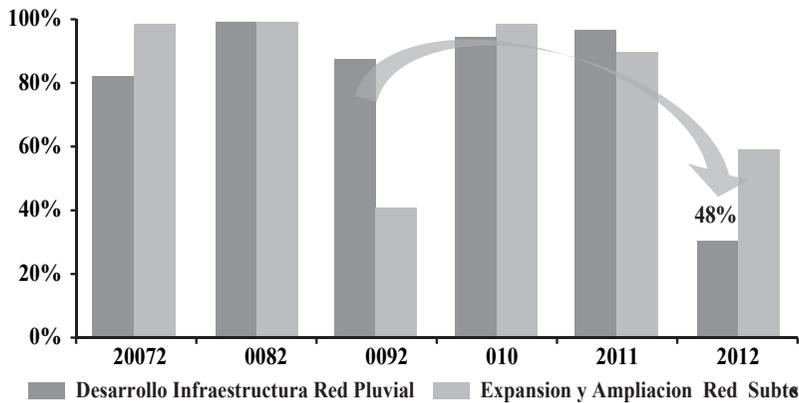
### **Comentarios finales**

En el presente trabajo se ha realizado un racconto de la gestión del actual jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, a través de los ejercicios presupuestarios. A partir de las cifras de los mismos, año a año se ha podido observar cómo el gobierno del PRO ha utilizado los fondos públicos, identificando quiénes (no) son los destinatarios de las políticas públicas, particularmente de las políticas sociales. Así, la disminución de los fondos destinados a dichas políticas y la subejecución en distintos programas de infraestructura en materia de salud y educación muestran la falta de interés de la gestión por aquellos usuarios del sistema público, mientras que al mismo tiempo incrementan los recursos destinados a aquellos sectores de la sociedad que acceden al sistema privado de educación o a fondos cuyo fin es publicitar el accionar del gobierno.





**Gráfico N° 6: Evolución de la Ejecución del Gastos respecto del Crédito Vigente para los programas de Desarrollo Urbano en CABA. 2007-2012**



Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Ahorro-Inversión Anual, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, desde distintos ángulos como ser la evolución del gasto corriente respecto del gasto de capital (este último muestra qué ha pasado con la inversión en obras e infraestructura) o la (sub)ejecución de programas tales como las obras para evitar las inundaciones o la extensión de la red de subterráneos, se ha puesto en evidencia que al PRO no le interesan los sectores vulnerables sino que su gestión es puro maquillaje amarillo, que a través de campañas publicitarias, globos y papeles de colores esconden una gestión ineficiente que año a año va dejando una ciudad cada vez en peor estado y para pocos.

Sumado a esta situación, los habitantes de la ciudad sufren de increíbles aumentos de tarifas de aquellos servicios a cargo del gobierno local como son subtes, taxis, peajes y estacionamientos. El subte ha subido 127%, pasando de \$1,50 a \$2,50. A pesar de este importante aumento, el gobierno propone llevar la tarifa a \$3,50, para alcanzar finalmente la tarifa teórica de \$7,50, ya que argumenta que de no ser así no podría sostener el servicio. Los taxis han experimentado un aumento desde el 2007 entre el 237% y el 287% dependiendo de si se viaja de día o de noche. Algunos tramos de los peajes que se encuentran en la ciudad han llevado a subir en el periodo macrista un 1000% y los estacionamientos





alcanzan variaciones de entre 150% a 213% para el mismo período. Pero a estos datos les podemos sumar que a nivel de estructura tributaria los principales recursos (por ejemplo, el impuesto a los ingresos brutos) son tributos regresivos, o sea que recaen sobre el consumo afectando principalmente a aquellos sectores que consumen todo lo que ganan.

Estas cifras no hacen más que resaltar lo que ya se viene expresando a lo largo de todo el trabajo: el proyecto neoliberal hoy encarnado en el PRO intenta construir una ciudad para pocos, donde los sectores vulnerables no tengan acceso y la clase media tenga que sostener con sus impuestos (cada vez más altos) los papelitos y globos que usan como pantalla. Se vende un gobierno que dialoga, que trabaja para el otro, mientras son estos dos sectores, vulnerables y medios, quienes sufren una política de gestión que lleva a la falta de obras públicas, sumada al no mantenimiento de servicios básicos y clave como la salud y educación. Lejos se está de construir una ciudad inclusiva, que se acomode al paso del tiempo.



# La Deuda Externa como mecanismo de dependencia

*Martín Burgos, Darío Carbón, Marcelo Betti*

El sector externo es clave para toda economía dependiente como la nuestra, dado que los requerimientos de divisas para importaciones, remesas de utilidades y diversas formas de fuga de capitales son enormes y terminan condicionando el proceso de desarrollo. Y no puede sorprender tal afirmación: la restricción de divisas de una nación latinoamericana no es más que la expresión de una posición dominada en el sistema económico mundial, en el cual Estados Unidos emite la moneda hegemónica –el dólar– que es la más aceptada para comerciar y trasladar capital de un país a otro. La resolución de la restricción externa, o por lo menos su alejamiento, se convierte en uno de los objetivos económicos necesarios para lograr una mayor independencia económica y, por lo tanto, política de nuestro país.

Para obtener esas divisas, se debe tener un superávit externo que deberá lograrse mediante mayores exportaciones de bienes o servicios (incluido turismo), o menores requerimientos de importaciones, o bien mediante mecanismos financieros como la inversión extranjera directa o el endeudamiento externo. Estas dos últimas alternativas, como ya lo sabemos, tienen su contrapartida en remisión de divisas y en pago de intereses respectivamente, por lo que podríamos considerarlas como vías transitorias para cubrir el faltante de divisas. Sin embargo, la gestión de la deuda estatal, en particular, se convierte rápidamente en un laberinto por razones micro-políticas, macro-políticas y macroeconómicas.

Entre las razones micro-políticas aparece el alto grado de *connivencia* entre la banca internacional y funcionarios de los gobiernos de turnos, tratándose muchas veces de economistas que, luego de *estudiar* en los Estados Unidos, guardan con sus pares –ahora empleados en los bancos internacionales– una relación que es presentada como “un gran conocimiento de los mercados financieros internacionales” para abrirles las puertas de la función pública. De esa trayectoria laboral –bastante común entre los que fueron ministros de Economía, secretarios de Finanzas,





presidentes del Banco Central durante el período neoliberal (1976-2001)– se habilita la posibilidad de una operatoria de endeudamiento que poco tiene que ver con las necesidades del país.

A lo anterior se le agregan razones macro-políticas y macroeconómicas de diversa índole por lo cual la deuda externa no resulta en una ayuda transitoria sino que se transforma en una forma de transferencia de fondos hacia el poder financiero estadounidense. En términos de política internacional, sabemos que originariamente el papel del Fondo Monetario Internacional era justamente el de gestionar las dificultades financieras –puntuales y *transitorias*– que pudiera *atravesar* algún país. Sin embargo, históricamente en sus actuaciones tuvo una fuerte intromisión en la política interna de cada país, convirtiéndose en un verdadero factor de poder. Ese poder económico se debe a la posibilidad de aportar las divisas requeridas por un país en una situación de crisis económica, donde casi siempre la restricción externa es un factor de primera importancia. Así es como el FMI, por ejemplo, le negó un préstamo al gobierno democrático en 1975, en una de las crisis clave para la historia económica de nuestro país, y luego le otorgó ese préstamo al gobierno dictatorial de Videla.

De más está decir que el contenido de las políticas que el FMI impone en contrapartida de sus préstamos como el ajuste fiscal, la flexibilización laboral y la desregulación de los mercados, si bien se presentan como medidas puntuales orientadas a mejorar las bases de la economía nacional, tienen efectos duraderos y amplifican las dificultades. En efecto, el combate de la crisis mediante un ajuste fiscal o una reducción de salarios –lejos de promover el crecimiento– son políticas económicas cuyas consecuencias son la disminución del consumo interno y, por lo tanto, una reducción de las inversiones y una merma de la recaudación fiscal. A esto se le debe agregar el pago de intereses de la deuda que, generalmente, provoca un aumento en el gasto público que puede ser mayor que la reducción en las partidas de gasto social como educación, salud, jubilaciones y política social que pretende el FMI. El déficit fiscal que se pretende solucionar mediante el ajuste en verdad crea un círculo vicioso que provoca mayor déficit fiscal por reducción de la recaudación, achicamiento de la economía y mayor gasto público por los pagos de los intereses. Este círculo se cierra cuando el Estado vuelve a pedir prestado divisas en los mercados financieros internacionales y debe someterse de nuevo a las políticas económicas del ajuste promovidas por el FMI.





El problema al que se enfrenta el Estado endeudado es que debe pagar una deuda en dólares cuando *su recaudación está denominada* en pesos. Para eso debe lograr obtener divisas de los exportadores privados (generalmente, las multinacionales dedicadas a la comercialización de recursos primarios) para pagar los intereses de la deuda. Esta problemática les otorga a los exportadores de recursos primarios un significativo poder económico, que utilizan como instrumento de negociación con el poder político para lograr que la política económica se oriente hacia su provecho. Los gobiernos se encuentran entonces en un dilema para pagar la deuda externa: realizar una política económica favorable a los exportadores para obtener divisas –lo que tiende a favorecer la primarización de la economía o su desindustrialización–, o volverse a endeudar para pagar la deuda externa, hasta el límite tolerable del ajuste, lo que implica nuevas transferencias del ingreso nacional hacia los acreedores externos.

La pregunta que se deriva de este esquema macroeconómico es: ¿Por qué el Estado tiene que endeudarse en dólares para pagar cuentas en pesos? Generalmente porque el problema en una crisis económica no es tanto de déficit fiscal –algo que se podría salvar mediante empréstitos en pesos con bancos nacionales o incluso por medio de la emisión monetaria– sino de déficit externo. Así las cosas, la deuda que se requiere es una deuda en dólares para poder compensar los excesivos requerimientos de importaciones, de remisión de utilidades o de fuga de capitales. Es decir que la razón de ser de la deuda externa en dólares es su transferencia desde el sector público hacia el sector privado para que este pueda seguir realizando sus operaciones con normalidad. Sin embargo, es fácil ver que estas operaciones de los actores privados no son sustentables dado que tanto las importaciones como la remisión de utilidades o la fuga de capitales (a lo que se agrega ahora el pago de intereses de la deuda contraída por el sector público) contribuyen a desarrollar una economía más dependiente. Esa dependencia se concreta en una fuerte presencia de las empresas multinacionales en la estructura económica nacional, el escaso desarrollo industrial que deriva en una fuerte dependencia de tecnología importada, bajos salarios para mantener la competitividad de costos, y bajos niveles de inversión que requieren la reproducción de las principales actividades locales, concentradas en la explotación de los recursos naturales. De esa manera la deuda externa se convierte en un mecanismo de dependencia en América Latina, en la cual sus dimensiones económicas y políticas tienden a reproducir y prolongar esa situación con la ayuda de instituciones como el FMI y el Banco Mundial.





## La deuda en la Ciudad de Buenos Aires

Una de las lecciones que sacó el pueblo argentino del colapso neoliberal de 2001 es que la deuda externa es un tema central de la política económica. El peso de la deuda externa puede convertirse rápidamente en un problema insoluble, y requerir para el pago de sus intereses el sacrificio social de los trabajadores –sea a través de la recesión y el consecuente desempleo, sea a través de la devaluación y su consecuente aumento de la pobreza.

Esta lección aún está presente cuando se analiza la información de países como Grecia, España, Italia, que entran en recesión por el creciente pago de intereses de su abultada deuda. Para enfrentar esas obligaciones, vemos cómo esos gobiernos realizan políticas de ajuste mediante reducción de salarios públicos, vemos cómo crece el desempleo, vemos cómo se profundiza la crisis cuyo epílogo intuimos. Sabemos que la deuda se prolonga como un mecanismo fundamental de la dependencia de las economías periféricas y que el negocio de los acreedores es cobrar esa deuda varias veces refinanciando los pagos a intereses cada vez mayores.

Esta lección la comprendió el gobierno nacional que, desde 2003, lleva a cabo una política de desendeudamiento y de independencia respecto de los organismos como el Fondo Monetario Internacional. Estas políticas que fueron fundamentales para la estabilidad y el crecimiento económico. Algunos de los hitos de esa política fueron el canje de deuda y el pago al contado de las obligaciones con el FMI para despedir a sus “consejeros”.

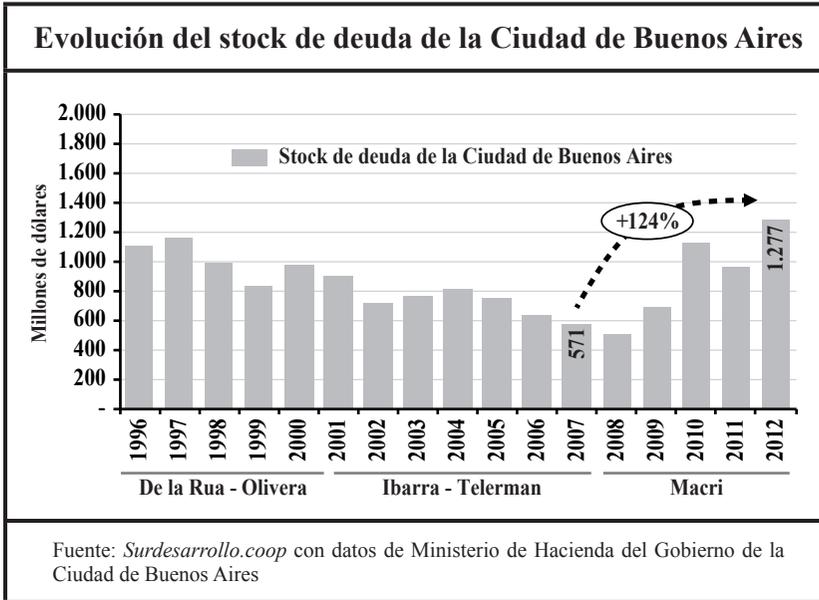
Al contrario, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como en otras acciones, muestra una política contraria a la implementada a nivel nacional: eligió endeudarse hasta niveles desconocidos desde la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 1996. En lo que sigue, realizaremos una comparación entre la evolución de la deuda de la Ciudad respecto de la Nación, pero también respecto de otras provincias, para mostrar que las decisiones del gobierno local contienen, seguramente, los gérmenes de la política económica neoliberal que nos llevara a la catástrofe social del 2001.

Como se observa en el cuadro que sigue, la deuda de la Ciudad de Buenos Aires sufrió un incremento de 124% si la valorizamos en dólares, o 286% si la valorizamos en pesos. Semejante disparidad entre la deuda





denominada en pesos y en dólares pone en evidencia el riesgo que se corre por el descalce de monedas. Este riesgo no parece ser contemplado cuando, desde algunos sectores económicos, solicitan una devaluación inmediata superior al 40%.



## Modelos opuestos. Desendeudamiento en la Nación y endeudamiento en la Ciudad

La comparación entre la política de deuda llevada a cabo por el Estado Nacional y la Ciudad de Buenos Aires dan cuenta de la existencia de diferencias conceptuales profundas entre ambas administraciones. Indicadores de ello son la evolución del stock de deuda, la composición de los acreedores y el tipo de moneda en que contraen sus obligaciones. La consolidación de dos modelos diametralmente opuestos se viene profundizando desde 2007 cuando dió inicio la gestión conservadora en la Ciudad, mientras a nivel nacional continuó la política de desendeudamiento comenzada con el canje de 2005.

A nivel nacional, la deuda representaba el 44,9% del Producto Interno Bruto en diciembre de 2012, frente a un 166,4% en diciembre de 2002 y un 56,1% en diciembre de 2007. La política de desendeudamiento, además de disminuir el stock de deuda respecto del tamaño de la economía, implicó cambios significativos en la composición de los acreedores.





Los tenedores privados perdieron peso y la deuda del Estado Nacional con este sector disminuyó en la actualidad al 13,8% del PIB, cuando en 2002 era del 105% del PIB. En la actualidad, gran parte de la deuda del sector público se encuentra en manos de organismos del Estado, lo que reduce el riesgo de renovación y permite no tener que endeudarse a las tasas exigidas por el mercado.

<b>Comparación de la deuda de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires</b>		
	<b>Ciudad de Buenos Aires</b>	<b>Nación</b>
Crecimiento del stock nominal de la deuda pública (2007-2012)	+124%	+26%
Var. porcentual del stock de deuda/producto bruto (2007-2010)	+40%	-19%
% Adeudado a organismos internacionales (2012)	19%	10%
Composición de la deuda por tipo de moneda (2012)		
Pesos	10%	39%
Moneda extranjera	90%	61%
Fuente: <i>Surdesarrollo.coop</i> con datos de Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.		

A contramano, la Ciudad de Buenos Aires viene incrementando su endeudamiento, que ha aumentado en términos nominales un 124% entre 2007-2012 (cuando en Nación el incremento fue del 26% en igual periodo). Esto implica un incremento en términos de su producto bruto geográfico del 40% hasta 2010 (último dato disponible). Recibir mayor crédito no es necesariamente criticable, ya que podría ser beneficioso si se destina a financiar obras de infraestructura. Sin embargo en la Ciudad se viene utilizando, en parte, para renovar vencimientos de deuda, como señala el propio Poder Ejecutivo de la Ciudad en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto 2013. Pagar deudas con más endeudamiento no beneficia a los ciudadanos, sino solo a los intermediarios y a los acreedores que actúan en ese negocio financiero.

### **La composición del endeudamiento**

El porcentaje de la deuda contraída con organismos internacionales también muestra diferencias entre ambas gestiones. Mientras





los organismos representan el 10% de la deuda de la Nación, en la Ciudad el porcentaje es del 19% sin tendencia a disminuir. Detrás del maquillaje técnico que presenta esta deuda como conveniente por las bajas tasas de interés que se pagan, la realidad es que el endeudamiento con estos organismos multilaterales tiene un fuerte contenido ideológico: estas instituciones son uno de los canales a través de los cuales se condicionan los programas de gobierno de los países a los que les prestan fondos. La propia historia de nuestro país muestra lo nefasto que fueron las políticas económicas pregonadas por el FMI o el Banco Mundial, algo que el gobierno nacional parece haber entendido hace tiempo.

Por su parte, otro aspecto donde se ven diferencias relevantes es en la composición de monedas en que está contraída la deuda. En la Nación en diciembre de 2012 el 59% de la deuda se encontraba en moneda extranjera (en su mayoría en dólares estadounidenses), cuando en 2002 era superior al 90%. Este es otro de los aspectos positivos de la política de desendeudamiento. Por el contrario en la Ciudad la deuda en moneda extranjera pasó de representar el 60% en 2007 al 90% en 2011, por lo que ha tornado la situación financiera más vulnerable al contexto internacional, principalmente a una variación en el tipo de cambio.

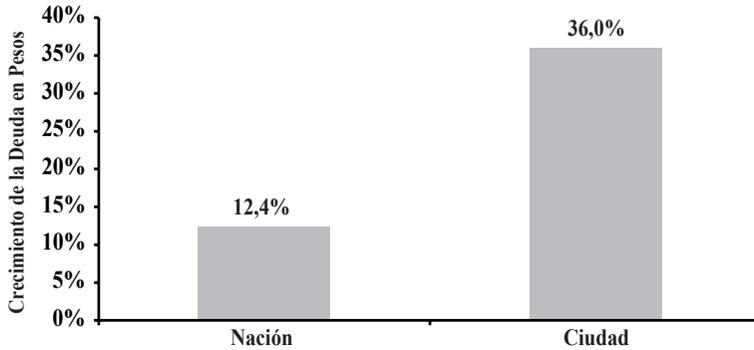
La composición de la deuda es un aspecto fundamental para anticipar su evolución en el futuro. En efecto, si la moneda en la cual se recauda no es la misma que la moneda en la cual se deben pagar los intereses de la deuda, un movimiento del tipo de cambio creará cambios en el stock de la deuda.

Con la estructura actual de la deuda resulta evidente lo perjudicial que sería para la Ciudad una devaluación de la moneda y en consecuencia queda de manifiesto que cuando los funcionarios del PRO recomiendan esta política –como lo hizo Sturzenegger proponiendo una “corrección” del 40%– no tienen en cuenta el impacto que tendría en las finanzas públicas de la Ciudad, sino en los intereses de los grandes grupos exportadores, a quienes pareciera que representan, que serían los principales beneficiarios de esta medida. Solo a modo de ejemplo se puede ver que tras una devaluación como la propuesta por el PRO la deuda de la Ciudad se incrementaría –medida en pesos– en un 36%, mucho más que la de la Nación (12,4%).





### Efecto sobre la deuda de la devaluación propuesta por economistas del PRO



Fuente: *Surdesarrollo.coop* con datos Ministerio de Economía de la Nación

### Comparación con la deuda de otras provincias

Si comparamos la deuda de las principales provincias, se observa que la Ciudad de Buenos Aires es la que más incrementó su deuda, con un cómodo primer puesto. Esto indica que el excesivo endeudamiento no es una tendencia que se verifique a nivel nacional, sino que corresponde a una política llevada a cabo particularmente por la Ciudad de Buenos Aires a partir del año 2007.

### Crecimiento porcentual de la deuda de las principales provincias

	Var. % 2007 - 2011
GCBA	96%
Buenos Aires	52%
Córdoba	35%
Total	33%
Mendoza	30%
Santa Fe	2%

(\*) No incluye deuda flotante

Fuente: *Surdesarrollo.coop* con datos Ministerio de Economía de la Nación





Si se analiza el destino de la nueva deuda presupuestada para el 2011 por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se observa que el 39% tiene como destino la renovación de vencimientos de deuda; el 18% la emisión de nuevas letras del tesoro; el 7% la ampliación de la línea H del subte; el 11% la readecuación del desagüe de la Cuenca del Arroyo Maldonado; el 2% la ampliación del equipo médico y el restante 23% otras obras de infraestructura.

De esta información se deduce que el 57% de la nueva deuda tiene como destino el afrontamiento de obligaciones de corto plazo, mientras que solo el 43% tiene como destino la ampliación de la infraestructura.

Es para destacar que el 7% de la nueva deuda, cuyo destino es la ampliación de la línea H del subte, no ha mostrado hasta el momento signos de haberse materializado en términos de longitud de vías y calidad del servicio.

## Conclusiones

La gestión de la deuda por parte de los poderes públicos, que sea del estado nacional, de las provincias o de la ciudad, revela una ideología política que se plasma en políticas económicas concretas. Los datos expuestos en este artículo nos dieron una perspectiva general de la evolución de la deuda de la Ciudad de Buenos Aires desde 1996 hasta la actualidad. A partir de la gestión de Mauricio Macri, esa deuda tuvo un marcado ascenso llegando al año 2012 con un nivel superior en 124% al nivel que tenía en 2007 (286% valorizada en pesos). Este crecimiento es el más elevado comparado con las deudas de las principales provincias del país, y opuesta a la política de desendeudamiento llevada adelante por el gobierno nacional.

El perfil de esa deuda, ampliamente contraída en moneda extranjera, es otra de las particularidades que tiene la Ciudad de Buenos Aires. Esa deuda es asignada a gastos que se realizan en gran parte en pesos, por lo que la elección del tipo de deuda puede ser discutida en términos de riesgo y de costo. La deuda en moneda extranjera expone el nivel de la deuda y los pagos de los intereses a los vaivenes del tipo de cambio. El propio Federico Sturzenegger, al pedir una devaluación del 40%, le generaría un importante problema financiero al gobierno de la ciudad ya que la deuda aumentaría en un 36%.





Lograr la independencia económica es una premisa para lograr un desarrollo económico con inclusión social. En la década del 90, uno de los mecanismos más importante de esa dependencia fue la deuda externa, que durante esos años fue creciendo hasta niveles insostenibles con los resultados que conocemos. La disputa legal con los fondos buitres en Estados Unidos muestra que aún son numerosos los escollos para superar la crisis del neoliberalismo. El gobierno de Mauricio Macri pareciera no haber aprendido la lección y su gestión de la deuda en la Ciudad de Buenos Aires no es más que el pálido reflejo de una política económica neoliberal que vivimos durante los años 90 y que se niega a extinguirse.





# El subsector público de salud como una oportunidad única para los intereses privados

*Grisel Adissi*

## **Presentación**

Una serie de pensadores ha sugerido que en los últimos años los procesos de neoliberalización se han ido urbanizando. Las ciudades son hoy un ruedo decisivo para la implantación progresiva del neoliberalismo. La competencia interurbana por atraer inversiones viene llevando cada vez más a la desregulación, y al desarrollo de una suerte de marketing territorial. Las políticas urbanas que surgen bajo este sello empresarial se caracterizan por impulsar la asociación público-privada y por movilizar espacios fragmentarios de ciudad para un crecimiento económico orientado al mercado. Puesto que relegan de esta manera la consideración de lo estatal como esfera de compensación de desigualdades, resultan principales beneficiarios de esta orientación aquellos sectores con mayor capacidad de consumo. Paralelamente, la convergencia entre la reducción del gasto público, la incertidumbre que caracteriza todo proceso comandado por intereses especulativo-financieros, y el desarrollo de nuevas estrategias de control social, lleva a que los sectores socialmente vulnerables resulten crecientemente desfavorecidos.

La Ciudad de Buenos Aires es en términos históricos, políticos, económicos y simbólicos, la ciudad más importante de nuestro país, y una de las más importantes del continente. Esto la llevó a convertirse en sede de experimentos de neoliberalización, es decir, en uno de los espacios cada vez más centrales para la continua reconstitución que requiere el neoliberalismo. Reconstitución que se basa en la búsqueda de modalidades locales de integración en los mercados globales.

Bajo esta clave de lectura, analizar la gestión de Mauricio Macri como jefe de Gobierno nos lleva a ubicar qué modos concretos puede asumir el neoliberalismo. Con ese objetivo, presento en este artículo algunas de las





muchas situaciones que vienen sucediendo desde diciembre del 2007 en el campo de la salud en la Ciudad. Me interesa fundamentalmente abrir líneas críticas de valoración sobre las tácticas concretas a través de las que se ha venido gestionando lo estatal. Al mismo tiempo, contribuir a problematizar qué es lo que se entiende por ámbito público, y las implicancias que se desprenden de las distintas definiciones sobre esta esfera.

Hablar de “salud” es algo muy amplio. Podría referirme a las condiciones de vida, o a la regulación estatal sobre los prestadores de salud en general. No voy a hacerlo: voy a recortar exclusivamente algunas situaciones que tuvieron lugar en torno de los establecimientos asistenciales del subsector público. Más específicamente, voy a tomar como objeto aquello que quienes han resistido continuamente las políticas por acción y omisión del PRO han denunciado apelando al nombre de “vaciamiento”. ¿Qué se vacía y qué se llena en los establecimientos estatales de salud? ¿De qué y cómo se vacían? Espero poder aportar a las discusiones con lo que sigue.

### **Antes de comenzar: contribuyendo a una lectura crítica**

Los procesos de neoliberalización tienen como condición y resultado la creencia en la falta de alternativas y el anestesiamiento de la comprensión crítica. Sería largo detenernos en esto: remitimos para ello a los autores citados en la bibliografía. Pero nos interesa partir de esa afirmación para señalar la importancia de no reproducir aquella misma lógica. Entiendo que ubicar algo en el marco de una totalidad mayor alienta el pensamiento crítico. Voy a empezar, entonces, contextualizando.

El sistema de salud en Argentina es esencialmente tripartito. Más allá de las fronteras cada vez más porosas entre uno y otro subsector, se pueden distinguir tres lógicas fundacionales. El subsector privado o de prepagas se basa en una lógica aseguradora, concebida en términos privados, y gestionada por empresas orientadas hacia la ganancia. El subsector de obras sociales remitía originalmente a una lógica mutualista, orientada hacia la solidaridad interna entre los afiliados. Finalmente, el desarrollo del subsector público estuvo motorizado por una lógica universalista y ciudadanizante, según la cual todo aquel que se acerca posee el derecho de ser atendido de acuerdo a sus necesidades.

El funcionamiento real de esos subsectores plantea una serie de problemas. Concentrándome en el tercero, señalaré que la mayoría de las





personas que a él concurren son quienes no pueden –coyuntural o estructuralmente– acceder a los otros. Este carácter residual se va acentuando en la medida en que la oferta pública se deteriora. Como resultado, está hoy abocado básicamente a la atención de los grupos de población más desfavorecidos. Con lo cual si bien lo que sucede allí se suele incluir bajo el rubro “salud”, admite también ser analizado como parte de las políticas sociales –es decir, prestando especial atención al rol compensatorio (o no) del Estado y a sus implicancias en términos de estratificación social.

Yendo a la Ciudad de Buenos Aires, existen cuestiones de escala que son constitutivas de sus procesos políticos. Desde la reforma constitucional de 1994 ésta tiene autonomía político-institucional, es decir que elige su propio Jefe de Gobierno. Una autonomía jurisdiccional que implica que el gobierno representa formalmente a quienes habitan dentro de los márgenes de su territorio. Pero es necesario no traspolar el sentido del concepto de autonomía. Porque lo cierto es que, lejos de ser autónoma en la realidad, nuestra ciudad funciona gracias al movimiento cotidiano de trabajadores, mercaderías, materiales, y hasta basura, a través de sus fronteras. La relación entre la ciudad y el conurbano es de estrecha dependencia en lo social, lo económico y lo ambiental. Y la dirección de aquel flujo no es aleatoria: parte importante de lo que se consume en la Ciudad de Buenos Aires puede producirse a expensas del conurbano (que aporta habitantes de zonas degradadas o alejadas de la trama urbana y territorios cuyas autoridades admiten que sean contaminados, entre otras múltiples ventajas), y sus desechos pueden también ser allí arrojados.

Si bien la pobreza existe –y no en escasa medida– en la Ciudad de Buenos Aires, en términos relativos es el distrito más favorecido de todo el país. La presencia de instituciones sociales del Estado es comparativamente mayor; de hecho, la red de establecimientos de salud pública es aquí la más nutrida y compleja. ¿Consecuencia? Los habitantes de otros lugares del país, pero fundamentalmente del conurbano, cuando necesitan cuidados profesionales de salud incluyen entre su repertorio de estrategias el acudir a algún establecimiento de la Ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, ¿por qué considerar como derechohabientes sólo a quienes habitan dentro de sus límites catastrales? Algún desprevenido podría responder “porque son los que pagan impuestos”. Como si fuera ajena a la recaudación impositiva de esta jurisdicción el ser sede de la administración pública nacional. Como si ella no tuviera nada que ver con que alrededor de dos millones de personas ingresen diariamente a la Ciudad desde el conurbano, el interior y el exterior del país. Más allá





de que la falta de autonomía real de la Ciudad nos llevaría a problematizar el origen del dinero con el que se aporta al fisco, debemos subrayar que los establecimientos de salud dependen de la Ciudad sólo desde la década del 90, en que fueron transferidos. En aquella década tuvo lugar un proceso descentralizador acompañando las políticas neoliberalizadoras. Vaya casualidad, qué proceso histórico tienden a ignorar aquellos argumentos. En definitiva: el origen de los establecimientos de salud de la Ciudad remite al Estado Nacional.

Finalmente: la neoliberalización implica como protagonistas a capitales de origen trasnacional. De este hecho encontramos que el Gobierno de la Ciudad interactúa en principio con tres grupos analíticamente diferenciados. Por un lado, los sujetos socialmente vulnerables que necesitan acudir a los establecimientos públicos que se encuentran dentro del territorio de la Ciudad. Por otro lado, los votantes, que son quienes tienen su domicilio legal dentro de la Ciudad. Y en tercer lugar, los capitales inversores, cuya falta de compromiso con lo estrictamente territorial es constitutiva de su volatilidad especuladora. A estos cabría tal vez sumar un auditorio más amplio, en primer lugar por la gravitación de lo que aquí sucede en términos nacionales, y en segundo lugar por una peculiar coyuntura política dentro de la cual el PRO intenta constituirse en una fuerza política a nivel nacional. Sumado a lo anterior, a lo largo de ejemplos concretos analizados a propósito de los establecimientos de salud pública en la Ciudad iremos encontrando a una serie de actores que facilitaron u obstaculizaron de distintos modos el accionar del macrismo. Me interesa mostrar que es en el interjuego entre el Gobierno de la Ciudad y estos distintos grupos o actores colectivos donde se vislumbra el contorno específico que “lo público” fue adquiriendo como parte del proceso neoliberalizador en la Ciudad de Buenos Aires.

### **Disputándose el centro: entre el civismo y la ciudadanía**

Lo que se dio a conocer bajo el nombre de “Centro Cívico” fue un proyecto para el cual el gobierno anunció destinar la cifra de doscientos ochenta millones de pesos. Esta iniciativa consistía en la instalación de la sede del Poder Ejecutivo y dos ministerios en terrenos ocupados por efectores de salud mental en el barrio de Barracas. Si bien en un principio se dijo que esto sería en terrenos del Hospital Borda, distintos avances del proyecto fueron mostrando que en realidad la superficie considerada era bastante más amplia. Sin embargo, en la actualidad parece que el





proyecto vigente se limita a algunas hectáreas pertenecientes a los Talleres Protegidos, el emprendimiento Pan del Borda, un espacio deportivo y otros terrenos del jardín de aquel primer hospital.

Si el párrafo anterior puede hacer pensar que quien escribe carece de información cierta, eso es absolutamente correcto. Aun para quien –como es mi caso– se dedica a investigar estos temas, el modo errático y falaz en que se ha venido manejando la información oficial lleva a que lo relativo al Centro Cívico tenga que ser reconstruido como un rompecabezas con menos de la mitad de las piezas. Este no es un dato menor: por el contrario, es uno de los sellos distintivos del accionar del PRO –que cabría analizar si corresponde al neoliberalismo como modelo de gobernabilidad o bien a sus versiones locales. En vistas de la resonancia especial que acompañó lo sucedido en el Borda, me voy a detener particularmente en este “caso”.

Publicado en el Boletín Oficial como Resolución N° 377 del Ministerio de Desarrollo Urbano, el día 25 de junio del 2008 se había aprobado el llamado a Licitación Pública N° 925/08. Según allí se manifestaba, este proyecto comprendía la construcción de siete Centros de Internación de Adultos de cincuenta camas cada uno, un Centro de Evaluación y Derivación y cuatro Hospitales de Día –por la suma de ciento cincuenta y siete millones de pesos. Como contrapartida, en los principales medios gráficos había aparecido un llamado a licitación para aquel “Proyecto y precio para la construcción de nuevos recursos físicos para la atención de la salud mental”.

La multisectorial de trabajadores del Hospital Borda estuvo entre los primeros colectivos movilizados ante la publicidad de aquella resolución, reclamando explicaciones al tiempo que señalando el carácter regresivo de las medidas. A partir de entonces, la capacidad de movilización de la red de actores articulados en torno del Borda estaría en relación directa con la trascendencia pública de sus vicisitudes.

En respuesta a estas movilizaciones iniciales, el viceministro de Salud declaraba públicamente que no se preveía el cierre de los hospitales Borda y Moyano. Mientras tanto, el jefe de Gobierno anunciaba que estos hospitales quedarían desafectados en dos años. Y en la página web de la Sociedad Central de Arquitectos se publicaba el “Concurso Internacional de Ideas y anteproyectos: Parque Cívico Ciudad de Buenos Aires”. ¿Qué tienen que ver las sociedades de arquitectos con la orientación política de una ciudad? Mucho más que lo que algún incauto podría sospechar.





Con fecha 27 de marzo de 2008, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Sociedad Central de Arquitectos habían celebrado un contrato por el cual se encomendaba a esta última la organización y realización de aquel concurso. El 6 de junio de aquel año era el mismo Gobierno de la Ciudad el que aprobaba las bases propuestas para la realización del concurso. Los ganadores se conocieron en el 2012. Recién allí, cuando se presentaron en los medios gráficos aquellos proyectos seleccionados, resultó ostensivo el hecho de que el proyecto de Centro Cívico avanzaría hacia los terrenos lindantes, incluyendo no solamente a los tres hospitales monovalentes de Salud Mental sino también al terreno ocupado antiguamente por el Hospital Rawson, actualmente sede de otras dependencias.<sup>1</sup>

Me permito acá una breve digresión. La alianza entre el poder público local y el capital inmobiliario no es algo novedoso de la gestión macrista. Tan es así que permite mostrar la continuidad histórica que su gestión representa. La entrada a paso firme del capital inmobiliario en la Ciudad tuvo sus inicios en la última dictadura militar y cobró mayor fuerza durante la década de los 90. Las 37 hectáreas que incluyen al Borda presentan una continuidad geográfica con el desarrollo del sector sur de la Ciudad liderado por un ente público-privado surgido en el año 2000, la “Corporación Buenos Aires Sur”. Uno de los conceptos centrales que ha dado continuidad a los distintos emprendimientos es la realización de obras públicas en aras de revalorizar los terrenos aledaños, traccionando la inversión privada en esas zonas como mecanismo de desarrollo urbano.

Volviendo a nuestro relato, diremos que de modo aparentemente desconectado, el 20 de abril de 2011 la empresa concesionaria de la red de gas natural en la Ciudad registró una fuga en uno de los caños centrales cercanos al Hospital Moyano. A partir de ese momento, el suministro quedó interrumpido para aquel establecimiento y su lindero Hospital Borda.

Trabajadores autoconvocados del Hospital Borda realizaron una primera protesta en la que denunciaron que “manos anónimas rompieron

---

(1) Como el Centro de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC) número 10, la Oficina de Reconocimiento Médico de los empleados públicos municipales, un pabellón de oficinas del Ministerio de Desarrollo Social y otros donde funciona un hogar de ancianos.





la llave que dosificaba el gas hacia las distintas áreas del hospital”.<sup>2</sup> Ante la falta de respuesta por parte de las autoridades, los distintos gremios presentes en el hospital se fueron sumando al reclamo.<sup>3</sup> La empresa concesionaria, mientras tanto, había detectado un sinnúmero de fugas a lo largo de los varios kilómetros de tuberías. Pese a que inicialmente la cantidad de días transcurridos parecía herir la sensibilidad general, diversos sectores permanecerían sin gas de manera irreversible.

En el momento en que el gas comenzó a faltar, y a modo de solución provisional, el Gobierno de la Ciudad había instalado 32 termotanques eléctricos –un número irrisorio considerando la superficie del hospital y los más de setecientos internos, más aun si se suma el detalle técnico de que eran aparatos con baja capacidad de recupero. Además, una serie de pantallas eléctricas de calefacción– que, considerando tanto la espaciosidad de los pabellones como la poca conveniencia de la altura en que fueron colocadas, era claro que en poco contribuirían a menguar el frío de los espaciosos pabellones. Tal como aquel repertorio de soluciones coyunturales podía llevar a preveer, las fases eléctricas comenzarían a recalentarse y colapsar. La nueva gestión había implicado en la temática a dos Ministerios –el de Desarrollo Urbano junto con el de Salud– sin los correspondientes mecanismos de coordinación. Esto agregaba aun más confusión al diagnóstico de situación y a las medidas que espasmódicamente se implementaban. Los comunicados oficiales fueron igual de espasmódicos que aquellas medidas, y estuvieron a cargo mayormente de la vicejefa de Gobierno y una suerte de interventor del Hospital Borda, sin existir una autoridad responsable en la cartera de Salud que informara pública y fehacientemente sobre lo que ocurría.

En el marco de tal situación dantesca, una serie de funcionarios públicos de diferentes niveles y sectores comenzaron a recorrer habitualmente el Borda. Inicialmente con el objetivo de seguir lo atinente a la problemática del gas, en estas recorridas fueron encontrando un sinnúmero de indicadores del estado de abandono de este establecimiento –el rebalsamiento

---

(2) Según publicaba el 23 de abril de 2011 el diario *La Nación* bajo la siguiente presentación “Sigue el conflicto en el área de la Salud Mental: protestan por falta de gas en el Borda –un grupo de empleados denuncia que se cerrará el hospital; el gobierno porteño lo desmiente”.

(3) Nos referimos a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN), el Sindicato Único de Trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires (SUTECBA), la AMM y la Asociación de Profesionales del Borda.





del sistema cloacal, la intermitencia en la provisión de agua potable, fallas en el tendido eléctrico, la falta de vidrios en varias ventanas, la falta de provisión de mantas y frazadas, baños y paredes con filtraciones...

La falta de información oficial sólo pudo ser suplida de manera fragmentaria por legisladores de la oposición que se interesaron por la temática, organizaciones sociales, agencias de la órbita judicial, y medios de comunicación alternativos. La fuerte precariedad de la situación llevó a que aquellos convergieran con distintos colectivos existentes dentro del Hospital; el fuerte reconocimiento social de estos últimos contribuyó a aumentar la visibilidad de lo que estaba sucediendo.<sup>4</sup> La contracara de la exitosa tarea de sensibilización que esta red de actores llevó adelante fue que las condiciones que afectaban a los otros establecimientos –al Hospital Moyano y al Tobar García– permanecieran ajenas a la resonancia mediática. Con ellas, una serie de experimentaciones que prefiguraban el accionar de la gestión.<sup>5</sup>

Mientras el problema quedó instalado en la opinión pública como relativo a la falta de gas en el Hospital Borda, el correr del tiempo y la falta de novedades haría que paulatinamente fuera desplazado de la agenda mediática. Los colectivos sociales vinculados al Borda y a la salud mental, sin embargo, no habían dejado de emitir denuncias. Objeto de ellas fueron

---

(4) La radio “La Colifata” fue creada en 1991, primera radio en el mundo en transmitir desde un neuropsiquiátrico y con pacientes; el “Frente de Artistas del Borda” funciona desde 1984 con el objetivo de contribuir a la desmanicomialización a través de la producción artística; “Cooperanza” es un espacio inaugurado en 1985 a modo de continuidad con la Peña Carlos Gardel, fundada por Pichón Rivière, en aras de trabajar lo vincular; el “Pan del Borda” es una fábrica artesanal de pan y pastas al tiempo que dispositivo terapéutico y nació en el año 2002 al calor de las asambleas barriales. Estos colectivos se aglutinarían bajo el nombre de “Borda en Movimiento” y con posterioridad, aparecerían públicamente con la denominación de “Vuelve Borda en Movimiento” en la marcha conmemorativa del 24 de marzo, junto con la gente del Encuentro Memoria, Verdad y Justicia. También asumiendo el formato de un actor social, emprendimientos hospitalarios como los denominados “Talleres Protegidos” se movilizaban, también, generando adhesión casi inmediata en un número importante de ciudadanos.

(5) En el Tobar García se habían suspendido las obras edilicias y el Director había sido cesanteado por diferencias con la gestión. En el Moyano, años antes, una diputada del PRO había dado intervención a la justicia por deficiencias edilicias, logrando que a través de una medida cautelar unas 300 pacientes fueran trasladadas a clínicas privadas –sin el seguimiento de las medidas que el fallo había dictado complementariamente, relativas a la imperiosidad de las obras de infraestructura dentro del Hospital. En el expediente “Acuña María Soledad contra GCBA y otros” la jueza del fuero Contencioso Administrativo ratificaba que el Ministerio de Salud debía realizar cuanto antes las obras por “deficiencias estructurales del pabellón”. Esto es humedad, baños anegados, vidrios rotos, falta de agua caliente, deficiencias en las instalaciones de luz y gas, según figura en la sentencia.





sucesivamente la intimidación sufrida por quienes intentaron difundir públicamente aspectos vinculados a esta problemática y la obstaculización de las funciones de organismos de contralor pertenecientes a otra órbita de gobierno –como la Asesoría General Tutelar. También el Consejo General de Salud Mental (COGESAM) denunciaba no ser convocado.<sup>6</sup> Y como contrapartida o indicador de las circunstancias reseñadas, la Dirección de Salud Mental resultaba sede de un continuo recambio de autoridades.

Nuevas denuncias levantaría la Resolución 52 del 13 de enero de 2012. A través de esta última, el Ministerio de Salud de la Ciudad había habilitado la contratación de clínicas privadas para el “Servicio de internación prolongada de pacientes psiquiátricos y pacientes gerontopsiquiátricos, con atención médica integral en salud mental, con el objeto de lograr su rehabilitación y su reinserción social”. Se retomaba así una intención originalmente tramitada por el Expediente 42734 de 2008, a los pocos días de que el Borda quedara sin gas. Ante las resistencias que provocara, ésta nuevamente debió ser suspendida.

La conflictiva situación del Borda adquiría nueva resonancia el primero de marzo del 2012. Este día se comenzaron a realizar las obras para el “Centro Cívico” de modo sorpresivo, irrumpiendo con la presencia de la Policía Metropolitana en sectores del hospital con la orden de comenzar las obras de demolición. Espacios del emprendimiento Pan del Borda quedaron bajo los escombros.

Nuevamente a raíz de las repercusiones, la gestión aguardaría hasta que escampe. Hasta que transcurrido un año, en abril del 2013, los efectivos de la Policía Metropolitana entraron en horas de la madrugada al Borda para garantizar la demolición del espacio donde funcionan los denominados “Talleres Protegidos” –mostrando que la realidad de estos no se condecía con su nombre. Los medios aliados a la gestión recurrirían al conocido argumento de que las agresiones se habían originado por grupos violentos que habían intervenido desde el exterior –a tono con la leyenda, que también incluían en sus filas a encapuchados. Mientras tanto, pacientes, trabajadores y periodistas resultaban heridos por tal

---

(6) La Ley 448 en su Capítulo 6 había establecido la creación de un Consejo General de Salud Mental, de carácter consultivo, no vinculante, honorario, con funciones de asesoramiento integrado por representantes de colectivos sociales y organismos públicos con interés en la temática (asociaciones gremiales, profesionales, de familiares y usuarios, instituciones académicas, Legislatura porteña, Poder Judicial, entre otros).





vez el único capítulo represivo de la nueva fuerza policial que mereció la desaprobación general. Algunos llegaron a creer que este acontecimiento representaba para Mauricio Macri el peligro de una destitución. El sector salud proveía –tristemente– uno de los casos que conmoverían la legitimidad de la gestión, en tanto fueron considerados los afectados como particularmente vulnerables. O su vulnerabilidad resultaba más evidente que aquella amenazada en otros casos.

El 17 de julio de 2013, al poco tiempo de aquel evento, se aprobaba una readecuación crediticia que incluía tanto a las obras del Metrobús de la 9 de Julio como a la puesta en valor de las fachadas del Hospital Borda. La situación estructural de este hospital sigue pendiente de respuesta. Y sigue siendo poco lo que trasciende públicamente respecto de sus hospitales aledaños.

### **Líneas de continuidad en el sector salud. Una ciudad linda para la gente linda**

Me detuve en lo relativo al “Centro Cívico” por haber sido aquel tristemente célebre, permitiendo aglutinar el rechazo hacia la gestión macrista. Rechazo puntual y localizado, que no se corresponde totalmente con un rechazo al neoliberalismo o que al menos no resulta claro que esté planteado en estos términos, sino que ha permitido articular a una serie de actores con perspectivas divergentes. Ahora bien, lo descrito no es un caso aislado, sino que encuentra fuertes líneas de continuidad con el modo en que el PRO operó en el subsector público de Salud en su conjunto. Voy a tratar de ser sintética al mostrar cómo una serie de cuestiones que se pusieron de manifiesto en aquel caso afectaban también al resto de los establecimientos de salud, haciendo eje en distintas dimensiones determinantes.

### **Viejos nuevos poderes**

Como dije en el comienzo, mi objeto se sitúa en el campo de la salud. Como toda arena social, el campo de la salud alberga una serie de relaciones de poder, y una serie de intereses que son estructurantes de esta área. Mucho se ha hablado y escrito, por ejemplo, sobre los intereses de la industria farmacéutica. En Argentina, siendo los médicos los únicos profesionales con capacidad legal de prescribir medicamentos, el devenir de las corporaciones más grandes suele estar íntimamente comprometido





con las redes de laboratorios –al igual que los poderes públicos, uno de los clientes principales de esta industria.

Durante la gestión de Macri hubo un acercamiento claro a los intereses privados de los laboratorios a través de la sanción de una normativa sobre los ensayos clínicos con medicamentos sobre pacientes del subsector público. Si bien para muchos este nuevo marco legal fue considerado un avance, en tanto respetaba los estándares internacionales en términos de bioética, lo cierto es que al tiempo que regularizaba una situación la naturalizaba, contribuyendo de tal modo a su cristalización. La Ley 3301 lleva a que, en el marco de convenios realizados entre el ministro de Salud porteño y patrocinadores privados, los distintos establecimientos reciban una suma de dinero a cambio de autorizar investigaciones en sus servicios siempre que se cuente con el consentimiento informado de los usuarios o sus allegados. De ese dinero, el 60 % financiaría investigación sin patrocinio en aquel establecimiento y el resto en el sistema de Salud en general –lo cual implica generar que el interés público quede atado a los intereses privados.

Pero la relación entre la industria farmacéutica y el proyecto del Centro Cívico no es clara. Se ha dicho bastante sobre esto, pero de momento queda en el terreno especulativo. Ahora bien, la suerte de los establecimientos de salud mental nos conduce a señalar el rol jugado por el principal actor corporativo en el área de salud en la Ciudad: la Asociación de Médicos Municipales (AMM). La oposición al macrismo ha denunciado simultáneamente el “vaciamiento” y el “cogobierno” de la AMM, acusándola de brindar su complicidad a cambio de la expansión y regularización de cargos médicos. Esto amerita detenernos en el accionar de esta asociación.

A lo largo de los distintos conflictos que tuvieron lugar desde que asumiera Macri en el sector salud –y que cabría analizar hasta qué punto resultaban novedosos– la AMM jugó un rol central en firmar acuerdos con la gestión sin mediar procesos de consulta a los profesionales que formalmente representa. Cuando no era que directamente desoía su oposición o, peor aun, intentaba formas de acallarla.

De modo paralelo al llamado de licitación para las obras del Centro Cívico, el Ingeniero Macri dijo haber presentado un plan de Salud Mental. Sin embargo, el documento al que se refería –el único que fue difundido en la materia– era una presentación en formato *power point*. En este, bajo





el nombre de “La Ciudad trabaja por más salud. Reforma del Modelo de Atención de la Salud Mental” se anunciaba que el sistema de Salud Mental en la Ciudad respondía a un “modelo asilar ya agotado”, con una “estructura edilicia obsoleta”, y se proponía que “el nuevo modelo esté funcionando en un plazo de 24 meses”. También se incluían algunos conceptos centrales que difícilmente pueden generar desacuerdo (“recuperar calidad de vida, autonomía y plena vigencia de los derechos” o “priorizar la dignidad del paciente mejorando la calidad asistencial”, por ejemplo). El “Plan” incluía la creación de diez nuevos centros de internación para adultos con capacidad de 48 camas, monitoreo por circuito cerrado, ventanales y aberturas con vidrios de seguridad. Además, un centro de evaluación y derivación. Todos “lugares modernos y bien equipados”, como explicaba, pero cuya lógica asilar contradice los principios de las normativas en la materia, tendientes a la desinstitucionalización, a la apertura de dispositivos comunitarios y al tratamiento de las problemáticas de salud mental en el marco de establecimientos polivalentes.

Si esto último puede llevar a preguntarnos por su relevancia sanitaria, al mismo tiempo que por su legalidad, debemos añadir que aquel documento no contaba con el aval de la autoridad en el área —la entonces directora de Salud Mental—, quien ni siquiera había sido consultada. Tampoco había sido siquiera informado el Consejo General de Salud Mental (COGESAM).<sup>7</sup> En cambio, fue presentado inicialmente en la Academia Nacional de Medicina. En segundo lugar, ante la Asociación Médica Argentina, la Federación Médica Gremial de la Capital Federal (FEMECA)... y la AMM.

El paso firme con que la AMM pisaba en el campo de la salud mental tuvo aun otras formas de expresión. Siendo los psicólogos quienes ocupan en esta área el segundo lugar en términos cuantitativos, la AMM jugó su rol en mantenerlos en un lugar subalterno. En esta línea, la gestión macrista esgrimió una normativa sancionada durante el gobierno de facto de Onganía a fin de contradecir la reciente Ley local de Salud

---

(7) La modificación del organigrama interno al Ministerio de Salud porteño, realizada en diciembre de 2007 apenas asumida la nueva gestión, había llevado a subsumir la anterior Dirección General de Salud Mental bajo la órbita de la naciente Dirección de Redes y Programas, quedando a cargo de esta última el establecimiento de las políticas y a la primera como asistente y ejecutora. En el acta del Cogesam, autoconvado el día 2 de julio de 2008, se registra que la entonces Directora de Salud Mental dice no ser consultada al tiempo que desoída en sus consideraciones.





Mental 448 (sancionada en el año 2000), impugnando de este modo la presentación de licenciados en Psicología a cargos directivos e impedir concursar a quienes se encontraban ocupando estos cargos de hecho.<sup>8</sup> Esta conflictiva se puso particularmente de manifiesto con la destitución del Director del Centro de Salud Mental N° 3 (Florentino Ameghino). Tal destitución tuvo lugar luego de un sinnúmero de idas y vueltas que incluyó tanto la judicialización como el rechazo de la nueva directora por parte de la mayoría de los trabajadores. Quien pasaba a ocupar su lugar tenía como principal antecedente su participación activa... en la AMM.

Ahora que ya presenté brevemente a la AMM, estamos en mejores condiciones de realizar un breve recorrido por distintos establecimientos sanitarios de la Ciudad durante la gestión macrista.

### **Ningún establecimiento a salvo de ser vaciado**

La AMM es históricamente cuestionada por su accionar particularista. Es que mientras se erige como representante de los profesionales del sector Salud, se ocupa en realidad de defender los intereses de sus asociados en las negociaciones con los poderes públicos. De esta manera, no sólo los profesionales “no-médicos”, sino también los profesionales en formación (residentes y concurrentes) y los médicos no asociados a ella quedan por fuera de los procesos decisorios en los que se establecen sus propias condiciones de trabajo. Sin embargo, es necesario resituar el accionar de la AMM en un contexto signado por la precarización laboral. La informalidad preexistente al interior de las agencias estatales operó como condición de posibilidad del accionar del PRO. Ahora bien, veamos brevemente en qué consistió parte de este accionar.

“Creo en la cultura del trabajo y en un Estado que funcione bien para servir a la comunidad” –fueron palabras del jefe de Gobierno.

---

(8) La Ley 17.132 del año 1967, “Del Régimen legal del ejercicio de la Medicina, Odontología y actividades auxiliares de las mismas” define a la psicología y otras disciplinas no-médicas como “auxiliares” en el campo de la salud, lo cual formaliza en un lugar subalterno. Esta ley había ido perdiendo vigencia por la existencia de leyes profesionales específicas, sin llegar a ser derogada. Para el caso específico de los psicólogos, se invocaba además para impugnarlos una ley de similar tenor –que si bien no ha sido derogada cuenta con escasa legitimidad y entra en contradicción con las nuevas normativas en la materia. Me refiero a la Ley 23.277, “Del ejercicio de la profesión del psicólogo”, que en sus artículos 8 y 9 deja entender que estos profesionales no se encuentran habilitados para la conducción de servicios.





Tras una inundación sucedida a principios del 2010, el gobierno porteño decretaba lo que denominó como cierre preventivo del Hospital Oftalmológico “Dr. Pedro Lagleyze”. Al tiempo que se decía que era necesario evaluar en qué condiciones operativas había quedado el edificio, se trasladaba parte de su aparatología al Hospital Durand, proponiendo la compactación de ambos hospitales.<sup>9</sup> Tras la movilización que accionar y declaraciones despertarían, la AMM aparecía públicamente resolviendo el conflicto al acordar con el ministro la reapertura progresiva del Lagleyze. Ahora bien, mientras, pese a las declaraciones, nunca llegaron las partidas prometidas para el mejoramiento de este hospital, veamos qué tipo de cosas pasarían en el mentado Durand.

“Le estamos dando más herramientas a los que dedican su vida a cuidar la tuya”, decía el jefe de Gobierno en el spot publicitario “Razones”, donde anunciaba la conclusión de una serie de obras en le Terapia Intensiva Pediátrica de este último hospital. “Hemos concluido una obra que por abandono, desidia y falta de inversión estuvo demorada durante 40 años”, diría al inaugurarla en el 2010. Pero ese servicio abría en el 2011 –después de los reclamos pero antes de las elecciones porteñas– utilizando la mitad de las camas disponibles y con déficit de personal. Meses más tarde, en junio de 2012, la jefa de aquella Unidad decidió su cierre. ¿Por qué motivo? Bueno, porque pese a haber llamado a concurso, los profesionales efectivamente contratados –tanto médicos como enfermeros– fueron escasos. Y eso seguiría siendo así en el momento del año donde la atención de los picos habituales de bronquiolitis requieren de una capacidad instalada con la que no se contaba. Los tres médicos que estaban decidieron renunciar, tanto por sobrecarga laboral como porque atendiendo en esas condiciones ponían en riesgo la vida de sus pacientes (junto con su propia matrícula). Los niños que allí estaban internados fueron relocalizados en otros servicios del hospital, o derivados hacia el Hospital de Niños “Dr. Ricardo Gutiérrez”. Sigamos entonces qué tipo de cuestiones tenía lugar en este último establecimiento.

Allí el jefe de Gobierno porteño inauguraba un 30 de diciembre el nuevo edificio de consultorios externos de infectología, evitando gracias al asueto entrar en contacto con los trabajadores.

---

(9) El Hospital “Carlos G. Durand” es uno de los trece Hospitales Generales de Agudos de la Ciudad.





Esta obra es un claro ejemplo de que cuando trabajamos en equipo los argentinos podemos dar pasos importantes todos los días para servir a la comunidad y construir una sociedad mejor (...) Necesitamos estar unidos con menor nivel de agresión y buscando lo que nos une y no lo que nos separa, porque ese es el mejor camino para la Argentina.

Pero, ¿por qué evitar a los trabajadores si es tanto lo que los une?

Los trabajadores del Gutiérrez venían sosteniendo públicamente una serie de denuncias. La falta de enfermeros obstaculiza el funcionamiento de salas de internación. Los quirófanos fueron ampliados y remodelados aunque con un sistema de ventilación seriamente deficiente, con aparatología fuera de funcionamiento, y con tal falta de personal que llevó a más de 3000 niños con operaciones programadas estén en una lista de espera que supera los 2 años. En la terapia intensiva, no sólo se carece de equipamiento adecuado para ese nivel de complejidad sino que además gran parte de los profesionales de guardia no están designados. Sumada a otras deficiencias estructurales, la falta de profesionales de guardia para realizar estudios hace que la suerte de quien llega grave se dirima según el momento del día en que ha tenido su problema o logrado acercarse. Pero como quien ha participado de estas denuncias, en contra de lo que se le advirtiera, ha sido el propio presidente de la filial de AMM en ese hospital, Macri ha desestimado las denuncias diciendo que no eran más que “una interna gremial”. Claro que esa interna existía: enfrentarse con las cúpulas le valió a aquel médico una serie de apremios nada gratos.

Entonces tal vez con aquella mención al “trabajo en equipo”, Mauricio Macri se había referido no a los trabajadores, sino a que gran parte de lo que inauguraba no había sido provisto por su gestión sino por organizaciones de la sociedad civil –la Fundación Argentina de Infectología Pediátrica y la Fundación Natalí Dafne Flexer. Cabe entonces comentar que no todas las ONG que quisieron “colaborar” con el Gutiérrez fueron del mismo tenor, pese a que el PRO las recibiera a todas con los mismos brazos abiertos. Así, pocos meses más tarde –en abril de 2012, se firmaba un convenio con la Asociación Argentina de Ayuda a la Infancia para construir una sala que albergara a padres de los niños internados. Si ese nombre no despierta demasiadas connotaciones, podemos explicitar que se trataba de una “Casa Ronald Mc Donald”, a la que se le había cedido gratuitamente por 20 años un terreno arbolado al interior del hospital –terreno que se comenzaba a desarbolar, convenientemente. Así, la empresa em-





blemática de la comida insalubre a nivel mundial (y la responsable penal por casos de niños que contrajeran el mismo Síndrome Urémico Hemolítico que casualmente un médico del Gutiérrez había descrito por primera vez para el mundo entero) lograba además permiso para colocar nombres, logos e insignias dentro del hospital al tiempo que publicitarse diciendo que colaboraba con este. También aquí intervino la justicia para evitar que aquella decisión –que no había pasado previamente por la Legislatura– fuera suspendida.

Mencionamos arriba los apremios sufridos por la filial de la AMM del Gutiérrez, desde donde se cuestionaba a las cúpulas. No demasiado distintos fueron los apremios sufridos por la jefa del Servicio de Neurocirugía del Hospital Oftalmológico “Santa Lucía”. Es que poniendo en evidencia el carácter pragmático de las medidas “sanitarias”, quien había sido directora de aquel hospital era la ministra de Salud entrante cuando los médicos del Servicio de Terapia Intensiva fueron informados sin mediar resoluciones firmadas que no podían seguir cumpliendo con su designación precaria. Se trataba de médicos de guardia.

La falta de este Servicio tuvo como efecto por añadidura el cierre del Servicio de Neurocirugía. Las autoridades dijeron en una reunión –durante febrero del 2012– que este servicio pasaría a funcionar... en el Hospital Durand. La jefa de Neurocirugía fue amedrentada para no formar parte de las protestas públicas que se produjeron en consecuencia. Tras la visibilidad alcanzada por este hecho, intervino la AMM, que luego se adjudicaría haber logrado la refuncionalización del servicio y el llamado a concurso para cubrir los cargos faltantes.

También la AMM se presentó como garante de la resolución de conflictos en el caso de los anesthesiólogos. En esta especialidad, de la que egresan pocos médicos, existe una fuerte diferencia salarial entre el sector público y el privado. Los salarios que ofrece el Gobierno de la Ciudad, la demora en los nombramientos y en los pagos derivan en una dotación titular deficitaria; no existen suplentes –por lo que no se garantizan los relevos durante ausencias por enfermedad o licencias ordinarias. Esto provoca no sólo largas listas de espera en los servicios quirúrgicos, sino además representa un serio problema en las operaciones de urgencia. Respondiendo a esta situación que se agudizaba, la gestión macrista implementó una ley de emergencia utilizando el concepto de libre disponibilidad para trasladar anesthesiólogos de un lugar a otro. Lo precario de la solución se puso de manifiesto con la





muerte de un bebé en el Hospital Santojanni –debía operársele una cesárea a su madre pero cuando llegaron los anesthesiólogos desde el Hospital Tornú, ya era tarde. Este caso ganó los medios debido a que la Cámara del Crimen procesó a tres médicos del primer hospital bajo el cargo de homicidio culposo, quedando sin imputar la responsabilidad política. Nueva solución, de manos de la AMM: abrir nuevos cargos de residencia, supliendo con profesionales en formación la escasez de profesionales formados. Claro: recordemos que la AMM no representa a los residentes.

En el caso del Hospital de Quemados, las curaciones que necesitan practicarse son dolorosas y requieren anestesia, aun cuando no se trate de intervenciones quirúrgicas. Ahora bien, por responsabilidad profesional, los anesthesiólogos sólo pueden anestesiar menores de 6 años si hay una Unidad de Terapia Intensiva (UTI) disponible por si surgieran complicaciones. En el Hospital de Quemados, no la hay. Se solía derivar a estos niños, pero el déficit de camas en la Ciudad –en la era post-Cromañón– llevó a reclamar la construcción de una UTI propia. Solución del ministro de Salud: emitir un decreto que suspende el requisito formal de contar con una UTI. Nuevamente la AMM se presentaba como resolviendo el conflicto.

## **El dinero viaja, la gente no**

Continuamente los trabajadores del sector público, legisladores de la oposición, y una serie de colectivos sociales se movilizaban en vistas del modo en que se manejaba la gestión del PRO en salud. En sus diversos reclamos señalaban que los distintos hospitales y servicios eran centros de referencia en su materia. Y tal vez todo lo sucedido haya tenido bastante que ver con eso mismo.

Pocos días habían pasado desde la asunción del PRO cuando el ministro de Salud anunciaba que la atención en salud del subsector público quedaría limitada a los habitantes de la ciudad. Retomaba con esto una orientación previa: la intendencia de Cacciatore durante la última dictadura militar había cerrado el Hospital Rawson precisamente alegando que allí se atendían habitantes del conurbano. De hecho, la idea de una ciudad restringida fue instalada en aquel momento histórico. El rechazo suscitado por estas declaraciones llevó afortunadamente a desandar la propuesta, contraria a la Ley Básica de Salud N° 153 que





rige al sector en la Ciudad.<sup>10</sup> Sin embargo, el ministro porteño de Salud apelaría nuevamente a aquel ideario elitizante. Cuando la Asociación de Profesionales del Garrahan (Hospital de Pediatría financiado en partes iguales por el Gobierno Nacional y el local) denunciaron que la gestión local no estaba cumpliendo con sus aportes, defendería el recorte argumentando que ese hospital atiende en su mayoría a habitantes de otras jurisdicciones. “No es que queremos ahorrar plata; queremos ser más solidarios con otros hospitales que sí son más utilizados por los residentes de la ciudad”, concluía.<sup>11</sup>

Companies that act worldwide, global or regional leaders in their fields, with deep roots in the countries where they operate, each with its own aims and strategies but all partaking an original philosophy of long term presence, commitment to local development, quality and technology: this is the Techint Group.

Así se define el Grupo Techint a sí mismo en su página web. Sé que parece que esto no tiene nada que ver con lo que venía desarrollando. Pero las apariencias engañan, como tan bien advierte el saber popular y como tanto viene demostrando la gestión macrista.

En el 2005 se había aprobado en el país un marco legal llamado “Régimen Nacional de Iniciativa Privada”, que promovía la inversión conjunta público-privada en emprendimientos que, presentados por el sector privado, pudieran argumentarse como siendo de interés público. Apenas comenzada su gestión, Macri se adhería a aquél. Y en el 2010 Techint S.A. presentaba el expediente 13.683, a través del cual proponía la creación de un Complejo Hospitalario en terrenos del actual Hospital de Infecciosas “Francisco Muñiz”. La propuesta consistía en demoler las instalaciones actuales y utilizar también el área parquizada para construir un hospital-torre en el que albergar a aquél junto con el Hospital de Rehabilitación Respiratoria “María Ferrer” y el de Gastroenterología “Bonorino Udaondo”. Más allá de que la propuesta ignoraba el concepto de infecciones hospitalarias (pese a representar los contagios intrahospita-

---

(10) No obstante, parte de las medidas en tal sentido representaban la continuación de planes anteriores –como el “Plan médicos de cabecera”, ahora denominado “Cobertura Porteña”– como estrategia fundamental para el primer nivel de atención, priorizando con ello la atención de los quienes tienen domicilio fronteras adentro de la Ciudad.

(11) Declaraciones fueron vertidas ante la Legislatura porteña, durante la defensa del presupuesto de su cartera para 2011.





talarios uno de los más grandes retos de la infectología), también olvidaba mencionar el destino de los grandes predios que de aquella manera quedarían vacantes. Veamos los argumentos utilizados y las lecciones aprendidas tras los conflictos por el Centro Cívico.

Un primer argumento, referido por el propio ministro de Salud, es que la compactación permitiría incrementar la complejidad fundamentalmente en las áreas de diagnóstico por imágenes, laboratorio y quirófanos. Si esto lleva al lector a volver al párrafo anterior, porque tal vez no haya entendido bien las especialidades de los establecimientos monovalentes como para que se proponga compartir semejantes espacios, advertimos: leyó bien. Igual de falaz era el argumento de que las camas de internación aumentarían. Ahora bien, resultaba más certera la afirmación de que el estado de los hospitales era altamente deficitario. “Obsoleto”, dijeron desde la gestión del PRO argumentando su demolición.<sup>12</sup> Lo mismo que allá por junio del 2008 se había dicho del Hospital Rivadavia, que ocupa una gran manzana en pleno Barrio Norte.<sup>13</sup> Que el estado de los hospitales fuera deficitario era tan cierto como distante de representar una mera contingencia. Es que en general, si bien en las gestiones anteriores el manejo del sector Salud no había sido espléndido, el desfinanciamiento que tuvo lugar durante el macrismo fue llevando a los establecimientos al estado en que queda cualquier institución pública que sólo se sostiene gracias a los trabajadores y a cooperadoras. Los hospitales a ser incluidos en el Complejo Hospitalario del Sur tenían incluso salas cerradas por falta de mantenimiento, de profesionales e insumos.

“Esta iniciativa nos une a todos los que tenemos el compromiso de mejorar la salud pública en la ciudad”, afirmaba Macri durante la conferencia de

---

(12) La insistencia en la falta de inversión anterior consigue arrastrar cierta legitimidad en vistas de que guarda un anclaje con la realidad. Las áreas sociales de las gestiones anteriores fueron más priorizadas discursivamente que en la práctica. El accionar había sido errático y carente de la visión global necesaria para concretar las propuestas anunciadas. Surgían continuamente programas sociales superpuestos, desarticulados entre sí, carentes de diagnósticos, planificación y evaluación. Esta divergencia entre los postulados y el modo de gestionar lo estatal fue condición de posibilidad y punto de partida del macrismo. (13) El gobierno porteño había anunciado la demolición de este hospital por ser su edificio “irrecuperable”, a fin de levantar en ese predio un hospital de alta complejidad. Los indicadores de aquella irrecuperabilidad –para que el lector juzgue por sus propios medios– eran: el cableado eléctrico de tela, cañerías de la época en que se construyó, pabellones con filtraciones de humedad, rotura de mampostería y vidrios rotos. Algunos trabajadores denunciaron la existencia de acuerdos con entidades privadas –puntualmente, el Hospital Italiano y el Alemán– para la utilización de ese predio.





prensa donde presentaba un acta acuerdo firmada por los gremios del sector (entre los cuales estaba, claro, la AMM). Ese “todos comprometidos con la salud pública” eran el propio Gobierno, el Sindicato Único de trabajadores de la Ciudad de Buenos Aires (Sutecba)... y la AMM. La estrategia había sido distinta a la del Centro Cívico: primero se consensuaba con las cúpulas gremiales, y así se presionaba bajo una máscara de legitimidad –cuando en realidad los trabajadores habían denunciado esta firma inconsulta– un accionar de legalidad dudosa: la Legislatura no había sido siquiera informada –amén de que le corresponde también parte de la función de gobierno, claro.

### **Abandonar, licitar, y al fin andar sin presupuesto**

Entre los colectivos que se movilizaron en contra del Complejo Hospitalario del Sur hubo quienes apelaron al valor patrimonial de edificios y terrenos. Pero a la renta financiera poco le importa la historia. Y a los espacios verdes los visualiza como meros terrenos ociosos. Como resultado, los antiguos hospitales-parque son interpretados como una buena oportunidad de hacer negocios.

Tanto los terrenos del Borda y sus aledaños como los de estos tres otros hospitales se ubican, por otra parte, en un marco territorial para el que el Gobierno tiene planes distintos a la salud pública. “Parque lineal del Sur” fue el nombre que lleva un concurso auspiciado por la Federación Argentina de Entidades de Arquitectos y organizado por la Sociedad Central de Arquitectos. Presentado como la punta de lanza de un gigantesco negocio inmobiliario en los barrios del Parque de los Patricios y Barracas, quienes retomando la idea de “humanización” del espacio público propuesta por el Ministerio de Desarrollo Urbano ganaron el concurso no siempre consignaban correctamente en sus proyectos los nombres de los hospitales de la zona ni conocían a ciencia cierta sus funciones.

En la Ciudad de Buenos Aires ha sido donde más se han puesto de manifiesto los vínculos entre transformaciones productivas y socioespaciales que, habiendo comenzado en la última dictadura militar, tuvieron su auge durante la década del 90. La desregulación financiera y la apertura de mercados produjeron una fuerte penetración de capital extranjero, y la ciudad se transformó profundamente atendiendo a funciones distintas a las necesidades locales. La orientación privada fue acentuando la disgregación del conjunto urbano a partir de la constitución del mercado inmobiliario como decisor más influyente. El criterio estratégico de los intereses particulares se basa





en la distinción entre lo que representa momentáneamente una oportunidad económicamente rentable y lo que no. En consecuencia, prioriza el otorgamiento de fragmentos de ciudad para el consumo intensivo de los sectores privilegiados. Se descuida así la organicidad de la ciudad como un todo junto con el mediano y largo plazo, transfiriendo el poder estatal hacia quienes se imponen a través del mercado —deja de accionar directamente sobre el territorio para ser promotor de la intervención sobre el mismo.

Pero no sólo a los arquitectos se los convocaba desde el Ministerio de Desarrollo Urbano a competir por el destino de fragmentos de ciudad. Los colegas de Macri —él es Ingeniero Civil— continuaron recibiendo ellos sí el derrame de los fondos públicos. Empresas constructoras nacidas en la década del 90 gracias a las tercerizaciones (como Mejores Hospitales S.A., VGM Think bricks Arquitectos Asociados S.R.L., KIR S.R.L., SES S.A., entre otras) se robustecían por las obras que el sector salud aportaba junto con el educativo, la Policía Metropolitana, entre otros. Las tareas de mantenimiento, refacción, seguimiento de costos y consumos, elaboración de documentos técnicos, desarrollo de obras, servicio integral de limpieza, mantenimiento y urgencias de aparatología médica, parqueización y jardinería, continúan en la actualidad a su cargo.<sup>14</sup>

## El ajuste que gobierna por TV

Conexión tal vez no tan evidente, los devenires del Ministerio de Salud en los últimos años se comprenden mejor cuando se los analiza en contrapunto con las iniciativas del Ministerio de Desarrollo Urbano. También, las del Ministerio de Modernización. Curiosamente, este último nombre recuerda la década de los 90, cuando se instalaba un ideario de desacreditación de lo público, prestigiando la intervención del mercado.

La gestión del PRO en la Ciudad apeló fuertemente en sus discursos al concepto de “lo público”. De acuerdo con la erogación presupuestaria, lo que centralmente incluía este concepto remite a los espacios de

---

(14) Existen además una serie de nichos para la tercerización de funciones públicas —y el negocio que de allí puede desprenderse. Un ejemplo: cuando los pacientes que se atienden en el subsector público declaran tener obra social o alguna cobertura de medicina prepaga, corresponde facturarle a la entidad declarada la prestación brindada. Macri dispuso que de ello se encargue la “Agrupación Salud Integral”. Desde entonces, los hospitales porteños dejaron de recibir el monto estipulado.



transitabilidad. Veredas, plazas, y también publicidad –de su gestión o del PRO: el color utilizado no permite distinguir unas de otras– se llevaron las cifras más altas de dinero público. Sumado a lo anterior, el enrejamiento de espacios verdes señala tanto el carácter restringido de aquella transitabilidad como la importancia de que resulte visualmente agradable. Puede pensarse que esto último le otorga réditos tanto en cuanto a votantes como a su proyección hacia la atracción de capitales merced al énfasis en el desarrollo de la industria turística. Como sea, que la ciudad esté “linda” es un objetivo central.

Pero... las apariencias engañan. La misma intención estetizante del espacio público –o visible públicamente– guió la realización de una serie de tareas edilicias en los “halles” de los hospitales –como en el Hospital Penna– apenas comenzada la gestión. Apostando al achatamiento propio del mundo de las imágenes, esto aparecía ante los desprevenidos como que “se están haciendo muchas obras en salud”. Al mismo tiempo, esto permitía cierto flujo de recursos al sector privado. Mientras tanto, en los hospitales existían problemas serios con la provisión de medicamentos insumos –situación que la centralización de las compras no había hecho sino agravar. Al desabastecimiento se sumaba la disminución de la planta de trabajadores, tanto en lo que a profesionales respectó como al escalafón general.<sup>15</sup> La falta de nombramientos, el recorte de los sueldos, el incumplimiento de los aportes previsionales, el argumento de la falta de presupuesto –en el marco de la subejecución, cabe aclarar– para financiar los cargos concursados para cubrir retiros. Y el hecho de que la falta de gas que afectó al Borda encontrara tanta resonancia mediática no debe hacernos creer que fue el único hospital donde el suministro estuvo cortado.

Una última postal termina de resumir el gobierno a través de la imagen. En el Hospital Álvarez se incendió una dependencia administrativa. Al día siguiente, Macri salió en los diarios recorriendo las instalaciones para evaluar los daños provocados. Al poco tiempo se pintaron algunas fachadas y se instalaron detectores de humo y cámaras de seguridad. Sin embargo, la reconstrucción de sectores enteros afectados por el incendio se postergaría indefinidamente.

Ante esto, me interroga un trabalenguas. ¿Estarán estetizando la desestatización?

---

(15) El cual incluye a técnicos, administrativos y personal de maestranza.





## Consideraciones finales

¿Existe un plan neoliberal para la salud pública en la Ciudad? Depende. Depende de qué se entienda por plan. Hemos mencionado que formalmente no puede ubicarse un programa de gobierno, por lo cual la política debe ser reconstruida a través de un trabajo de indagación. Depende también de si consideramos sólo lo atinente a la salud pública o incluimos la consideración de planes que surgen con otros intereses. Depende, finalmente, de qué se entienda por “público”.

Lo que fue sucediendo en estos años en los establecimientos estatales de salud se corresponde con un entramado de relaciones donde usuarios, trabajadores, legisladores, cúpulas gremiales, medios de comunicación, sociedades profesionales, y un cúmulo de grupos empresarios pugnan por establecer sus propias definiciones. El subsector público de Salud, al mismo tiempo, derrama beneficios hacia otros grupos interesados: su deterioro se mide también en términos de nuevos afiliados para las medicinas prepagas y más profesionales que aceptan las condiciones de trabajo que estas imponen. Su rol específico se dirime entonces entre la igualación social y la oportunidad de una serie de negocios en distintos intersticios. Desde la perspectiva de los destinatarios, su avasallamiento se suma al carácter precario de lo ofrecido por las áreas sociales del gobierno.

Lo público se debate, además, en sus contornos. Una serie de actores privados o fronterizos disputan por entrar dentro de sus límites –la AMM resulta un claro ejemplo en este sentido. Intentando contrarrestar esto, una serie de actores resiste, denuncia, rechaza. Las movilizaciones en defensa de lo público han sido claves, y en tanto tales han contribuido a disputar su sentido. Sin embargo, su activismo no consigue contrarrestar el carácter fragmentario del accionar de gobierno. Ni la falta de mirada de conjunto ni la falta de proyección a mediano y largo plazo logran ser revertidas desde estas resistencias. El carácter unificador, potencialmente universalizante, que otorga el poder formal del Estado queda puesto en entredicho, junto con la proyección temporal que su accionar específico habilita.

Mientras los masivos spots publicitarios del PRO –y de la gestión macrista– aludían a realizaciones y logros, las continuas desmentidas quedaban a cargo de colectivos sociales, asociaciones profesionales, y otra serie de agrupaciones con menor llegada a la opinión pública. Es que no resulta sencillo llegar a los medios masivos. De hecho, el impacto como criterio de relevancia mediática tuvo como resultado paradójal





que la amenaza que los modelos de gobierno neoliberales representan en términos de integración social llegara a la pantalla grande a través de lo sucedido en una institución excluyente por definición como el manicomio. Pero tal como fui describiendo, aquel accionar que recibiera allí la desaprobación generalizada no era excepcional ni aislado.

El macrismo, una de las versiones locales que asume el neoliberalismo, fue probando distintas estrategias para sustituir las lógicas redistributivas por otras competitivas y atraer capitales volátiles a partir de asumir los riesgos de las inversiones. En todas ellas el respeto por los marcos legales resulta altamente problemático. La información no circula por carriles formalmente establecidos. Las decisiones son tomadas por cúpulas de representatividad dudosa y entre bambalinas. La omisión es parte fundamental de las acciones. Las decisiones sobre el destino de la Ciudad y sus establecimientos son concursadas libremente o quedan sujetas a la iniciativa de particulares. Los disidentes se exponen a una batería de apremios y tácticas represivas. La entrada de nuevos poderes económicos y la persistencia de los antiguos resulta distintiva. Los sectores privados van entrando silenciosamente. La imagen y el eslogan publicitario son uno de los principales resortes de consenso. La desigualdad emerge ante cada nueva oportunidad de negocios.

El macrismo no necesariamente acompaña su gestión con discursos militantes acerca del neoliberalismo. De hecho, su carácter pragmático incluye sin mayor conflicto la utilización de discursos que en principio parecieran contradecir su accionar. Pero estos eslóganes, junto con el embellecimiento como meta, nos hablan de otro tipo de vaciamiento, que es condición y resultado de su gestión. Y que se nos muestra cada vez que intentamos ubicar las líneas de continuidad histórica de sus tácticas y argumentos.

El neoliberalismo no implica la mera implantación un modelo uniforme. El irregular y contradictorio proceso de neoliberalización toma cuerpo a lo largo de instituciones heterogéneas, opera por prueba y error –ensaya y aprende. Se presenta como ahistórico mientras se hibrida con las historias locales. Aprovecha las oportunidades locales para extender proyectos globales. Y muestra su carácter tan pragmático como ilusorio al requerir una y otra vez los favores de la intervención estatal para la expansión de capitales.

La Ciudad de Buenos Aires se presenta como un ámbito complejo donde convergen múltiples realidades: espacio de reproducción cotidiana, lugar de negocios, arena electoral, territorio de gestión, espacio de





producción de símbolos a nivel nacional. Son modelos contrapuestos de ciudad los que subyacen a las disputas por el destino de los establecimientos públicos. Y lo público como sentido se debate en el interjuego entre lo que se publica o se muestra y lo que efectivamente se hace, entre lo que se muestra masivamente y lo que pueden conocer quienes tienen contacto directo con las instituciones, sea porque las utilizan o porque trabajan en ellas –o porque las investigan.

## Bibliografía

Adissi, G. (2013a). “La construcción de la ‘salud mental’ como problema de agenda -Ciudad de Buenos Aires, 2007-2012”, en *Anuario de Investigaciones 2012 del Centro Cultural de la Cooperación*. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

----- (2013b). “Salud Mental”: escenario político y cristalización de los términos del debate en la Ciudad de Buenos Aires, en *La revista del CCC* [en línea], N° 17. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Ciccollella, Pablo (2009). “Buenos Aires: una metrópolis postsocial en el contexto de la economía global”, en Pírez, Pedro (Editor), *Buenos Aires, la formación del presente*, OLACHI, Quito.

Cicolella, Pablo y Mignaqui, Iliana (2009). “Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano”, en Pogiese, Héctor y Cohen Egler, Tamara Tania (comps.) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Cohen, Francis, (2009). *Regulación del sistema de salud post-convertibilidad: desafíos y orientaciones recientes*. Buenos Aires: CIEPP (Documento de trabajo N° 68).

Cravino, María Cristina (2009). “El mercado inmobiliario extralegal y las transformaciones en la territorialidad barrial en las villas de la Ciudad de Buenos Aires”, ponencia presentada en la Reunión de Antropología del Mercosur.

Cravino, María Cristina (2010). *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires: UNGS.

Cuenya, Beatriz y Manuela Corral (2011). “Empresarialismo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”, en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 37, N° 111, pp. 25-45.

Danani, Claudia (2008). “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”, en *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1), enero/abril, pp. 39-48.

Gorelik, Adrián (2004). *Miradas sobre Buenos Aires -historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI.

----- (2006). “Modelo para armar: Buenos Aires, de la crisis al boom”, en *Punto de Vista, revista de cultura*, año 29, N° 84, abril, pp. 33-39, Buenos Aires.





Grassi, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Buenos Aires: Espacio.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

----- (1989). "From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in Urban Governance in late capitalism", *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, vol. 71, N° 1, pp. 3-17.

Kulfas, Matías (2006). "Modelo de ciudad y desindustrialización en la Ciudad de Buenos Aires", en *Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), N° 218, feb-mar pp. 34-50.

Mignaqui, Iliana y Arias, Santiago (2008). "Política fundiaria y desarrollo urbano: oportunidades y amenazas para la tierra vacante en Buenos Aires", en Actas Segundo Seminario "Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el desarrollo local", 10 de junio de 2008. Resistencia, Chaco.

Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.

Pírez, Pedro (2004). "La configuración metropolitana de Buenos Aires: expansión, privatización y fragmentación", en *Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) N° 208, nov.-dic., pp. 111-134.

----- (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la Ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

----- (2009). "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", en Pírez, Pedro (Editor), *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACCHI.

Prévôt Schapira, Marie-France (2000). "Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. II N° 7, pp. 405-431.

----- (2001). "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 19, dic., pp. 33-56. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

----- (2002). "Buenos Aires en los 90: metropolización y desigualdades", en revista *Eure*, vol XXVIII, N° 85, pp. 31-50, dic., Santiago de Chile.

Prévôt Schapira y Cattaneo Pineda (2002). "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una ciudad polarizada", en revista *Eure*, vol XXXIV, N° 103, dic., pp. 73-92, Santiago de Chile.

Rodríguez, Alfredo y Rodríguez, Paula (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: Editores Rodríguez y Rodríguez - Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).

Smith, Neil (2008). "New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy", en Brenner, N. y N. Theodore (Edit.) *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Malden: Blackwell, pp. 80-103.

Svampa, Maristella (2000). "Clases medias, cuestión social y nuevos marcos de sociabilidad", en *Punto de Vista*, N° 76, Buenos Aires, pp. 35-62.





----- (2001). *Los que ganaron*. Buenos Aires: Biblos.

Theodore, Nik; Jamie Peck y Neil Brenner (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en *Temas Sociales*, N° 66, Santiago de Chile.

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2001). "Estado regulador: ¿un sucedáneo de la competencia?", en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6, Buenos Aires, 5-9 noviembre.

----- (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Ziccardi, Alicia (2001). "Las ciudades y la cuestión social", en Ziccardi, A. (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía -los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

## Fuentes consultadas

<http://nueva-ciudad.com>

<http://anred.org>

<http://agenciawalsh.org>

<http://alejandrobodart.com.ar>

<http://ar.vlex.com>

<http://arqa.com>

<http://bairesparatodos.com>

<http://bastadedemoler.org>

<http://blogsdelagente.com>

<http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

<http://lanacion.com.ar>

<http://cai.mdebuenosaires.gov.ar>

<http://cuartointermedio.com.ar>

<http://currinonline.blogspot.com.ar>

<http://desesperadamentesequetevoayamar.blogspot.com.ar>

<http://clarin.com>

<http://edicionciudad.com>

<http://es.wikipedia.org>

<http://es.wordpress.com>

<http://findelcapitalismo.blogspot.com.ar>

<http://forum.skyscraperpage.com>

<http://hospitaludaondo.org>

<http://igualdadderechoydehecho.blogspot.com.ar>

<http://jorgeselser.com>

<http://la-bocina.com.ar>

<http://labengalaperdida.blogspot.com.ar>

<http://lageneracionsiguiente.blogspot.com.ar>

<http://liamendez.blogspot.com.ar>

<http://mauriciomacri.com.ar>

<http://muymacri.blogspot.com.ar>

<http://pagina12.com.ar>

<http://laprensa.com.ar/>

<http://nodigasmasnada.blogspot.com.ar>

<http://noestatanbuenobuenosaires.blogspot.com.a>



<http://nuestrapropuesta.com.ar>  
<http://nueva-ciudad.com>  
<http://nuevaamericalatinaunida.wordpress.com>  
<http://observatoriohospital.blogspot.com.ar>  
<http://oftalmonet.com>  
<http://onasestudio.blogspot.com.ar>  
<http://periodismovivo.com.a>  
<http://salvemosalmuniz.blogspot.com.ar>  
<http://seprin.com>  
<http://socearq.org>  
<http://tiempo.infonews.com>  
<http://tn.com.ar>  
<http://trade.nosis.com>  
<http://troyanosdelsistema.blogspot.com.ar>  
<http://tuopinas.org>  
<http://tvmundus.wordpress.com>  
<http://vitaminadigital.blogspot.com.ar>  
<http://whotalking.com>  
<http://www.a1noticias.com.ar>  
<http://www.an54.com.ar>  
<http://www.baires-salud.com.ar>  
<http://www.buenosaires.gob.ar>  
<http://www.buenosairesdanza.gov.ar>  
<http://www.buenosairesosos.com.ar>  
<http://www.cac.com.ar>  
<http://www.cadena3.com>  
<http://www.casaronald.org.ar>  
<http://www.ccgsm.gov.ar>  
<http://www.comunas24.com.ar>  
<http://www.cronica.com.ar>  
<http://www.cta.org.ar>  
<http://www.diariopopular.com.ar>  
<http://www.diarioregistrado.com>  
<http://www.diarioveloz.com>  
<http://www.diarioz.com.ar>  
<http://www.docsalud.com>  
<http://www.elbarriopueyrredon.com.ar>  
<http://www.elcivico.com>  
<http://www.elcomercial.com.ar>  
<http://www.elintransigente.com>  
<http://www.elnoticierodetexcoco.com>  
<http://www.elsindical.com.ar>  
<http://www.feduba.org.ar>  
<http://www.frentetransversal.org.ar>  
<http://www.fundacionflexer.org>  
<http://www.hospitaldurand.org.ar>  
<http://www.infohabitat.com.ar>  
<http://www.infonews.com>  
<http://www.informerreservado.net>  
<http://www.lapistaoculta.com.ar>  
<http://www.lapoliticaonline.com>  
<http://www.laprensa.com.ar>  
<http://www.larazon.com.ar>  
<http://www.lndnoticias.com.ar>





<http://www.lubertino.org.ar>  
<http://www.medmun.org.ar>  
<http://www.minutouno.com>  
<http://www.nacionalypopular.com>  
<http://www.noticiasurbanas.com.ar>  
<http://www.novanacional.com>  
<http://www.parlamentario.com>  
<http://www.partidosolidario.org.ar>  
<http://www.perfil.com>  
<http://www.politicaymedios.com>  
<http://www.psi.uba.ar>  
<http://www.puntadeliceberg.com.ar>  
<http://www.revistavienda.com.ar>  
<http://www.saludinvestiga.org.ar>  
<http://www.taringa.net>  
<http://www.techint.com>  
<http://www.telam.com.ar>  
<http://www.tribunadesalud.com.ar>  
<http://www.kir.com.ar>  
<http://www.cylex.com.ar>  
<http://www.obrapublica.com>  
<http://www.ses-sa.com.ar>  
<http://www.cedeflaw.org>  
<http://defensoria.jusbaires.gov.ar>  
<http://www.mejores-hospitales.com.ar>  
<http://lafabricaportena.com>  
<http://www.cedom.gov.ar>  
<http://elceodelagente.blogspot.com.ar>  
<http://www.diarioregistrado.com>  
<http://es.globalvoicesonline.org>  
<http://po.org.ar>  
<http://malditoentusiasta.com>  
<http://periodicovas.com>  
<http://soydondenopiense.wordpress.com>  
<http://www.l.rionegro.com.ar>  
<http://bordaymas.blogspot.com.ar>  
<http://argentina-socialista.blogspot.com.ar>  
<http://www.bairesopina.com>  
<http://www.elvigiaedeexaltacion.com.ar>  
<http://sur.infonews.com>





# Neoliberalismo y asistencia social en la Ciudad de Buenos Aires

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS TRANSFORMACIONES RECIENTES DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS<sup>1</sup>

*Ana Logiudice*

### **A modo de introducción**

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar las transformaciones experimentadas por la política social asistencial a partir de la asunción de Mauricio Macri como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fines de 2007.

Tal asunción constituye un punto de inflexión en la historia local puesto que representa la primera elección, desde la consecución de la autonomía político-institucional en 1996, de una autoridad perteneciente a un signo ideológico claramente emparentado con expresiones políticas de la centro-derecha, que en la década de los 90 supieron adherir al proyecto político neoliberal. En este sentido, el objetivo del trabajo consiste en determinar en qué medida la llegada al gobierno de una fuerza política de estas características se ha instituido también como punto de inflexión para la política asistencial. En otras palabras, buscamos establecer si esta elección ha redundado en transformaciones de la política asistencial que refuerzan o revierten, según el caso, algunas de las tendencias históricas que, en la materia, se venían produciendo en la Ciudad.

---

(1) El presente trabajo fue elaborado en el marco del proyecto “Los planes sociales en la ‘era kirchnerista’: ¿hacia una universalización de la política social o nuevas modalidades de la política social asistencial?”, dependiente del Departamento de Estudios Políticos del Centro Cultural de la Cooperación y discutido con las integrantes de dicho proyecto, Lic. Clara Bressano y Natalia Borghini.





En este orden de ideas, definimos a la política socio-asistencial como aquella intervención social del Estado destinada a atender a la población no integrada a la sociedad capitalista por vía de los mecanismos axiales, como son la regulación de la condición salarial y los servicios sociales universales (Soldano y Andrenacci, 2006). Desde este punto de vista, la historia local de este tipo de intervenciones sociales del Estado no está exenta de particularidades y paradojas, pues especial es también la dinámica que tradicionalmente ha asumido la “cuestión social” en la Ciudad que, en el contexto nacional, ha evidenciado siempre un mejor desempeño en términos de empleo y condiciones de vida. Sin embargo, sabido es que bajo esta lectura global de su desempeño subyacen fuertes diferencias territoriales, en especial, entre las Comunas del Sur y el Norte de la Ciudad.

Asimismo y más allá del mejor desempeño histórico local, la Ciudad no escapó a los impactos del proyecto neoliberal de los 90 ni a la crisis de éste, a inicios de la década pasada. Así, el peso de la política social asistencial fue *in crescendo* a lo largo de la década neoliberal, durante la cual, además, se transformó el propio perfil de la asistencia, que pasó de un abordaje semi-cerrado y asilar de atención de las minorías tuteladas de niños y ancianos pobres a otro basado en la transferencia de bienes a jefes de familia en edades centrales, crecientemente afectados por la desocupación. Más tarde, la crisis del modelo de Convertibilidad Cambiaria sobre el que se estructuraba el proyecto político neoliberal promovió una expansión sin precedentes de la asistencia social local, que redundó en una generalización de las transferencias monetarias y de bienes, que operaron como formas sustitutas de un ingreso que descendía en picada, al tiempo que crecía la recesión y se profundizaban el desempleo y la pobreza.

En este sentido, durante los años inmediatamente posteriores a la crisis, la asistencia social local hizo perdurar, por un lado, rasgos específicamente neoliberales de intervención como la provisión de bienes por un monto nunca superior a los mínimos biológicos de reproducción. Tal orientación tiene por objeto, para el pensamiento neoliberal, limitar la eventual incidencia de la asistencia social sobre la fuerza laboral disponible y la dinámica del mercado de trabajo. Sin embargo, por otro lado, la profundidad de la crisis imprimió una inusitada masividad a la asistencia que puso en cuestión la selectividad que había caracterizado la asistencia neoliberal de los 90, de modo tal de incluir, además de la población indigente, a aquella en condiciones de pobreza o tránsito hacia ella.





Sin embargo, puesto que los primeros programas de transferencias monetarias condicionadas<sup>2</sup> de gran alcance fueron aplicados en América Latina en plena vigencia del neoliberalismo y a instancias de los organismos internacionales de crédito y asistencia al desarrollo,<sup>3</sup> es dable afirmar que la masividad no constituye en sí misma un indicador de la superación del carácter neoliberal de la asistencia.

Así pues, la hipótesis que orientará la indagación que aquí se propone sostiene precisamente la acentuación en el ámbito local de ciertos rasgos específicamente neoliberales de la matriz de la asistencia social, que se evidencia en la continua refocalización que, a la vez, acompaña la remercantilización de ciertos servicios sociales de carácter universal. Para efectuar esta indagación, se analizará el derrotero de un conjunto de programas sociales representativos de la asistencia, entre los que se cuentan, planes de transferencias alimentarias y monetarias y los programas de subsidios destinados a atender la problemática habitacional, de alta trascendencia en la Ciudad, dado el impacto local que alcanza el déficit habitacional.<sup>4</sup>

## **La derecha política y el neoliberalismo asistencial en el ámbito local**

Desde la perspectiva teórica que asumimos definimos al neoliberalismo como un proyecto político de reorganización del capitalismo iniciado en la década del 70 que busca recomponer las condiciones de acumulación –debilitando al polo del trabajo y abriendo nuevas oportunidades de negocios para el capital– y, a la vez, restaurar el poder de las élites dominantes (Harvey, 2005). Este último había sido en parte condicionado por las mejores posiciones alcanzadas por el polo del trabajo con el Estado de Bienestar durante las décadas previas a la crisis de los años 70.

---

(2) Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas consisten en planes de suministro de sumas de dinero a familias consideradas pobres o vulnerables que exige el cumplimiento de controles de salud y el acceso a la escuela de los niños, a cambio de su percepción. Este tipo de intervenciones se sustentan en la idea de que los pobres deben fortalecer su capital humano de modo tal de estar en condiciones de enfrentar los riesgos a los cuales se encuentran expuestos y así evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza (Villatoro, 2004 y 2005).

(3) El Programa Educación, Salud, Alimentación (PROGRESA) de México, más tarde denominado “Oportunidades”, se inició en ese país en 1995 y el Bolsa Escola en Brasil en 1997.

(4) Según estimaciones oficiales del propio Gobierno de la Ciudad, el déficit habitacional alcanza el 9,7% de los hogares (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, s/f c).





En términos de política social, la restauración del poder de clase emprendida por el neoliberalismo implicó ante todo el dismantelamiento de los mecanismos que regulaban la condición salarial en favor de los asalariados como así también la remercantilización de los servicios sociales de salud, educación, previsión social y, en menor medida, vivienda, los que se reinstituyeron como nuevas fuentes de negocio para el capital.

El dismantelamiento de los mecanismos de regulación de la condición salarial se tradujo en un incremento de la precarización laboral, también abonada por los efectos del conjunto de transformaciones implicadas en el proceso neoliberal de reforma del Estado, como la política de privatización o las nuevas condiciones de inserción económica local en la dinámica del capital global.<sup>5</sup> Como ya expresamos más arriba, dicho dismantelamiento implicó una creciente asistencialización de la política social (Andrenacci, 2002), orientada a compensar los efectos de las políticas de ajuste estructural.

De este modo, puede afirmarse que la desregulación de la condición salarial y la asistencialización de la política social constituyen procesos coextensos. Por ello, uno de los rasgos que asume la asistencia neoliberal es el imperativo de compensar el costo social de los procesos de transformación neoliberal sin afectar, claro está, la dinámica –desregulada y precarizada– del mercado de trabajo. De allí que una de las principales características de la política social sea la focalización de los recursos en la población más pobre, es decir, en aquellos que evidencian generalmente mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo, conforme las características que la dinámica de la acumulación le imprime.

La selectividad de los mecanismos de acceso relativos a los ingresos monetarios de las familias, la limitación de los montos de los bienes transferidos y la obligatoriedad de realizar actividades laborales como contraparte de la ayuda recibida –usualmente en el marco de proyectos “comunitarios”– son algunos de los instrumentos tendientes a focalizar, es decir, delimitar la intervención sobre aquella población efectivamente

---

(5) Nos referimos centralmente a la apertura económica externa y al establecimiento de un tipo de cambio fijo que, durante los años 90 y hasta principios de la década pasada provocaron el dismantelamiento del complejo industrial y el incremento de la productividad del trabajo como forma de lograr competitividad internacional, por lo que concluyeron en un incremento de los niveles de actividad de la fuerza laboral y una reducción concomitante de las fuentes de trabajo.





inhabilitada para participar del proceso de valorización y ser integrada por la vía de la condición salarial.

A nuestro juicio, la focalización es el eje que articula los restantes aspectos de la intervención neoliberal, como la delegación selectiva de funciones en ciertas organizaciones comunitarias o la fijación de tareas de contraprestación laboral, que caracterizaban igualmente las políticas sociales de la década de los 90. Ambos mecanismos, articulados en torno de la realización de proyectos de tipo productivo o comunitario llevados a cabo por las llamadas “organizaciones de la sociedad civil” que incluyen la participación obligatoria de los perceptores, permiten garantizar la (auto) focalización del programa, es decir, la restricción del programa a los desocupados mediante el desaliento de la participación de los sujetos que, en condiciones de reproducir su existencia mediante la venta de su fuerza de trabajo, son excluidos de los programas y reorientados hacia el mercado de trabajo, por lo demás, cada vez más desregulado y flexibilizado.

Asimismo, es en razón de esta centralidad que la transformación parcial de estos mecanismos asistenciales neoliberales, como el desplazamiento de las organizaciones o el reemplazo de la contraprestación laboral por la condicionalidad educativo-sanitaria, que viene produciéndose en los últimos años a nivel nacional, no implica en sí misma una reversión del carácter neoliberal asumido por la asistencia, ya que la focalización se reedita bajo nuevas formas, tal como tendremos oportunidad de observar a partir del análisis de lo acaecido en la Ciudad.

A continuación se reseñan algunas de las transformaciones programáticas experimentadas por la asistencia local que tienden, a nuestro juicio, a reforzar su matriz neoliberal, a partir del examen de los programas de transferencia más relevantes del distrito: el Programa Ciudadanía Porteña y el Ticket Social, además de algunas referencias a los programas de transferencias para fines habitacionales. Todo ello, con el objeto de examinar en qué medida se reinstalan criterios focalizadores que predominaron en el pasado o bien se reeditan bajo nuevas formas.

### **Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en el ámbito local: antecedentes y evolución reciente**

El principal programa de transferencias monetarias con que cuenta la Ciudad es el denominado “Ciudadanía Porteña. Con todo derecho”, creado en el año 2005 y efectivamente puesto en marcha un año más





tarde. Los programas de asistencia que lo precedieron fueron el Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias (PAADAF) y al Vale Ciudad.

El Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias comenzó a implementarse a poco del estallido social de diciembre de 2001. Consistió en el reparto de cajas de comida a familias pobres. Sin embargo, la escasez de requisitos formales (emergente de una normativa que se aprobó recién un año después de iniciado el Programa) y la ausencia de verificación y exigencia de cumplimiento de los mismos lo transformaron en un programa relativamente desfocalizado, a tono con la amplia conflictividad política que caracterizaba el período e instaba a privilegiar la atención de las necesidades alimentarias antes que el control de la formalidad programática. La asistencia se distribuía especialmente por intermedio de las organizaciones sociales y asumía modalidades diferentes según se tratase de organizaciones villeras tradicionales o vinculadas a los movimientos de trabajadores desocupados. Para quienes no tenían vinculación organizativa y accedían individualmente al Programa, la asistencia era distribuida directamente por la administración gubernamental.<sup>6</sup>

Por su parte, el Programa Vale Ciudad fue lanzado por la administración local en el año 2003 en el barrio de La Boca con la pretensión, nunca alcanzada, de extenderse a todos los barrios de la Ciudad. Representó una iniciativa novedosa puesto que, por un lado, fue el primer programa de transferencias monetarias masivas destinado a la compra de alimentos en el ámbito local y, por otro lado, porque buscaba alentar la realización de compras en comercios barriales. Su limitado alcance se vinculó a la resistencia que opusieron ciertas organizaciones sociales y a la insuficiente voluntad política de la administración de modificar el *statu quo* alcanzado con dichas organizaciones en el marco de la salida de la crisis económica, social y política que caracterizó el fin del Modelo de Convertibilidad (Logiudice, 2012).

---

(6) Los perceptores que ingresaban individualmente recibían las cajas en operativos directamente organizados por la Administración, mientras que el resto lo hacía por intermedio de las organizaciones, quienes intervenían asimismo en la selección de las familias que eran incorporadas al Programa. Asimismo, todos los perceptores que accedían individualmente recibían la misma prestación, contrariamente a lo que ocurría con el resto de los grupos familiares cuya prestación dependió –durante la parte inicial del programa– de la organización que intermediara en los recursos públicos, de acuerdo a su vez de su poder de presión y capacidad de negociación.





Como mencionamos más arriba, hacia el año 2005, el Programa Ciudadanía Porteña reemplazó al PAADAF. A diferencia de este último, otorga una transferencia monetaria, realizada en forma bancarizada, para la compra de alimentos, medios de cocción e higiene destinada especialmente a familias indigentes y, en menor medida, familias pobres con niños. La transferencia<sup>7</sup> es efectuada a las mujeres a cambio del cumplimiento de los controles de vacunación y la asistencia regular a la escuela de la población infanto-juvenil.

La implementación del Programa constituyó un punto de inflexión en la política social local ya que, aunque mantuvo más o menos constante el número de familias amparadas por la asistencia alimentaria, implicó el arribo a la Ciudad de un programa de transferencias monetarias de carácter masivo, en reemplazo de la ya extensa distribución de alimentos producida por el PAADAF y de las incipientes transferencias monetarias en curso de ejecución mediante el Vale Ciudad. De hecho, la elección de la denominación del Programa por parte de las autoridades buscaba ligarlo a cierto imaginario universalista –aquel de la ciudadanía– y oponerlo, por ende, a las políticas restrictivas y focalizadas de la década neoliberal (Logiudice, 2012), a pesar de que el mismo había sido desarrollado por profesionales que se habían desempeñado como funcionarios de áreas sociales nacionales durante la década de los 90.

Si bien el Programa resultó una iniciativa superadora de las anteriores, el mismo asumió rasgos prototípicos de los programas de transferencias monetarias condicionadas impulsados por los organismos internacionales de crédito y asistencia al desarrollo generalizados en América latina durante la misma época, tales como la imposición de los denominados “test de no pobreza” para la selección de las familias receptoras, el pago bancarizado de la ayuda y la multiplicación de las exigencias de realización de controles educativos y sanitarios, todo lo cual se aborda en los apartados que siguen.

Por un lado, la naturaleza monetaria de la transferencia, en lugar de su realización “en especie”, dotaba a las familias de mayores posibilidades de elección de los bienes a consumir y de la forma de satisfacción de las

---

(7) A diferencia de la Asignación Universal por Hijo, la transferencia no es solo para la población menor de 18 años, sino para todos los miembros del hogar, aunque la misma alcanza montos relativamente menores que en el primer caso.





necesidades alimentarias. Por ello, más allá de su formato, fuertemente inspirado en los organismos internacionales de crédito y asistencia al desarrollo, la calidad de la protección social suministrada resultó superior a las intervenciones alimentarias previas. Por otro lado, en tanto que programa de transferencias monetarias condicionadas, la masividad del programa de Ciudadanía Porteña resultaba muy superior a la del Vale Ciudad. Sin embargo, si se tienen en cuenta las familias que antes recibían alimentos, la envergadura del Ciudadanía era similar a la de las intervenciones existentes hasta ese momento.

El arribo del PRO, a fines del 2007, a la gestión de gobierno no produjo cambios sustanciales en materia de funcionamiento del Programa, aunque introdujo un componente denominado Estudiar es Trabajar. El mismo consiste en la ampliación del monto del subsidio de los jóvenes de entre 18 y 25 años<sup>8</sup> que se encuentren insertos en el sistema educativo, con el objeto de promover la retención escolar y, de este modo, evitar la “reproducción intergeneracional de la desigualdad y la pobreza” (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, s/f b: 3).<sup>9</sup>

La nueva gestión también promovió el reemplazo de las todavía existentes “cajas de comida” por un sistema de chequeras denominado Ticket Social. Los tickets se orientaron a todas aquellas familias que, por no cumplir los requisitos (por ejemplo, de antigüedad de residencia en la Ciudad), no habían podido incorporarse al Ciudadanía Porteña. El mismo Programa se otorgaba –y otorga en la actualidad– a todas las familias nuevas que pretenden ingresar al Programa de Ciudadanía y que aún no pueden acreditar el cumplimiento de los requisitos contenidos en la normativa vigente.

El Programa Ticket Social suministra una prestación plana, es decir, que no varía conforme las características de las familias. Por este motivo el Programa es, de hecho, más laxo en cuanto a requisitos de acceso, pero también lo es respecto de permanencia pues ni siquiera conlleva el cumplimiento de condicionales de tipo educativo, sanitario ni de otra índole.

---

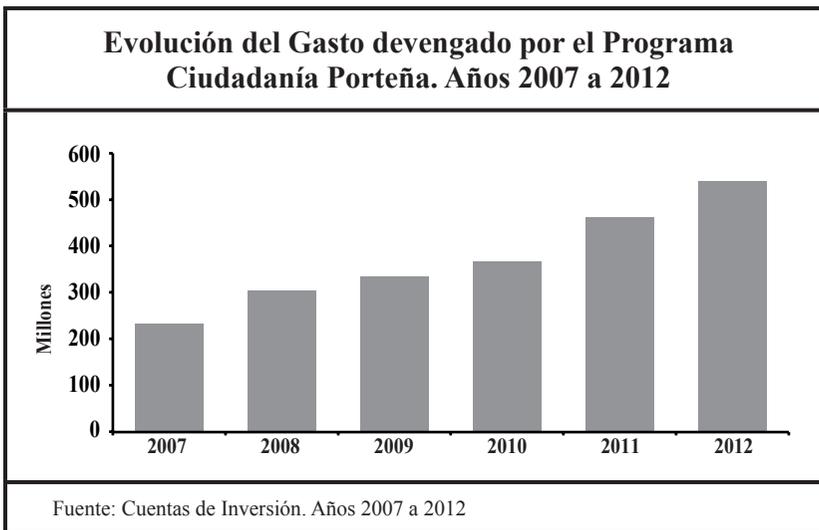
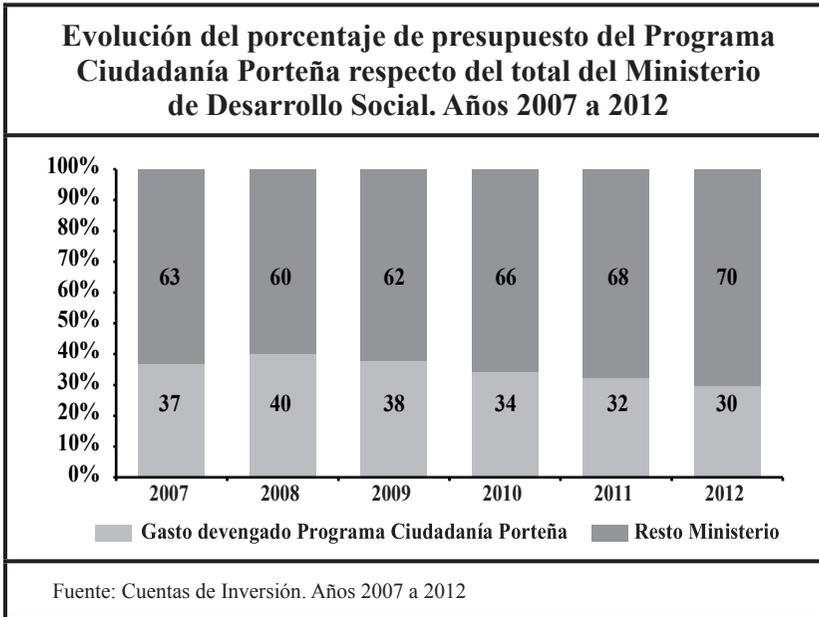
(8) En 2010 la cobertura de este componente se extendió a todos los jóvenes incluidos en el Programa que tienen hasta 29 años.

(9) Los perceptores que cursan los niveles primarios y secundarios se comprometen a asistir a la escuela y promover el año mientras que los que realizan estudios terciarios o superiores deben aprobar al menos dos materias al año.





El programa presupuestario Ciudadanía Porteña, que reúne el programa del mismo nombre y al Ticket Social, muestra la siguiente evolución del presupuesto devengado:<sup>10</sup>

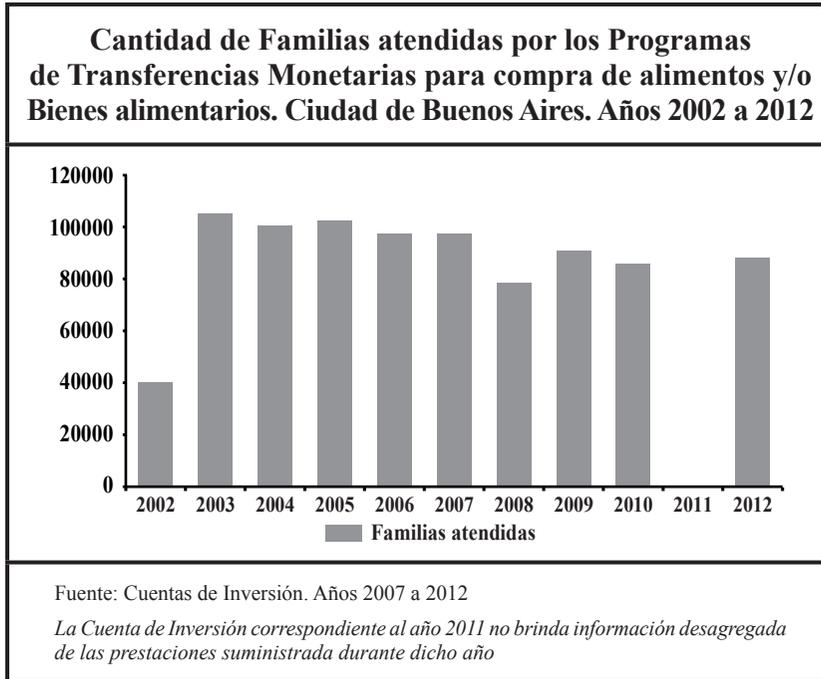


(10) Un programa presupuestario puede reunir varias herramientas de intervención también llamadas “Programas”, los que a su vez pueden o no tener normativa específica de creación o funcionamiento y más allá de estar contenidos en la Ley de Presupuesto.





Por su parte la evolución prestacional de los programas de transferencias, tanto de bienes como monetarias, destinada a la compra de alimentos es la siguiente:



Pese a la ausencia de transformaciones funcionales, el examen conjunto de la evolución presupuestaria y prestacional permite constatar que un descenso de las prestaciones que se registra desde 2008, es decir, desde la asunción de las nuevas autoridades. Por el contrario, los gastos del Programa han ido en aumento, aún cuando que se ha ido reduciendo su peso al interior de los gastos efectuados por el Ministerio de Desarrollo Social.<sup>11</sup> De esta forma, la disminución de las prestaciones es anterior a la puesta en marcha de programas nacionales de similares características (como la Asignación Universal por Hijo), que podrían haber afectado la dinámica del Programa.<sup>12</sup>

(11) En la década de los 90, el pensamiento neoliberal justificaba la focalización de los recursos argumentando la existencia de restricciones presupuestarias y las consiguientes necesidades de ajuste del gasto público (Ministerio Público Tutelar, 2011) lo cual no ocurre, evidentemente, en este caso.

(12) Como bien indica Sojo (2007: 123), “el salto de escala de algunos programas no debe conducir a sobreestimar la participación global de las transferencias monetarias condicionadas en los recursos destinados a la política social, ni su participación en el PBI”, entre otras razones, en virtud de la escasa cuantía de las transferencias efectuadas.





Así, más allá de la masividad de las transferencias, la implementación del Programa de Ciudadanía Porteña —en especial, bajo esta última gestión de gobierno— representó una refocalización de la política asistencial, tanto por los mecanismos de selección de los postulantes a las transferencias, cuanto por las características mismas que dichas transferencias asumieron. A continuación ampliamos este argumento.

### ***Focalización y acceso a la prestación***

En materia de acceso a la prestación, la selección de los perceptores se realiza desde sus inicios siguiendo el método individual/familiar que busca identificar a individuos u hogares en situación de pobreza, medida de acuerdo a los recursos —monetarios, patrimoniales, etc.— con que dichos hogares cuentan. Esto se efectúa mediante los llamados test de riqueza y test de medios indirectos<sup>13</sup> (Chiratoni, Novacovsky y Wermus, s/f). La aplicación de los mencionados test conlleva la realización de numerosos cruces de información con las diferentes bases de datos existentes y, en especial, la realización de un relevamiento de índole socioeconómica por medio del Registro Único de Beneficiarios (RUB), con el objeto de identificar tanto a la población erróneamente excluida como a la población equivocadamente incluida.

En este sentido, la multiplicación de los test de riqueza y no pobreza tiene un efecto refocalizador.<sup>14</sup> El programa resulta así más selectivo que la Asignación Universal por Hijo que, aunque en algún punto similar a los programas de transferencias monetarias condicionadas generalizados en la región desde la década pasada, establece un mecanismo de elegibilidad de los postulantes basado en la percepción de ingresos menores al Salario Mínimo, Vital y Móvil. El cumplimiento del criterio también se verifica mediante la realización de numerosos cruces de información relativos a la situación laboral y prestacional de los trabajadores pero que excluyen los test de no pobreza y, por ende resultan menos estigmatizantes y discrecionales

---

(13) Los primeros permiten determinar la posesión de un empleo formal o determinado patrimonio mientras que los segundos permiten estimar los ingresos (Chiratoni, Novacovsky y Wermus, s/f).

(14) En este sentido, la reducción del número de perceptores respecto de los postulantes ha sido puesta en evidencia por órganos de control gubernamental como la Auditoría General de la Ciudad, en su informe final de Auditoría Proyecto 3/08/13. Ciudadanía Porteña con Todo Derecho. Asimismo, la rigidez del índice de vulnerabilidad construido por el Programa fue puesta remanifiesto en la Resolución N° 2380 de 2008.





para con los perceptores.<sup>15</sup> Así, el programa Ciudadanía refuerza y reedita un imaginario meritocrático y estigmatizante que emana de la exigencia de demostrar permanentemente la condición de pobreza para acceder a la prestación.<sup>16</sup>

Un punto relevante relacionado con lo anterior resulta la clausura parcial de los ingresos al Programa de Ciudadanía Porteña. Inicialmente, el acceso al Programa estaba limitado a los antiguos perceptores de los programas alimentarios anteriores (Vale Ciudad y PAADAF), pero se esperaba su apertura a toda la población que reuniese los requisitos, una vez concluidos los procesos de migración de quienes por entonces eran ya perceptores de esa modalidad de asistencia. Sin embargo, el Programa permanece solo disponible para los perceptores que provienen del Ticket Social que, por lo demás, se incorporan tan solo cuando se realizan operativos de inclusión, es decir, nuevamente de acuerdo a la voluntad discrecional de la administración. Esta modalidad de acceso es contraria a lo que ocurre con otro tipo de intervenciones de transferencia de otras jurisdicciones, como la Asignación Universal por Hijo. Finalmente, las limitaciones de ingreso han provocado la concurrencia de las familias excluidas al Poder Judicial y a diversos órganos de control –como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad– para poder ser incluidas,<sup>17</sup> lo que han generado una extensa judicialización de la problemática social en la Ciudad.

---

(15) El funcionamiento burocrático agrava esta discrecionalidad. Como indica Handler (2003): “Siempre las reglas de selectividad son complejas (...) los test de funcionamiento exigen a los funcionarios interpretar, aplicar y monitorear reglas y reglamentos, beneficios y sanciones. Las organizaciones son sensibles a sus entornos políticos y sociales, en busca de apoyo y cooperación y para evitar la hostilidad. Para manejar estas necesidades en conflicto (...) los agentes institucionales estereotipan a los aspirantes, escogen a los que consideran más inclinados a responder y postergan o sancionan a quienes juzgan conflictivos. Se produce una exclusión inevitable de aquellos que, por cualquier razón, no pueden cumplir las normas” (2003: 171). Esta descripción también podría aplicarse al funcionamiento burocrático de los procedimientos de verificación de las condicionalidades.

(16) En este mismo sentido actúan los restantes mecanismos implementados por el Programa, tales como las visitas domiciliarias y consultas a instituciones y vecinos, destinadas a corroborar la situación socioeconómica de los hogares beneficiarios, las que además de estigmatizantes resultan discrecionales y atentan contra el derecho a la intimidad de las familias (Ministerio Público Tutelar, 2011). A su vez, estos test adquieren un carácter controvertido en tanto los instrumentos estadísticos actualmente disponible para evaluar los ingresos de los hogares, como la Canasta Básica Alimentaria han sido puestos en cuestión (Ministerio Público Tutelar, 2011).

(17) Al respecto, resulta altamente ilustrativa la Resolución N° 2195/2011 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.





En otro orden de ideas, cabe señalar que la duración del Ticket Social está formalmente limitada a los seis meses (prorrogable por un período o dos, en casos excepcionales), lo que también termina generando restricciones en materia de acceso y permanencia de la población en el Programa.

Asimismo, la persistencia de la focalización se observa en la continua exclusión de la población migrante carente de documentos que, habiéndose inscripto en Ciudadanía Porteña, fue derivada al Programa de Ticket Social que, como dijimos, alcanza un monto aun menor que aquel de Ciudadanía Porteña. La exclusión de buena parte de la población migrante resulta a tono con el retorno de un conjunto de políticas públicas que sustentan un discurso social excluyente respecto de quienes no se considera “dignos” de vivir en la Ciudad de Buenos Aires y, por tanto, tampoco tienen derecho a usufructuar su red de protección social—como por ejemplo, los servicios públicos de salud, restringidos para quienes no habitan en la Ciudad—. El denominador común de esta población es su pertenencia a los sectores populares.

De este modo, si bien el Programa asume desde su concepción misma —y, por tanto, desde sus inicios— un tinte refocalizador, el gobierno electo en 2008 no ha hecho sino acentuar este criterio mediante la multiplicación de procedimientos administrativos que refuerzan la exclusión de ciertos estratos de la población. Tal reducción obedece a una focalización más restrictiva que, como vimos, no se funda en una razón de índole presupuestaria. Antes bien, la merma de perceptores y la consiguiente refocalización poseen un fundamento político pues buscan no desalentar la concurrencia al mercado de la población considera empleable y, de este modo, no afectar la dinámica del mercado de trabajo.

### ***Focalización y monto de la prestación***

En cuanto al monto de la prestación otorgada por el Programa de Ciudadanía Porteña, el mismo se estipula en base a los requerimientos nutricionales de cada uno de los miembros de la familia, de acuerdo al sexo y la edad. Ello significa que la asistencia no se encuentra limitada a niños y adolescentes, sino que permite, en cambio, el acceso de familias sin hijos. Ello constituye formalmente un elemento a favor del Programa, que lo distingue de los restantes planes de transferencias monetarias condicionadas (Ministerio Público Tutelar, 2011), que suelen privilegiar el binomio madre-hijo. Asimismo, la cuantía de la transferencia varía según el grado de pobreza que evidencia la familia, siendo mayor en el caso de los hogares indigentes.





En este sentido, es importante notar que hasta 2008, el 70% de las prestaciones abonadas a los hogares oscilaba entre \$100 y \$400, lo que a su vez representaba el 30% del Salario Mínimo, Vital y Móvil (Logiudice, 2012).<sup>18</sup> Asimismo, según información de la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, el 50,6% de los hogares perceptores percibían el 75% del valor de la Canasta Básica Alimentaria mientras que el resto percibía el 50% (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2008).

Una evaluación de resultados efectuada por el Programa con anterioridad al período analizado, estimaba que el mismo había reducido la indigencia en un 25% y la pobreza tan solo en un 6% entre la población perceptora, a la vez que había coadyuvado a la disminución general de la pobreza entre la población total de la Ciudad en un 15% (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, s/f a).<sup>19</sup> Esta tendencia a la reducción de los niveles de pobreza e indigencia entre perceptores se habría mantenido, aunque con un ritmo sensiblemente más lento, al menos, hasta el año 2011, al igual que la brecha de la pobreza (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2011).

A su vez, conforme la normativa del Programa, el monto de prestación debe ajustarse a la evolución de la Canasta Básica Alimentaria elaborada por el INDEC. No obstante, la actualización de los montos resultó insuficiente para muchas familias, que recurrieron a la realización de denuncias judiciales tendientes a la resolución de la problemática.<sup>20</sup> De modo similar se han multiplicado las denuncias efectuadas en órganos de control referidas a declaraciones de caducidad de prestaciones de personas que percibían otra ayuda

---

(18) “El monto promedio del beneficio pagado correspondiente al mes de diciembre de 2008 es de \$363,40 oscilando entre un valor mínimo de \$100 y un máximo \$968. El importe promedio para los hogares que reciben una prestación por un valor del 75% de su canasta básica alimentaria es de \$428,30; mientras que para los que reciben una prestación por el 50% de su canasta básica alimentaria es de \$294,10” (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2008).

(19) Si bien la Asignación Universal por Hijo no registra aún evaluaciones de impacto, algunas estimaciones efectuadas sobre su impacto potencial realizadas en los inicios de su implementación, calculaban una reducción del 25% de los niveles de pobreza y del 50% de la indigencia (Roca 2010a y 2010b).

(20) Ello concluyó con el dictado de una sentencia judicial que obligó al Ejecutivo local a incrementar el monto de la asistencia social alimentaria a instancias de una presentación de la Asesoría General Tutelar, disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/cuando-multiplicar-los-panes-es-una-orden.html>, accesado, accesado 1/8/2013.





social, aun cuando desde el punto de vista normativo las mismas no resultaban incompatibles.<sup>21</sup>

En cuanto al monto transferido por el Ticket Social,<sup>22</sup> la misma es todavía más reducida que aquella del Programa de Ciudadanía Porteña, ya que se trata de una prestación plana, es decir, que no varía conforme las características de las familias, a menos que se trate de hogares con niños malnutridos o celiacos, los que perciben un adicional. Este monto es todavía inferior a los mínimos biológicos de reproducción que caracterizan al resto de los programas sociales de transferencias monetarias.

Los montos exiguos que asume las prestaciones –que, por lo general resultan menores a la provista por la Asignación Universal–, la multiplicación de incompatibilidades y la judicialización que exhiben los Programas pone en evidencia la reticencia del Ejecutivo local a superar la provisión de bienes más allá de los mínimos biológicos de reproducción, de forma todavía más notable que lo que ocurre con otros programas de transferencias monetarias condicionadas. Esto significa una persistente focalización, que se completa con la prioridad que el Programa otorga a la atención de la población indigente, que recibe montos de transferencia superiores a aquellas de la población pobre. Asimismo la fijación de techos más bajos para la asistencia permite explicar la menor contribución que efectúan estas herramientas de intervención a la reducción de la problemática de la pobreza. No afectar la dinámica del mercado de trabajo por la vía de los bajos montos parece ser el límite político que alcanza la compensación que provee la asistencia social neoliberal.<sup>23</sup>

---

(21) Al respecto debe tenerse presente que la normativa del programa planteaba la reducción del monto de la prestación percibida por aquellas personas que eran a la vez beneficiarias de otros programas sociales, como el Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, mientras que los programas nacionales implementados más recientemente, como la Asignación Universal por Hijo no plantean este tipo de incompatibilidades con los programas de empleo, aunque sí lo hacen con programas de transferencias monetarias para compra de alimentos. Más allá de no prever incompatibilidades, el Programa Ciudadanía Porteña ha procedido a dar la baja (en lugar de descontar montos) a los perceptores que además reciben prestaciones provenientes de otras jurisdicciones, como atestigua la resolución N° 5182 de 2008 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma.

(22) Históricamente, el monto de la prestación brindada por el Ticket Social ha sido de \$150.

(23) Este fenómeno ha sido abordado por la literatura especializada bajo la categoría de desmercantilización, fundamentalmente desarrollada por Esping Andersen. Como indica Handler, “la desmercantilización es una cuestión de grado: el nivel al que el individuo es liberado del mercado depende de la naturaleza del beneficio social, tanto de las condiciones de la ayuda como de su suficiencia. Cuando los beneficios son bajos y están basados en la necesidad, el mercado resulta fortalecido” (2003: 173).





Sin embargo, y aunque el número de hogares considerados pobres atendidos por el programa supera el número de los indigentes, el programa transfiere mayores montos a la población en condiciones de extrema pobreza, lo que también colabora con la refocalización del Programa.

### ***Focalización, bancarización y control***

Por último, para analizar los efectos refocalizadores del programa deben tenerse presentes otros aspectos que hacen a la modalidad de implementación de la prestación. En este sentido, también es importante señalar que el programa generalizó los pagos bancarizados. El establecimiento de esta modalidad, en sintonía con lo que ocurría con los restantes programas de transferencias monetarias condicionadas de la región, buscaba desplazar a las organizaciones sociales, en especial los movimientos de trabajadores desocupados, cuyo poder de intermediación en la utilización de los recursos públicos había crecido notablemente en el contexto de la crisis de los años 2001 y 2002.

En este orden de ideas, si bien el desplazamiento de las organizaciones sociales puede implicar la transformación de un rasgo esencial de la política socio-asistencial de los 90, no debe perderse de vista dos fenómenos. Por un lado, este corrimiento registrado en los programas asistenciales alimentarios no ocurre en todos los programas asistenciales de la Ciudad pero, sobre todo, no se dirige a todas las organizaciones sociales sino que busca dismantelar aquellas más vinculadas a los movimientos sociales y no tanto a las organizaciones tradicionales de la villa, históricamente más ligadas a la estructura político-institucional local. Por otro lado, este desplazamiento consagra una modalidad de gestión gerencial de los programas que tampoco resulta ajena a la lógica asistencial neoliberal. La misma consiste en el reforzamiento de las facultades de la administración –en detrimento de las organizaciones sociales– para la decisión respecto de la inclusión y permanencia de los “beneficiarios” en el Programa. Esta misma tesitura ha seguido la gestión asumida en 2007 respecto del nuevo programa alimentario creado para reemplazar al reparto de cajas de comida, es decir, el Ticket Social

(...) los dirigentes políticos, creemos que, en lo que se refiere a políticas alimentarias, el Estado tiene una responsabilidad que es indelegable. Entonces generamos los tickets para romper con los intermediarios. Y que la gente, en términos concretos, tenga una relación directa con los funcionarios. Y que reciba de manos nuestras. Entonces, los





tickets se reparten de la forma más transparente, en forma nominal.  
(...) No de locales políticos, ni de centros de jubilados, ni de grupos piqueteros ni de nada de eso. (Testimonio funcionario)<sup>24</sup>

La modalidad bancarizada, por otra parte, al encontrarse limitada a la adquisición de productos alimentarios, también expresa este sesgo paternalista y tutelar, limitando la capacidad de decisión de las familias respecto de su propio consumo, el que se presupone puede resultar nocivo para su propio bienestar (Ministerio Público Tutelar, 2011)

### ***Focalización, condicionalidad y tutela***

En materia de condicionalidad, las evaluaciones del programa destacan sus contribuciones respecto de la reducción del trabajo infantil, el incremento de asistencia de niños, adolescentes y jóvenes al sistema educativo –aunque en algunos niveles el acceso dista de ser universal–, a la vez que se refieren déficits en materia de controles de salud efectuados a los niños y niñas miembros de los hogares beneficiarios (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2011). Dichas deficiencias se vinculan con la necesidad de ampliar los servicios de educación y salud, tal como el propio gobierno reconoce y otros organismos públicos han indicado (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2011; Ministerio Público Tutelar, 2011).

Ahora bien, al respecto cabe interrogarse acerca de cómo interpretar las condicionalidades que han reemplazado a la contraprestación laboral.<sup>25</sup> Para comprender este fenómeno no debemos perder de vista, por un lado, que el 89,3% de las prestaciones otorgadas en el marco del Programa tiene una titularidad femenina y, por otro lado, el hecho de que 3 de cada 4 hogares perceptores están integrados por, al menos, un menor de edad (75,2%) (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2009). En este sentido, se observa que el Programa da continuidad a la clásica orientación de la asistencia fundada en el binomio madre-hijo (Álvarez Leguizamón, 2006)

---

(24) El testimonio ha sido recabado en el curso de proyecto de investigación desarrollado en el marco de la beca CLACSO-Crop, obtenida en el año 2009 y contenido en el artículo Transformaciones, innovaciones y límites de la Nueva Política Social Asistencial Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

(25) No obstante, en el caso del Programa Ciudadanía Porteña persiste la exigencia formal de participar en talleres de orientación laboral, además de la obligación de mantenerse activo en la búsqueda laboral.





pero, a la vez, esta composición de la población “beneficiaria” autoriza un recentramiento del programa sobre la población laboralmente inactiva o con lazos lábiles con el mercado de trabajo (generalmente considerada “inempleable”), que había sido incluida en los programas asistenciales como consecuencia de la crisis, que motivó la masificación de los programas de transferencias monetarias y de bienes.<sup>26</sup> Así, las evaluaciones efectuadas del Programa que se encuentran disponibles destacan que el mismo no ha producido consecuencias en términos de desaliento de concurrencia de la población al mercado de trabajo (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2011).<sup>27</sup> En este sentido, el Programa parece procurar, como otros que le son contemporáneos, una política de fijación de las mujeres a su rol de cuidadoras, contribuyendo al re-encierro doméstico de la población femenina. La condición de inactividad previa de una parte de las mujeres hace que la política de transferencias monetarias carezca de efecto de desaliento respecto de ese núcleo de perceptores. De ser así, ello significa, en otras palabras, que la asistencia sigue orientada por la premisa de no alterar la dinámica del mercado de trabajo.

También respecto de las condicionalidades, además de la orientación focalizadora cabe destacar la visión paternalista de los Programas de Transferencias monetarias condicionadas como el que nos ocupa. La exigencia de condicionalidades tales como la atención de los niños en materia de salud y educación se sustenta en la idea de que la población pobre puede carecer de información básica respecto de cómo acumular y proteger su propio capital humano, lo que a la vez supone que la pobreza es causada por la carencia de activos de esa índole por parte de los sujetos, lo que les impediría insertarse adecuadamente en el mercado (Ministerio Público Tutelar, 2011).

Finalmente, otro aspecto digno de atención es el carácter punitivo de las condicionalidades que, en el caso de este Programa resulta acentua-

---

(26) Más allá de las diferencias existentes entre Programas, el Plan Familias implementado a nivel nacional desde la misma fecha y hasta la aprobación de la AUH, como mecanismo de salida del Programa de Jefes de Hogares, registra tendencias similares de refocalización y orientación de la población destinataria.

(27) Conforme se deduce del documento, esta afirmación se funda en el incremento registrado en más de cuatro puntos porcentuales en los niveles de actividad y la suba superior al 2 por ciento de la tasa de ocupación de la población perceptora con más de 18 años. Cabe aclarar que este cálculo se efectúa sobre el total de la población perceptora, tanto femenina como masculina, sean éstos perceptores o no (Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, 2011).





do respecto de otras herramientas de similares características –como el Plan Familias o la Asignación Universal– en los que, antes que la baja de la prestación se promueve la suspensión o el no abono de una parte proporcional del total del “beneficio”.<sup>28</sup>

### **Intervenciones asistenciales sociohabitacionales: el Programa de Atención a Familias en situación de calle, focalización y remercantilización del acceso a la vivienda**

A diferencia de lo que sucede en otros niveles institucionales –como el nacional–, la asistencia social en los ámbitos locales tiende a otorgar mayor relevancia a la temática sociohabitacional pues son las municipalidades e intendencias las que llevan a cabo las políticas habitacionales transitorias destinadas a suplir las carencias de vivienda de la población que no puede acceder vía mercado en los grandes centros urbanos.

Ello es precisamente lo que ha sucedido en la Ciudad de Buenos Aires en el curso de la década de los 90, lapso en el que se agravó el déficit habitacional, se multiplicó la población en situación de calle y se volvieron manifiestos los efectos del desmantelamiento de las políticas públicas orientadas a la construcción de vivienda social.

Como consecuencia de estos fenómenos, a la tradicional política asistencial de reparto de materiales en villas, se sumó, entrada la segunda mitad de los años 90, la política estatal de subsidiar el alojamiento en hoteles de la población en situación de emergencia habitacional, además de la creación de un mayor número de hogares y paradores para personas en situación de calle.<sup>29</sup>

Sin embargo, fue recién en el año 2002, en el transcurso de la crisis económica, política y social, cuando se creó formalmente el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle,<sup>30</sup> por el que se proseguía

---

(28) Por lo demás, esta situación supone una violación del procedimiento legal establecido (Ministerio Público Tutelar, 2011). Diversas situaciones judicializadas relativas a bajas de subsidios en virtud del cumplimiento de las condicionalidades se relatan en el informe producido por el Ministerio Público Tutelar (2011). También es ilustrativa la Resolución N° 2408/2008 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, al igual que la Resolución N° 2380 del mismo año.

(29) Dto. 607/97.

(30) Dto. 895/02.





y ampliaba la política de subsidios habitacionales transitorios. El mismo instituía un subsidio que era abonado directamente destinado a la familia, en reemplazo de la antigua modalidad según la cual el estado local efectuaba los pagos al propietario del hotel.

Por otro lado, la norma establecía que a cambio de la percepción del subsidio los perceptores debían acreditar la asistencia de los hijos menores a establecimientos educativos, el cumplimiento de los planes de vacunación, el destino habitacional del subsidio recibido, además de realizar una contraprestación si así lo dispusiese la autoridad de aplicación. No obstante, pese a la proliferación normativa de los requisitos de acceso destinados a “acreditar” las condiciones de necesidad de la población demandante, como la comprobación del “adecuado” uso del subsidio otorgado, no dio lugar a la conformación de ningún mecanismo institucional que penalizara el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia.

Asimismo y más allá de la diferente modalidad de pago del alojamiento, la población perceptora terminaba por albergarse en similares establecimientos y en iguales condiciones de hacinamiento y turgurización, dado el escaso monto del subsidio percibido, la limitada duración de la asistencia y las dificultades de acceder a un alquiler regular. Como consecuencia, los efectos de esta política en términos de fragmentación social y segregación espacial se perpetuaron.

Paralelamente, desde el punto de vista normativo ya desde la creación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos a fines del año 1997 se sancionaron un conjunto de leyes fundamentales que establecía la responsabilidad estatal en materia de vivienda y buscaban fortalecer su rol en la provisión de este tipo de servicio público, tales como la Ley 148, que fijaba la radicación y urbanización de Villas de Emergencia, y la Ley 341, que pautaba las condiciones de acceso a la vivienda social y favorecía el desarrollo de planes autogestionarios. Pero la falta de voluntad política para enfrentar una problemática tan compleja como la urbanización, la persistente ausencia de regulación del mercado inmobiliario local y la merma de recursos públicos derivados de la crisis dificultaron la traducción efectiva de las nuevas normas en instrumentos de intervención, más que de un modo muy incipiente.

No obstante, la asunción del nuevo gobierno en 2007 no hizo sino paralizar los escasos avances obtenidos hasta el momento, contribuyendo





al desmantelamiento de las herramientas de gestión de la vivienda social –por la vía del desfinanciamiento<sup>31</sup> y la fragmentación de las instituciones intervinientes–.<sup>32</sup> Ello no se tradujo, sin embargo, en un mayor alcance de las herramientas asistenciales que compensara la ausencia de política estructural sino, en cambio, en un incremento del carácter todavía más restrictivo del acceso a subsidios habitacionales.

Las nuevas condiciones de acceso al programa de Atención a Familias en Situación de Calle fueron establecidas mediante el Decreto 960/08 que, aunque aumentaba el monto de la prestación dineraria, establecía que las familias en emergencia habitacional solo pudiesen ser asistidas con subsidios destinados al pago de hoteles si se encontraban en una situación de calle “efectiva”, es decir, una vez que se hubiera dado cumplimiento a la orden de desalojo.<sup>33</sup> A la vez, se ampliaba a dos años el tiempo de residencia exigido a la persona para acceder a la prestación, lo que dejaba fuera a parte de la población de origen migrante como a aquella población que desplaza su lugar de residencia entre la Ciudad y el Conurbano.<sup>34</sup> Asimismo, para facilitar los desalojos el Ministerio Público Fiscal elaboró conjuntamente con el Ejecutivo local un protocolo de desalojo, cuya implementación era posible puesto que el delito de usurpación había sido previamente transferido al ámbito local.<sup>35</sup> Entre las particularidades de dicho protocolo se cuenta la de poner los servicios

---

(31) El desfinanciamiento y la sub-ejecución de los programas de vivienda ha sido denunciada tanto por referentes de la oposición, como por organizaciones sociales y órganos de control.

(32) Aquí nos referimos a la transferencia de facultades relativas a la urbanización a la Corporación Buenos Aires Sur y a la creación de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). Las omisiones, superposiciones y dificultades de articulación de políticas y programas que esta fragmentación ha ocasionado aparecen reflejadas en Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2010): “La Unidad de Gestión de Intervención Social y el Mapa Organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vivienda”, Defensoría del Pueblo, Área de Derechos Sociales, Oficina de Derecho a la Vivienda, diciembre. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/vivienda.pdf>

(33) Asimismo, la norma flexibilizó las condiciones para que la Administración declarara la caducidad del beneficio por lo que su ejecución se tornó más discrecional (AGT-CELS 2009). Ello motivó, a la vez, la interposición de una acción declarativa de inconstitucionalidad por parte de la Asesora General Tutelar en la órbita del Poder Judicial de la Ciudad.

(34) El mayor carácter restrictivo del acceso fue finalmente contrapesado con una larga judicialización de la problemática. Esta multiplicación de acciones judiciales de amparo que fueron concedidas por la Justicia explica el crecimiento del número de familias “atendidas” por el Programa.

(35) Resolución N° 121 del Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.



sociales de asistencia local –como el Programa Buenos Aires Presente, que asiste a las personas sin techo con abrigo y alimentos–<sup>36</sup> a disposición de las autoridades judiciales a cargo de efectuar el desalojo de familias en situación de calle. Así, el objeto de estos programas ha sido redefinido y reorientado desde la asistencia de la población en emergencia habitacional hacia la resolución de situaciones conflictivas para el Poder Judicial y los propietarios de viviendas ocupadas.

Aquel servicio que, no por casualidad, creció durante este gobierno fue la asistencia a población en situación de calle de carácter crónico por medio de paradores y hogares, generalmente pertenecientes a organizaciones no gubernamentales de tipo confesionales, de insospechada ligazón con cualquier movimiento social contestatario.

De esta forma, la asistencia habitacional se volvió más selectiva ya que, por un lado, se ampliaron las prestaciones (en instituciones semi-cerradas) destinadas a la población en calle efectiva –de modo tal, además, de contribuir a la recreación imaginaria de una ciudad sin pobres–, mientras que por otro lado se redujeron las transferencias monetarias destinadas a paliar la emergencia habitacional y, más en general, los problemas de acceso a la vivienda. La política asistencial habitacional fue reconducida entre dos opciones: el encierro parcial para la población en mayores condiciones de marginalidad –cuando no, su propia represión y expulsión del espacio urbano por parte de organismos estatales–,<sup>37</sup> y el mercado, para el resto. Así, la política asistencial de índole habitacional se volvió más focalizada, de modo tal de favorecer todavía más la dinámica mercantilizada de acceso al suelo urbano en la Ciudad.

## A modo de conclusión

Como pudimos observar, el gobierno local, asumido a fines de 2007, no se abocó al desarrollo de nuevas herramientas asistenciales de intervención, motivo por el cual es dable afirmar que no introdujo

---

(36) Además de repartir alimentos y abrigo la función histórica de este Programa, por el que también se reciben “denuncias” telefónicas respecto de personas en situación de calle, ha sido brindar asistencia sanitaria e interceder para su concurrencia a hogares y paradores para personas sin techo.

(37) Aquí nos referimos a la conformación de la Unidad de Control del espacio Público (UCEP) y a los hechos de violencia que provocó su intervención, los que derivaron en la apertura de una causa judicial en la que se investiga al propio jefe de Gobierno.





serias transformaciones de peso. Las razones de esta continuidad deben buscarse en los contenidos ideológicos a los que adscribe el macrismo en tanto que proyecto neoliberal de reforzamiento del poder de clase. Como afirmaba un funcionario de la primera gestión de gobierno respecto del Programa Ciudadanía Porteña:

Tampoco es que vinimos acá a inventar la pólvora, sino que lo que mejoramos muchos programas preexistentes. (...). Ciudadanía es un buen programa. Es muy bueno. Nosotros intentamos mejorarlo, que tampoco va a mejorar mucho. Ciudadanía es un muy buen programa, que gasta muchísima plata. Es carísimo, pero permite que la gente no entre en este estado de exclusión permanente. Ese es el gran desafío, que es casi imposible. Que no caigan en la exclusión. Porque la exclusión, se convierte en inseguridad. Porque el pobre no sale a robar (...) Nosotros quisiéramos que la Ciudad de Buenos Aires tuviera pobres, no gente que esté excluida. Porque el pobre intenta tener hijos de clase media. Lo peor que nos puede pasar es que los hijos de los pobres estén excluidos. (Testimonio funcionario)<sup>38</sup>

Ahora bien, más allá del retorno del imaginario del peligro social que pone en evidencia el testimonio transcrito, lo hasta aquí expuesto permite observar la multiplicación de decisiones de política pública que dan cuenta no solo de la continuidad sino también de un reforzamiento del cariz refocalizador de la asistencia. Ello se efectuó de diversas formas, en especial, reduciendo en parte la extensión que había alcanzado la asistencia alimentaria y habitacional y perpetuando los bajos montos de las prestaciones, tanto en el Programa heredado de Ciudadanía Porteña como, aun más, en el creado Ticket Social. Por otra parte, también es importante mencionar que este reforzamiento se produce, paradójicamente, en un contexto donde la asistencia social a nivel nacional, aunque devela aún ciertas líneas de continuidad con la asistencia de los 90, también muestra signos importantes de hibridación, en particular, a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo.<sup>39</sup>

---

(38) El testimonio fue recabado en el marco de la investigación llevada a cabo para la beca CLACSO-Crop, obtenida en el año 2009.

(39) La AUH, aun cuando sus alcances permanecen bajo discusión (en especial, el carácter universal y los montos de las transferencias), se mueve ciertamente en un sentido distinto, menos restrictivo y, al tiempo, menos tutelar pues otorga capacidad de decisión a la familia sobre la naturaleza de los consumos –y, por ende, de las necesidades a ser satisfechas con la transferencia– a la vez que denota un menor carácter punitivo respecto de quienes “no cumplen” con las condicionalidades educativo-sanitarias. Por último, su gestión, efectuada desde una institución de la seguridad social, la convierte en una intervención menos transitoria y volátil.





En consecuencia, lejos de flexibilizar algunos de los aspectos más restrictivos de las intervenciones, como ha ocurrido a nivel nacional, aquí se ha promovido una mayor selectividad.

En este sentido, está claro que el Programa de Ciudadanía Porteña formaliza el reconocimiento de la responsabilidad estatal en materia de atención de la población vulnerable pero, como bien ha indicado el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad, “lo cierto es que la idea de la responsabilidad individual sobre la situación está en el centro del diseño de estas políticas que (...) corren el riesgo de no ser más que una ‘versión aggiornada del paradigma de la focalización’” (Ministerio Público Tutelar, 2011: 10). Por otra parte, la existencia de condicionalidades (obligaciones) cuyo incumplimiento es sancionado con puniciones exacerbadas, limita los propios alcances de la intervención estatal que se propone (y que se enuncia como “derecho”), para continuar contribuyendo, en cambio, a responsabilizar a la población de su propia situación de pobreza.

Por ello, no debe perderse de vista que este cariz refocalizador es siempre acompañado de un incremento del contenido tutelar de las políticas asistenciales. Ello se observa, por un lado, en una bancarización tendiente a verificar el tipo de consumo ejercido con la transferencia monetaria pero también en la multiplicación de la exigencia de condicionalidades ya aludida que, por lo demás, asumen un contenido todavía más punitivo en los programas locales de transferencias monetarias respecto de herramientas similares implementadas en otras jurisdicciones. Al respecto, cabe recordar las palabras de Handler, para quien “las puniciones son política simbólica, reaseguran a la mayoría social que ‘esos vagos no van a recibir algo a cambio de nada’” (2003: 200). Por último, la tutela general sobre la población perceptora es todavía más fuerte en la medida en que se sustrae la gestión de la asistencia al universo de organizaciones sociales que, luego de haber sido utilizadas en los albores del neoliberalismo como mecanismo de canalización de la asistencia, adquirieron en el contexto crítico peso y perfil político propio.

Así, tutela y focalización se encuentran íntimamente ligadas y pautan el cariz estrictamente compensador que asume la asistencia neoliberal, siempre limitada por el imperativo de no desalentar la concurrencia de la población activa al mercado de trabajo<sup>40</sup> y la voluntad de contribuir a la remercantiliza-

---

(40) Como dijimos, la población inactiva o con vinculaciones volátiles con el mercado de trabajo, en especial las mujeres, experimenta una política de reencierro doméstico y fijación a su rol de cuidados y reproducción.





ción de los servicios públicos sociales, como el acceso a la vivienda digna. Ambos procesos han resultado revitalizados en la Ciudad en forma reciente.

## Bibliografía y fuentes

Andrenacci, Luciano (2002). “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea, en Andrenacci, Luciano (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen-Universidad Nacional de General Sarmiento.

Auditoría General de la Ciudad (2009). *Informe final de Auditoría Proyecto 3.08.13. Ciudadanía Porteña con Todo Derecho*, disponible en [www.agba.gov.ar](http://www.agba.gov.ar); accesado 16 de julio de 2010.

Álvarez Leguizamón, Sonia (2006). “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”, en L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 81-124 .

Asesoría General Tutelar/ Centro de Estudios Legales y Sociales (2009). *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*, Buenos Aires.

Auditoría General de la Ciudad (2013). *Informe final de Auditoría Proyecto 3.08.13. Ciudadanía Porteña con Todo Derecho*, accesado XXX.

Chirratoni, Horario; Novacovsky, Irene y Wermus, Naomi (s/f). *Los métodos de selección e identificación de los beneficiarios del Programa Ciudadanía Porteña*, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en XXX, accesado 30 de julio de 2013.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2010). *La Unidad de Gestión de Intervención Social y el Mapa Organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de vivienda, Defensoría del Pueblo, Área de Derechos Sociales, Oficina de Derecho a la Vivienda*, diciembre. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/vivienda.pdf>, accesado 14 de abril de 2012.

Handler, Joel (2003). “Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato”, en Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (coordinadores), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Harvey, David (2005). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Logiudice, Ana (2012). “Transformaciones, innovaciones y límites de la Nueva Política Social Asistencial Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires”, en Di Virgilio, María Mercedes; Boniolo, Paula y Otero, María Pía (comp.), *Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza. Diseños del Norte y alternativas del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.

Ministerio Público Tutelar (2011). *Programa Ciudadanía Porteña. ¿Con Todo Derecho? Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes*. Buenos Aires: Eudeba.

Roca, Emilia (2010 a). *Asignación Universal por Hijo para la protección social. Asociación Argentina de Políticas Sociales*. Obtenido 12 de diciembre de 2010. [http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf)





----- (2010 b). “De la Sociedad de beneficencia a la Asignación Universal”, Universidad Nacional de General Sarmiento. Obtenido 23 de septiembre de 2010. [http://www.ungs.edu.ar/areas/ciclo\\_debate\\_bibl\\_panel\\_2/n/biblioteca-multimedia-panel-2-.html](http://www.ungs.edu.ar/areas/ciclo_debate_bibl_panel_2/n/biblioteca-multimedia-panel-2-.html).

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 17-79.

Sojo, A. (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, *Revista de la CEPAL 91*, abril.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2008). *Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña. Informe 2008*, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/monitoreo\\_evaluacion.php?menu\\_id=23739](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/monitoreo_evaluacion.php?menu_id=23739), accesado 30 de julio de 2013.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2009). *Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña. Informe Mayo 2009*, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/monitoreo\\_evaluacion.php?menu\\_id=23739](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/monitoreo_evaluacion.php?menu_id=23739), accesado 30 de julio de 2013.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2010). *Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña. Informe Enero 2010*, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/monitoreo\\_evaluacion.php?menu\\_id=23739](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/monitoreo_evaluacion.php?menu_id=23739), accesado 30 de julio de 2013.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (s/f a). *Programa Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho. Síntesis del informe de la primera evaluación de impacto de resultados e impactos*. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/monitoreo\\_evaluacion.php?menu\\_id=23739](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/monitoreo_evaluacion.php?menu_id=23739), accesado 30 de julio de 2013.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (s/f b). *Grandes Logros del Programa Ciudadanía Porteña: los resultados de la segunda evaluación*. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/monitoreo\\_evaluacion.php?menu\\_id=23739](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/monitoreo_evaluacion.php?menu_id=23739), accesado 30 de julio de 2013.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (s/f c). *Déficit Habitacional*. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/informes\\_condiciones\\_vida/Vivienda\\_2012.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Vivienda_2012.pdf). Accesado 16 de noviembre de 2012.

Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (2011). *Resultados de la Tercera Evaluación del Programa de Ciudadanía Porteña y su componente Estudiar es Trabajar*. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/monitoreo\\_evaluacion.php?menu\\_id=23739](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/monitoreo_evaluacion.php?menu_id=23739), accesado 30 de julio de 2013.

Villatoro, Pablo (2005). “Programas de Transferencias condicionadas: experiencias en América Latina”, en *Revista de la CEPAL 86*, abril 2005.

----- (2004). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Un análisis de cinco experiencias*. Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales





# La (no) resolución de conflictos a través de la violencia: estigmatización de los sectores populares en el acceso a la vivienda y la salud mental<sup>1</sup>

*Pablo Perel, Pablo Glanc, Jimena Habib,  
Gonzalo Gastón Semeria, Mariel Acosta Magdalena*

## Introducción

Desde hace 6 años, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, asistimos a un proceso de configuración de lo político a partir de la idea del consenso. Tras la toma del control comunal por parte de los *equipos de gestión del PRO*, se nos pretende interpelar con un sobrecargado mensaje conciliador que busca algo más allá de lo “políticamente correcto”. La invisibilización del conflicto, detrás de globos amarillos, trae consigo aparejado el implícito ocultamiento de los otros que lo encarnan, con toda la crudeza que amerita la palabra.

Operando en dos dimensiones, la mediática y la real, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires esconde y reprime, amparándose en el cerco de protección garantizado por los medios de comunicación hegemónicos. Como veremos en los próximos apartados, la estrategia implementada por el jefe de Gobierno de la Ciudad parte de la construcción de una imagen que es irreconciliable con su acción. Pues, cual hábil jugador de la política *atrapa todo*, el macrismo no puede evidenciar su real contextura.

---

(1) Investigación realizada en el marco del departamento de Derechos Humanos del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Coordinador: Pablo Perel.





El conflicto es un presupuesto constitutivo de la política, entendida como la lucha por el control de redes de poder. El paradigma del consenso, en esta, si se quiere llamar post-modernidad, escamotea la puja de intereses contrapuestos bajo la homogenización ideológica; no desconoce la existencia del conflicto, la deslegitima acudiendo a la vía de la estigmatización, patologizando las voces. Locos y pobres, como ya antes en la modernidad, son despojados de toda idea de racionalidad, quedando así habilitado de manera directa tanto el camino tutelar como coercitivo. Por lo tanto, el aparente consenso creado importa la utilización ilimitada de la violencia (en sentido amplio) como medio de imposición más no de resolución.

Las lecturas de la política que parten desde *el paradigma del conflicto* pretenden evitar caer en la no resolución, quitando, en primera instancia, los falsos ropajes que impiden ver la composición de intereses, valores y cosmovisiones contrapuestos. Asumimos que la resolución implicará una afectación, pues el usufructo de las redes de poder no es inocuo; será entonces cuestión de ponderación, más no de costo/beneficio, el resultado de la toma de decisión.

El presente artículo abordara de manera conjunta el tratamiento que, desde el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, han recibido “locos y pobres” en el marco de las políticas orientadas a la urbanización de las villas (operacionalización del derecho a la vivienda digna) y la resistencia a la aplicación, por parte de la gestión del PRO, del nuevo paradigma en salud mental que la Ley nacional establece como marco mínimo en el sistema de derechos. Finalizando con una lectura de los recientes sucesos represivos en el parque Indoamericano y en el hospital Borda, como símbolo de la carga de estigmatización a cuesta con la que estos colectivos luchan por sus derechos.

## **Derecho de acceso a la vivienda digna y nueva ley de salud mental**

### ***Derecho de acceso a la vivienda digna***

A partir de la autonomía consagrada en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se abrió la posibilidad de que las personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires no sólo elijan su gobierno autónomo sino que además se den su propia constitución. Así es que, se dio inicio a un proceso que finalizó en 1996 con la sanción de una carta constitucional, progresista y exigente, que reconoce de manera amplia los derechos





fundamentales y que resulta ser superadora de las normas nacionales e internacionales que ya obligaban a las autoridades locales.

Como derecho humano fundamental, el derecho a la vivienda adecuada se encuentra asociado a la protección de las comunidades más vulnerables, y a aquellas condiciones que son necesarias para su goce. En ese sentido es que se encuentra reconocido el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado en la Constitución de la CABA (CCABA), en su art. 31, el que expresamente dice:

La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

De esta manera, la CCABA indica principios de reconocimiento, prioridades, resultados obligatorios para los poderes políticos, y hasta selecciona instrumentos de políticas públicas preferentes, que deben ser operativizados para llevar a cabo la satisfacción del derecho a la vivienda. A su vez, la CCABA consagra el principio de “radicación” como pauta expresa para las políticas de urbanización de villas, en concordancia con los principios internacionalmente establecidos en relación con el derecho a la vivienda, la dignidad y la no discriminación. Pero las exigencias constitucionales no se agotan allí; también orientan el sentido y la finalidad al que debe dirigirse el proceso, es decir, la urbanización es mucho más que sus aspectos habitacionales o inmobiliarios: es un proceso de integración igualitaria de la ciudad y sus habitantes.

Muy a pesar del texto constitucional, la problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires transcurre en continua crisis. Cerca de medio millón de personas no ve cumplido su derecho a una vivienda digna<sup>2</sup> (este número obedece a las distintas formas que adopta el incumplimiento de

---

(2) Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Derechos humanos en Argentina: Informe 2012*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2012.





este derecho).<sup>3</sup> A su vez, conforme el censo 2010, la población que habita en villas es de 163.587 habitantes, presentando un crecimiento de más del 50% en relación con el censo anterior del 2001.

Así es que podemos entender a las villas de la Ciudad de Buenos Aires como aquellos territorios en los cuales se concentran las mayores desigualdades y se ven claramente reflejadas las terribles consecuencias del incumplimiento del derecho a la vivienda digna.

A través de los números oficiales brindados por distintos organismos como la Sindicatura del Gobierno de la CABA<sup>4</sup>, se refleja la brecha de desigualdad existente entre la población residente en villas con relación al resto de la ciudad.

- Los ingresos son un 80% menores a los percibidos en el resto de la ciudad;
- Los residentes de las villas tienen 4 años menos de escolaridad que el resto de la ciudad. El promedio indica que apenas superan el nivel primario; mientras que el promedio de la ciudad se estima que la población de 18 años y más tiene nivel secundario completo;
- La cantidad de integrantes del hogar asciende a un promedio de 4,6 miembros, mientras que en el resto de la ciudad desciende a 2,6 personas;
- La población resulta ser 14 años más joven que el resto de la ciudad;
- La proporción de niños es mayor en 20 puntos porcentuales y la de adultos mayores es menor en 13 puntos.

Esto quiere decir que la población que reside en las villas de la Ciudad de Buenos Aires es joven, con bajos niveles educativos, y con una urgente necesidad de ingresar en el mercado laboral, al cual sólo accede por medio de trabajos que resultan ser cada vez más precarios, informales, cuando no insalubres. A ello se suma que los habitantes que residen en villas se encuentran expuestos a serias deficiencias habitacionales y de acceso a servicios públicos, que repercuten directamente sobre su calidad de vida y desarrollo, profundizando la exclusión social a la que se encuentran

---

(3) Entre estas formas nos encontramos con asentamientos precarios, “villas de emergencia”, conjuntos habitacionales, núcleos habitacionales transitorios, familias receptoras de subsidios alojadas en hoteles, conventillos, hogares de tránsito, y personas en situación de calle.

(4) Cf. Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires: 2009.





sometidos. Así, los sectores de ingresos más bajos que, son los que se encuentran en situación de absoluta precariedad habitacional, son también quienes padecen los peores niveles de calidad de servicios<sup>5</sup>. El estado de la Ciudad de Buenos Aires no garantiza un acceso a los servicios públicos que sea respetuoso de los requisitos mínimos del derecho a la vivienda digna.

Ante esta situación, existen numerosas leyes que prevén el mejoramiento en infraestructura y la urbanización de muchas de las villas de la ciudad. Sin embargo, las leyes no pudieron aliviar la grave crisis habitacional de la ciudad, ya que en su mayoría se encuentran incumplidas. De esta manera nos encontramos con: la Ley 403 en el Bajo Flores, Villa 1-11-14; la Ley 625 también en el Bajo Flores, Barrio Illia; la Ley 1333 en Villa Soldati, Barrio Carrilo; la Ley 1770 en Villa Lugano, Villa 20; el Programa Arraigo en Barracas, Villa 21-24 y la Ley 3343 en Retiro, Villa 31-31bis. Todas ellas incumplidas.

Finalmente, también debemos mencionar la desarticulación y el desfinanciamiento del organismo encargado de brindar soluciones habitacionales en la Ciudad, es decir, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), creado por la Ley 1251.

Sin embargo, durante el 2008, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires modificó la composición de los organismos responsables de las tareas de urbanización y provisión de servicios públicos en las villas, con la firma de un convenio de cooperación y asistencia, lo que nos lleva a que en el presente, las competencias de los organismos responsables sean confusas y discrecionales. El organismo legalmente responsable de la política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, el IVC, en los últimos años no contó con presupuesto suficiente para llevar a cabo las tareas necesarias para paliar la grave crisis habitacional y cumplir con los derechos constitucionales de los habitantes de las villas.

De esta manera, las políticas públicas de corte neoliberal llevadas a cabo por el Gobierno de Mauricio Macri en materia de vivienda, y en especial para

---

(5) Muy brevemente podemos mencionar que el acceso a la red de gas natural y el acceso a la telefonía fija, resulta ser casi inexistente, ya que las empresas se rehúsan a colocar estos servicios, y que el acceso a la red de agua y cloacas, a electricidad segura y de calidad, y que el sistema de recolección de residuos, resultan completamente inadecuados, deficitarios e insuficientes. Para más detalle ver “A la luz de las desigualdades” Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la Ciudad, ACIJ, 2010.





villas, se encuentran en las antípodas de los fuertes compromisos constitucionales consagrados localmente, lo que implica un serio incumplimiento por parte del gobierno local respecto de los deberes dispuestos en dicha carta fundamental. En efecto, y como veremos más adelante, el gobierno local, si bien no lleva a cabo políticas respetuosas de derechos, sí se encarga de sancionar, disciplinar y criminalizar a los sectores populares y más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, a través del poder punitivo del Estado.

### ***El derecho a la salud y políticas en torno a la salud mental***

Más profundamente que la Ley 448 de la Ciudad de Buenos Aires, la nueva Ley Nacional de Salud Mental rompe con la concepción anterior basada en la incapacidad de los sujetos, el modelo asilar de encierro y aislamiento, con su exclusiva consecuencia de mortificación del yo, falta de individualidad y homogenización del paciente y establece un nuevo paradigma donde la regla es la capacidad, los derechos individuales y la limitación de los encierros prolongados, sumado a la interdisciplinariedad como base fundamental de los tratamientos. Recoge un nuevo modelo de rehabilitación integral estableciendo las bases para su concreción y aplicación en las políticas de salud mental y adicciones.

De esta manera, más que una ley de salud, se trata de una ley de derechos humanos, que incorpora los Principios de Naciones Unidas para la protección de las personas con discapacidad psicosocial. Tiene como objetivo la protección de los ciudadanos con padecimiento mental y problemas de adicciones, reconociendo derechos, dando lugar a singularidades y a la propia decisión sobre el plan de vida.

Sus pilares son la capacidad, la libertad, la interdisciplinariedad, y la desmanicomialización a fin de romper con el modelo de respuesta asilar que, hasta la sanción de la ley, se daba en salud mental.

De esta manera, se pretende brindar una *mayor protección a las personas con padecimiento mental y problemas de adicciones y la desmanicomialización*, entendida como la ruptura con el sistema de internaciones en instituciones monovalentes, que responden al modelo asilar de aislamiento y exclusión social del interno que implica y tiene su sustento en la idea de hacer visible a este sector de la sociedad que se encontraba aislado, relegado, olvidado y sobre todo desprotegido y estigmatizado. La nueva Ley Nacional de Salud Mental viene a dar luz y a devolver los derechos y libertades individuales que hasta su sanción parecían no existir.





Siguiendo estas ideas es que regula especialmente las internaciones tanto voluntarias como involuntarias, las que están sujetas a control judicial y deben ser justificadas. La internación se considera como último recurso terapéutico y le da carácter restrictivo. Asimismo establece un plan de prohíbe la creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de interacción monovalentes tanto en el ámbito público como privado y establece que los existentes deben adaptarse a los objetivos y principios de la misma.

La relación del usuario, su voz y su participación en el tratamiento devienen trascendentales, en un ámbito donde el entorno familiar y social toma absoluta relevancia: la creación de dispositivos intermedios que puedan ser útiles para la externación de las personas (como casas de medio camino, hospitales de día y de noche, acompañantes terapéuticos) son una exigencia legal a las autoridades locales, para implementar una política de salud comunitaria, apuntalando el mantenimiento de los vínculos y la continuidad de la vida social y laboral.

Lamentablemente, desde la sanción de la ley en noviembre de 2010 hasta la fecha, la gestión de salud por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no ha llevado adelante ninguna de las prácticas innovadoras, desoyendo la voluntad popular y contrariando los principios de derechos humanos. La Ciudad de Buenos Aires no presta prácticamente ningún dispositivo tendiente a la externación de las personas, entendiendo su permanencia en hospitales monovalentes como una vía posible.

A nadie le cabe pensar que una persona puede vivir en un hospital: los hospitales no se hicieron para estadías prolongadas. Esta concepción ficticia del no-conflicto deja de lado no solo las problemáticas de los sectores más vulnerables, sino que directamente excluye a las personas, relegándolas a un centro monovalente ubicado en el extremo de la Ciudad de Buenos Aires.

Así, pese a las distintas órdenes judiciales, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no pone a disposición de las personas internadas en centros de salud mental acompañantes terapéuticos, no inaugura casas de medio camino; como máximo podrá utilizar esta herramienta legal para “tercerizar el servicio de salud”, tras la contratación con pocos controles de dispositivos privados.<sup>6</sup>

---

(6) Ejemplo paradigmático resulta la contratación de la Clínica Nuestra Señora de Luján, denunciada penalmente por organismos como la Defensoría General de la Nación.





## **Abordaje punitivo en reemplazo de las políticas sociales en materia de vivienda y salud mental: Los casos del Parque Indoamericano y del Hospital Borda**

En diciembre de 2010, se produjo la toma del predio Indoamericano en medio de un contexto que sigue hoy vigente. La falta de acceso a la vivienda digna para los sectores populares y de ingresos más bajos.

Luego de días de una feroz represión policial, que tuvo su origen en una causa judicial que tramitó en la justicia local<sup>7</sup> y en la que se dispuso el desalojo del predio, el saldo fue de varios heridos y tres muertos: Bernardo Salgueiro, habitante de la villa 20, Rosmary Churapuña, pobladora del barrio Los Piletones, y Juan Castañares Quispe.

Frente a dicha situación, los Gobiernos de la Ciudad y de la Nación anunciaron en conferencia de prensa un plan que resolvería el conflicto de base que le dio surgimiento a la toma: la falta de acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El acuerdo, anunciado el 14 de diciembre de 2010, estipulaba que la Ciudad de Buenos Aires debía presentar un plan integral que diera solución a la problemática habitacional local, en un plazo de 120 días, y luego la Nación financiaría una parte igual a lo que financiara la Ciudad. Sin embargo, el esperado plan integral nunca fue presentado por las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires. Así, de los planes de vivienda prometidos no se habló más, como tampoco de las dramáticas muertes, en las cuales las fuerzas policiales estuvieron involucradas; si bien la investigación sigue en curso, hasta ahora no hay definitivos responsables.

Ahora bien, la única política implementada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en relación con los sucesos de diciembre de 2010 fue la de iniciar causas penales en contra de los referentes de las organizaciones que lucharon por el acceso a la vivienda en el marco del Indoamericano, acusándolos del delito de usurpación del espacio público. Cabe recordar que a esos mismos referentes de base territorial que hoy en día acusan, fueron a quienes convocaron para las reuniones que llevaron a cabo en la Casa Rosada y de quienes solicitaron colaboración en miras de dar una solución al conflicto que se estaba desarrollando.

---

(7) Las actuaciones en las que se dispuso el desalojo tramitaron bajo la caratula “NN s/ inf. art(s) 181 inc 1, usurpación (despojo) –causa 59884–”.





Sin embargo, ciertos fiscales porteños argumentaron, sin prueba alguna, que han verificado que dichos referentes a quienes se imputan han sido los organizadores del delito cometido<sup>8</sup>.

De esta manera, la única respuesta del estado local es la de criminalizar la pobreza y la protesta. Los funcionarios eluden la responsabilidad que tienen frente a una Constitución que reconoce el derecho a la vivienda digna, y culpan a quienes día a día sufren las consecuencias de no acceder a la misma. El estigma se profundiza. El Estado de la Ciudad de Buenos Aires, por acción u omisión configura una intervención pública que funciona como advertencia a los más pobres: el derecho a la vivienda es para unos pocos, los que se resistan a este estado de cosas serán disciplinados a través del derecho penal.

En lo que respecta a la salud mental, la falta de acciones por parte del estado local fueron, también, suplantadas por violencia: así, el 26 de abril del corriente año, entre las 4 y las 6 de la madrugada, la Policía Metropolitana ingresó al Hospital José T. Borda por un patio trasero, con los efectos de custodiar la demolición de un taller que forma parte de la institución, y al que asisten (o asistían) las personas con padecimiento psicosocial, para levantar, allí, un centro cívico.

Ya en horario matutino, profesionales de la salud, trabajadores del hospital, como así también personas que se encuentran internadas en el hospital comenzaron a reclamar por el sitio al que cotidianamente concurren. La respuesta no se hizo esperar: perdigones de goma por doquier en una feroz represión policial indiscriminada fue la única manera de situar bajo la alfombra las políticas desarrolladas por la administración macrista, represión que tuvo lugar por más de tres horas. Este no es un dato menor, puesto que una represión tan larga no pudo haber pasado desapercibida por los jefes políticos que dirigen la fuerza de seguridad, por lo que tuvo, indispensablemente, que haber contado con dicho apoyo. Mientras tanto, distintos legisladores, medios masivos de comunicación

---

(8) Si bien en primera instancia se declaró la inexistencia del delito de usurpación del Indoamericano, ya que la Jueza entendió que la cuestión excedía el marco del derecho penal y que se enrolaba en una cuestión social, en segunda instancia se resolvió realizar la reapertura de la causa, bajo el argumento de que si bien “la gran mayoría de los procesos subyace una cuestión social que puede justificar, agravar o atenuar el reproche penal, empero resulta excesiva esa invocación genérica y voluntarista para agotar, prematuramente, la investigación en torno a los hechos bajo análisis”.





y funcionarios públicos se hicieron presentes en el lugar, a la vez que la Defensoría General de la Nación presentaba un *hábeas corpus* en la justicia nacional en lo criminal, medida avalada posteriormente por la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional.

La represión dejó un saldo enorme de heridos: entre ellos, una persona internada involuntariamente con 21 heridas de bala, entre otros tantos usuarios heridos o descompensados en sus cuadros de salud mental; médicos, enfermeros, familiares, y lo que no podía ser menos, un sinnúmero de detenidos: aquellos que se manifestaron en contra de la demolición, contra quienes, hoy en día, se sustancian distintos procesos.

La represión y la punición fue la única vía encontrada para llevar a cabo la tarea de no realizar políticas a favor de las personas con padecimiento psicosocial, sin tener presente el especial grado de vulnerabilidad del colectivo en cuestión, y desatendiendo el deber del estado de la Ciudad de Buenos Aires de brindar un servicio de salud eficaz, en un marco propicio para un abordaje. El hecho de que las personas se encontraran internadas, algunas de ellas contra su voluntad en el hospital de la ciudad, pone al mismo gobierno como garante de su seguridad, lo cual no puede más que resultar una paradoja: los mismos sujetos que tienen que garantizar la seguridad y la salud son aquellos que ingresan armados a un hospital de salud mental y proceden a disparar, todo ello, supuestamente, para dar protección a una demolición que ya estaba terminada.

No se trata de una defensa del modelo monovalente, sino del extremo de la gestión macrista que no encuentra límites al uso masivo de la fuerza, como única manera para socavar las voces disímiles en la Ciudad de Buenos Aires, provengan de quienes provengan.

## Conclusión

Por supuesto, el derecho a la igualdad es uno de los pilares máximos de la constitución nacional y del estado de derecho. Esto fue bien sabido al momento de sancionarse la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por lo que los constituyentes redactaron, en su artículo 11, un largo precepto que sirve como piedra angular del modelo de ciudad igualitario: un esquema donde la igualdad no se presume, sino que, mediante acciones positivas, se desarrolla desde las autoridades políticas, acciones dirigidas especialmente a los grupos de personas en mayor





grado de vulnerabilidad. Una igualdad construida socialmente y dirigida desde los espacios propios de la construcción, esto es, desde la política.

Lamentablemente, los dos casos analizados en el presente trabajo dan cuenta de un modelo de Ciudad donde, bajo el manto de un presunto diálogo nunca propiciado, se relega por la fuerza a los sectores más desprotegidos. Un modelo de ciudad donde la decisión política es la falta de desarrollo. Donde la igualdad es una mercancía protegida por la nueva fuerza de seguridad porteña, y donde el reclamo por derechos incumplidos, un acto vandálico.

Queda la esperanza de los derechos que hoy son meros enunciados, pero que, más pronto que tarde, serán reivindicaciones exigidas y cumplimentadas.







# Educación y neoliberalismo en la Ciudad de Buenos Aires

*Pablo Frisch, Romina Gallucci, Analía Peralta, Natalia Stoppani*

Este trabajo parte del supuesto de que todo proyecto pedagógico se inscribe necesariamente en un proyecto político más amplio. En este sentido, abordamos al neoliberalismo en tanto programa civilizatorio –político, económico, social y cultural– de alcance mundial, que se despliega en la región bajo diversas iniciativas.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva, la gestión del PRO que gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde finales de 2007 constituye una manifestación concreta de dicho programa neoliberal, que ha desarrollado un modelo pedagógico conforme a sus principales postulados.

En lo que sigue, analizamos algunos aspectos de la gestión educativa del PRO en los que cristaliza el programa neoliberal. Tal es el caso del rol asumido por el Estado, el mercado y la sociedad civil –fundamentalmente a través de fundaciones y ONG que responden a los intereses del mercado– en el gobierno de lo educativo o la supeditación de lo pedagógico a las demandas de las corporaciones empresariales, profundizando la incorporación de la perspectiva del capital humano a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Abordamos también diversas formas de mercantilización de la educación que contemplan tanto la gestión de lo educativo desde criterios empresariales, como la conformación de diversos mercados al interior del sistema educativo. Se observa, además, el desarrollo de políticas focalizadas de inclusión que descargan en los sujetos la responsabilidad sobre sus propias trayectorias educativas y laborales, especialmente si son pobres. Finalmente, analizamos una serie de medidas de gobierno adoptadas en estos años que se orientaron a disciplinar a docentes y estudiantes, las cuales dan cuenta de la matriz marcadamente autoritaria de esta gestión neoliberal.

---

(1) Entre esas iniciativas, cabe mencionar, entre otros, a los actuales gobiernos de los países de México, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y a la alianza política que sostiene al principal referente opositor en Venezuela, Henrique Capriles.





## Gobierno de la educación

Una de las profundas transformaciones impulsadas por el neoliberalismo se relaciona con la forma de gobernar lo educativo que propone. Entendemos aquí por *gobierno de la educación* al conjunto de tecnologías y dispositivos que hacen a la regulación y el control de los distintos ámbitos que conforman un sistema educativo. Nos referimos a las diversas maneras en las que se resuelve la tensión entre las intencionalidades de las políticas educativas, el complejo desarrollo de distintos proyectos institucionales en las escuelas y las prácticas de la enseñanza que tienen lugar cotidianamente al interior de las aulas. O. Graizer (2010) observa que durante la constitución de los sistemas educativos nacionales, la burocracia estatal cumplió un rol preponderante en la elaboración de políticas y la instauración de férreos mecanismos de inspección y vigilancia en las escuelas. Sin embargo, desde los años 60 comienza a perfilarse una matriz de gobierno más compleja en la que otros actores sociales tales como universidades, fundaciones, ONG, editoriales, corporaciones empresariales y organismos internacionales de crédito comienzan a intervenir en distintos niveles y de distintas maneras en la definición, implementación y seguimiento de políticas educativas. En este sentido, la descentralización del sistema educativo profundizada durante la década del 90 constituyó un mecanismo de des-responsabilización del estado nacional y la transferencia del conflicto educativo a las órbitas provinciales, como así también la contención de los eventuales “desbordes participativos” que pudieran presentarse a través de la definición de Contenidos Básicos Comunes, Operativos Nacionales de Evaluación y la focalización de las relaciones entre las escuelas y el ministerio a través de la implementación de planes sociales (Imen, 2005).

Esta modalidad de gestión de lo educativo se corresponde con aquello que Susana Murillo define como *arte neoliberal de gobierno*, en tanto éste

(...) se presenta como una forma más refinada de gubernamentalidad de las poblaciones, en tanto ella se enfoca en perfeccionar como nunca antes la historia del autogobierno de los sujetos (...) La irrupción en la escena pública del neoliberalismo en Europa y en varios países latinoamericanos se manifiesta a mediados de 1970. Desde entonces ocurre, entre otros aspectos, una modificación en las racionalidades políticas de gobierno de las poblaciones. Esto implica una mutación en el rol y significados otorgados al Estado, al mercado, la sociedad civil y con ello, los procesos de subjetivación (Murillo, 2011: 93-94).





En este trabajo nos interesará analizar el despliegue de políticas educativas elaboradas desde una racionalidad de gobierno neoliberal en el marco de la gestión PRO 2007-2013 y, particularmente, su articulación con el sector empresario.

## Una educación a la medida de las corporaciones empresariales

El profesor belga Nico Hirtt observa que hacia finales de la década del 80,

(...) la patronal irrumpe con fuerza en la escena de la enseñanza; desde ese momento se empiezan a interesar en los contenidos que se enseñan y en las estructuras del sistema de enseñanza. En el plano de los contenidos, los responsables económicos y políticos estigmatizan la inadaptación de la enseñanza a las necesidades de la economía moderna. Los conocimientos, competencias y actitudes inculcados por la escuela ya no se corresponden con las necesidades de la industria y el comercio (Hirtt, 2003: 26).

Luego, durante la década de los noventa, esa serie de informes y publicaciones de la OCDE, los Libros Blancos de la Comisión Europea y diversas publicaciones gubernamentales o empresariales continuarán precisando las recomendaciones patronales. Se trata de un conjunto de estrategias diseñadas para adaptar los sistemas educativos a las necesidades de las corporaciones empresariales, aportando a los jóvenes las competencias mínimas que les permitan adaptarse rápidamente a los puestos de trabajo. Desde esta perspectiva, la escuela debe inculcar y promover toda una serie de comportamientos que harán de sus estudiantes trabajadores disciplinados, conformando una ciudadanía respetuosa con las instituciones existentes, sujetos adaptables, autónomos, y fundamentalmente

(...) flexibles en el terreno de las relaciones sociales: fieles a su empresa y dispuestos a adaptar sus horarios de trabajo a las exigencias de la producción. Todo esto cuenta mucho más que los conocimientos generales –de historia, de ciencias o de literatura, por ejemplo– que la escuela aportaba tradicionalmente a los jóvenes (Hirtt, 2003: 31).

En este sentido, la escuela también es culpabilizada por no formar sujetos empleables, exportando la crisis de la economía a la educación, como una estrategia más para legitimar las reformas que se realizan.





El análisis de una serie de discursos pronunciados por diversos actores políticos y empresariales en el *III Foro por la Calidad Educativa* organizado por el *Proyecto Educar 2050*,<sup>2</sup> que tuvo lugar durante el mes de septiembre de 2011 en la sede de la Universidad Católica Argentina, permite observar cómo opera esa lógica principalmente en nuestra ciudad. Marcelo Cabrol, jefe de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se refirió a la importancia del desarrollo de *habilidades socio-emocionales* en las escuelas, observando que

(...) lo que estas habilidades tratan de capturar son el trabajo en equipo, también capacidad de gestión, también auto-eficacia, también auto-control, también responsabilidad, y una serie de imponderables que no pensamos cuando pensamos en calidad educativa. Esto está pasando a nivel internacional. La definición de calidad educativa se está moviendo a integrar estas habilidades junto con las habilidades cognitivas (Frisch, 2011: 3).

El funcionario justifica la relevancia de la adquisición de este tipo de habilidades en términos de calidad educativa afirmando: “amplíemos la definición de calidad, de otra manera nos estaremos perdiendo una oportunidad de poder alcanzar al mundo en la discusión de qué hace a una fuerza de trabajo feliz, productiva, capaz y rentable” (Frisch, 2011: 3). En la misma línea, la diputada del PRO Gabriela Michetti sostuvo en el encuentro:

(...) según una investigación del CEPP realizada en compañías y empresas de primera línea, lo que los dirigentes empresariales y los ejecutivos marcan es que hay una precarización laboral (sic) y una incapacidad muy grande de los jóvenes de adaptarse al sistema de trabajo y a las reglas que impone el sistema de trabajo. La empresa, la plasticidad que hoy se necesita y la flexibilidad que hoy se necesita para poder introducirse en un mercado que es absolutamente abierto, cambiante, dinámico y que no tiene ya esa marca que tenía unas décadas atrás, donde uno empezaba una carrera y en la misma empresa la podía terminar o en el mismo rubro la podía terminar, con

---

(2) El evento, en el que confluyeron diversos representantes y voceros de los intereses empresariales locales y extranjeros, fue auspiciado por empresas nacionales y extranjeras –Diario Clarín, Fundación La Nación, Intel, Competir, Mastercard, Fundación YPF, Fundación Telefónica, Loma Negra, Banco Supervielle, Banco Galicia, Deloitte, Philips, Volkswagen– como así también por organizaciones de la sociedad civil –Enseña por Argentina, Fundación Proyecto Padres, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Fundación Conciencia–. Para profundizar en torno a los lineamientos de Proyecto Educar 2050, se sugiere visitar la página web de la organización: <http://www.educar2050.org.ar/>





una carrera tipo de postas ascendiendo desde jefe de departamento, desde cadete a veces, hasta gerente. Eso no existe más porque el mercado es muy cambiante y los jóvenes no están adaptados y no tienen las herramientas para tener ese nivel de plasticidad y de dinamismo del mercado laboral (Frisch, 2011: 4).

La intervención de la legisladora podría considerarse simplemente como una opinión personal y no necesariamente como la expresión de un proyecto político-pedagógico más amplio. Sin embargo, en una publicación titulada *Ahora...calidad. Apuntes para el debate sobre política educativa en la Argentina*, el ministro de Educación porteño Esteban Bullrich se refiere a los propósitos y el sentido de la educación en nuestro país, afirmando que

(...) ya no basta con tener una población educada formalmente, sino que es necesario generar en estos trabajadores una capacidad de adaptación y flexibilidad en sus perfiles de empleabilidad que sólo el sistema educativo puede hacer eficaz (Bullrich y Sánchez Zinny, 2011: 147).

## **La teoría del capital humano como fuente del proyecto educativo neoliberal**

El programa educativo neoliberal podría ser definido, en principio, como un conjunto de intervenciones político-pedagógicas que apuntan la construcción de trabajadores y trabajadoras flexibles en función de los intereses de las corporaciones. A su vez, la idea de “calidad educativa” traducida como medición de conocimientos elaborados por expertos contribuye al imprescindible disciplinamiento de un trabajador (en este caso el educando) cuya función es la repetición ajustada de los contenidos definidos por quienes mandan. Este dispositivo, al mismo tiempo que promueve una aceptación resignada de lo que hay que hacer, se convierte en una eficaz herramienta de estigmatización y de imposición de una lógica de competencia.

Es precisamente en esta vinculación inmediata de la educación con el mercado laboral, donde se les asigna a las escuelas un rol primordial en lo concerniente a formar perfiles adecuados para las demandas de las grandes empresas. Estas ideas son centrales en la teoría del Capital Humano desarrollada por Gary Becker (1983) y Theodor Schultz (1983). Desde esta perspectiva teórica, la educación es un bien de consumo en el que el individuo debe invertir, y debe hacerlo de manera eficaz para asegurar la productividad de un capital que le es propio





y del cual no puede escindirse en tanto sujeto (Foucault, 2007) para así acrecentar sus ingresos. El individuo se convierte en empresario de sí mismo, capaz de elegir entre diversas alternativas el destino de sus escasos recursos, los cuales debe maximizar para competir en un mercado laboral que no garantiza de manera permanente un empleo y requiere la constante formación y adquisición de saberes. En palabras del ministro de Educación porteño Esteban Bullrich:

(...) el mundo está muy difícil, mucho más para los jóvenes. Ya no compiten por una posición de trabajo únicamente con sus vecinos de escuelas o de barrio; ahora compiten con países de toda la región, con India, con China, y no sólo compiten por sus resultados en la educación formal, sino por conocimiento de idiomas, por la actitud hacia el trabajo, por el esfuerzo. Es decir, ya no es suficiente tener buenas notas (aunque nunca lo fue), sino que los valores, los principios de puntualidad, las disciplinas, en entender el uno al otro, saberse comunicar y resolver problemas son cada vez más y más importantes (Bullrich y Sánchez Zinny, 2011: 13).

De modo que la crítica a la escuela tradicional ha abierto las condiciones de posibilidad para la emergencia de una reflexión que toma los saberes no tanto desde su forma o contenido, sino como la suma de disposiciones adquiridas que permiten a los individuos acompañar y ser agentes protagónicos de un contexto de rápidos cambios en las relaciones sociales y de mercado. Ello implica que cada individuo debe constituirse en una unidad empresa, puesto que la educación es pensada como una inversión a futuro, apelando a un sujeto individual y dueño de sus decisiones. Desde esta perspectiva, la educación de calidad debe apuntar a favorecer el esfuerzo individual, el empeño, la actitud participativa y las capacidades de los y las estudiantes, en un contexto globalizante y competitivo como el que vivimos. Esta mirada delega gran parte de la responsabilidad de las trayectorias educativas y laborales sobre el sujeto educando, en tanto que no lograr esos estándares de conducta y formación implicaría quedar por fuera del sistema educativo y por tanto, también del mercado laboral. Al respecto, Murillo (2011) afirma:

Se trata, como afirmamos antes, de gobernar a los sujetos desde el cuidado de sí mismos, desde la propia subjetividad que debe moldearse de modo tal que todas sus acciones la conduzcan en cada momento a ubicarse en posiciones más favorables en la competencia. Se trata de un poder de autogobierno (Murillo, 2011: 104).





## Calidad educativa en el neoliberalismo

*“Todo ministro de Educación en la Argentina no puede ni debe hablar de otro tema que no sea Calidad Educativa” (Bullrich, 2011).*

La retórica de la gestión actual de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires insiste bien a menudo acerca de que su objetivo en la Ciudad es alcanzar una educación de calidad, tal como se observó en los apartados precedentes. Se apela a la idea de calidad educativa en discursos oficiales, proyectos legislativos, actos en escuelas y en documentos escritos. Sin embargo, no aparecen en todos los casos las mismas formas de caracterizarla, sino que podemos rastrear diversas maneras de expresar lo que significa. Así lo confirman las siguientes frases:

Es el docente, es la escuela, son las herramientas con las que cuenta este docente, su formación, la capacitación que recibe durante su carrera; es el apoyo que tiene de los padres, de las familias, de los dirigentes políticos y son las políticas educativas claras, coherentes y consistentes en el largo plazo. Todo esto es calidad educativa (Bullrich, 2011)

Hace falta más innovación. Pero, ¿cómo se logra? ¿Por qué algunos países han generado estas reformas y otros no? ¿Por qué algunas sociedades se comprometieron con estos cambios?, o ¿es más bien el liderazgo político lo que hace falta? ¿O es el liderazgo empresarial? ¿O una combinación de ambos? (Bullrich y Sánchez Zinny, 2011: XII)

La mayoría de las reformas se enfocan en la inclusión de los alumnos en el aula, en la deserción y repitencia, pero muy pocas en la calidad educativa. Es indispensable que los alumnos asistan a la escuela, pero también que la terminen con buenos niveles de enseñanza. (Bullrich y Sánchez Zinny, 2011: XI)

Se requiere entonces que el mismo [el sistema educativo] alcance estándares equitativos de calidad, a través de una más eficiente redistribución de recursos, mejores propuestas pedagógicas y mejor gestión de las escuelas (Bullrich y Sánchez Zinny, 2011: 86)

(...) [la Argentina] necesita explotar el potencial que tiene como semillero de profesionales capacitados que puedan insertarse en industrias de punta, tanto para el sector de las actividades primarias como para otras industrias y servicios. En este sentido, el sistema



educativo debe garantizar una alta calidad educativa y una mayor continuidad en los estudios (Bullrich y Sánchez Zinny, 2011: 86)

Tal como se observa, la palabra *calidad* aparece vinculada a lo necesario para que los y las estudiantes puedan acceder al mercado del trabajo; conectada a una eficiente redistribución de los recursos, pero no se aclara de qué recursos habla ni menciona el objetivo de tal redistribución; a buenos niveles de enseñanza, pero no define qué son buenos niveles ni cuáles son los aprendizajes que pondera como importantes; y al liderazgo empresarial. Una educación de calidad sería entonces aquella que es capaz de convertirse en el medio para la inserción en el mundo del trabajo, convenciendo a sus educandos de que es ese trabajo el necesario para el progreso social: la educación deja de ser un derecho y pasa a ser un bien sobre el cual invertir para el éxito social. Esta concepción vuelve a remitirnos a la teoría de capital humano, puesto que sustenta el postulado según el cual las personas deben invertir en sí mismas para poder ser libres y transformarse en empresarias de sus propios destinos:

(...) educación y entrenamiento son las más importantes inversiones en capital humano, ellos generan un crecimiento en los ingresos  
(...) Las inversiones en capital humano responden a una lógica de costo-beneficio extendida a la propia vida que implica que cada uno debe efectuar los cálculos racionales, preferir y renunciar en función de los propios objetivos (Murillo, 2011: 104).

Es decir, la vinculación de la calidad educativa con el trabajo y de los fines de la educación con la generación de trabajadores flexibles y adaptables a los cambios que los esperan a la salida de sus trayectorias educativas, tiene que ver con pensar que la productividad de un país aumenta cuando disminuye el ocio de los integrantes de una sociedad. La inversión en educación es la que permite el aumento de la producción y, por consiguiente, del capital. La educación, así, es motor de la reproducción del capital por convertirse en necesaria para la productividad de los trabajadores y las trabajadoras: “En tanto en cuanto los gastos para mejorar esas capacidades aumenten, también la productividad del valor del esfuerzo humano (trabajo) proporcionarán una tasa positiva de rendimientos” (Schultz en Fernández Enguita, 1999: 89).

En abril del 2013 el jefe de Gobierno envió a la Legislatura porteña un proyecto de ley por medio del cual se crearía un Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa (Expediente 0805-J-2013). Los





fundamentos de tal proyecto también iluminan este análisis al definir a la educación de calidad como aquella donde se permita la participación de los distintos actores de la comunidad educativa según sus competencias y responsabilidades; la formación docente para alentar el buen desempeño laboral; el pensamiento crítico, la creatividad y el espíritu emprendedor. Asimismo, afirma que la *equidad educativa* debe contemplar

(...) la distribución de recursos humanos y materiales que permita igualdad de oportunidades en el servicio educativo, para que todos los educandos puedan dominar las competencias básicas indispensables para continuar aprendiendo y alcanzar las actitudes, valores y capacidades necesarias para la vida personal y social (Expediente 0805-J-2013, Art. 1 Inc. C).

La educación vuelve a aparecer como un medio para obtener competencias sin definir explícitamente el sentido político de la formación; vuelve a mencionarse la idea de aptitudes y capacidades para la vida como si la educación fuese la responsable de garantizar las condiciones necesarias para la dignidad humana y retoma la idea de distribución de recursos para la igualdad de oportunidades, lo cual nos remite a que la educación actuaría como campo al cual todos y todas ingresan en igualdad de condiciones para competir y gana el que puede y quiere. Para finalizar, omite nuevamente la referencia al derecho humano a la educación y lo pone bajo la palabra servicio: lo que es un servicio se compra y lo que es un derecho se debe garantizar.

“Al invertir en sí mismos, los hombres pueden ampliar la gama de elecciones disponibles. Para el hombre libre, es un modo de mejorar su bienestar”. (Schultz en Fernández Enguita, 1999: 87).

### **Educación y calidad según la Fundación Pensar y la Fundación Mediterránea**

Otra de las fuentes para indagar acerca del proyecto pedagógico neoliberal es a través de las fundaciones que se dedican a la formación de equipos técnicos y planes de gobierno. Tal es el caso de la Fundación Pensar, la cual es presentada en su página web<sup>3</sup> como la “usina de ideas de PRO”, y cuyo presidente honorario es el ingeniero Mauricio Macri,

---

(3) [www.fundacionpensar.org](http://www.fundacionpensar.org)





contando entre sus vocales al ministro de Educación Esteban Bullrich y a otros miembros del gabinete del Gobierno de la Ciudad. Nos interesa caracterizar su perspectiva de la educación a través de citas de documentos elaborados por sus principales exponentes.

La educación genera oportunidades. Por eso necesitamos una educación primaria y secundaria de calidad y una educación terciaria y universitaria de excelencia. Son condiciones necesarias para el desarrollo económico y la igualdad de oportunidades en el siglo XXI. Es también la única forma de romper con la transmisión inter-generacional de la pobreza y la exclusión. (Fundación Pensar, portal web, sección Educación).

Resulta interesante mostrar que se toma aquí a la calidad de la educación como la llave para el desarrollo futuro. Esta declaración transmite un mensaje confuso, ya que pone en el centro de la cuestión a la educación, sin hacer mención de otras cuestiones estructurales que tienen que ver con la diversidad de las trayectorias sociales. A la vez, los documentos de la Fundación Pensar no presentan una idea clara de lo que una *educación de calidad* significa, dejando un espacio vacante de gran importancia que puede ser llenado con múltiples interpretaciones. Si bien la educación persiste en el imaginario de la sociedad como una de las formas principales de garantizar la movilidad social ascendente, el rol del sistema educativo en el arte de gobierno neoliberal contribuyó a remarcar fuertemente la idea del esfuerzo personal del individuo como encargado de elegir la mejor calidad para su educación, y de esta manera lo hizo responsable de sus éxitos y fracasos. En otros documentos vemos reaparecer estas ideas, la cita que se muestra a continuación pertenece al presidente de la Fundación Pensar de Entre Ríos.

El impacto sobre la calidad educativa es claro y se traduce en, por ejemplo, índices de repitencia que son mayores al del resto del país. En consecuencia, nuestros chicos *no se encuentran preparados para encarar los desafíos que les presenta el siglo XXI* ni para aprovechar plenamente sus oportunidades (Etchevehere, 2013, cursivas nuestras).

Se suma al conjunto de ideas mencionadas anteriormente la de la incertidumbre del porvenir, frente a la cual el rol de la educación es formar sujetos aptos para desarrollarse en ese contexto.

Desde la perspectiva del *arte de gobierno neoliberal*, el proceso de aprendizaje debe ser modificado en función de los cambios vertiginosos a los que se ven expuestas las sociedades, ligadas a las demandas del





mercado en una relación de mutuo interés. Así, reaparece la idea de las adquisiciones que los sujetos deben tener para adaptarse a los mismos. Resulta ilustrativo lo que el presidente de la Fundación Pensar de Entre Ríos dice en el mismo artículo: “Creemos que *impulsar a la escuela pública, con inglés desde primer grado* y trabajando con las nuevas tecnologías, es brindar a los chicos más y mejores herramientas para su futuro” (Etchevehere, 2013, resaltado en el original).

A continuación analizaremos algunos documentos de la Fundación Mediterránea, donde Silvia Montoya –autora del actual proyecto del Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa y responsable de la Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad– se desempeñó como investigadora. De esta manera podremos rastrear algunas continuidades en los postulados de la fundación y la actual política que lleva a cabo la gestión neoliberal en la Ciudad de Buenos Aires. Los fragmentos que citaremos resultan esclarecedores en tanto arrojan cierta luz acerca de la matriz de pensamiento de la cual la mencionada investigadora y funcionaria PRO.

En el documento elaborado por la Fundación Mediterránea “Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal. Educación y capacitación para el empleo y el crecimiento” (2010) encontramos nuevamente una fuerte asociación entre educación y mercado de trabajo.

Educación y Capacitación surgen como pilares fundamentales en la determinación de la oferta de trabajo. La importancia de la educación y el empleo de calidad radica en que éstos no sólo impactan en la eficiencia global de la economía, sino que además se constituyen en los principales mecanismos de inclusión y movilidad social (Fundación Mediterránea, 2010: 3).

Los excesos de oferta laboral que entrañan las cifras de desempleo y empleo precario contrastan con la existencia de una demanda laboral insatisfecha por parte de las empresas radicadas en el país, que da cuenta de la ausencia de oferta idónea de trabajadores para responder a un requerimiento específico por parte de los empleadores (Fundación Mediterránea, 2010: 3).

Estas citas evidencian la gestión con criterios empresariales del sistema educativo, abordándolo en términos de calidad, eficiencia e idoneidad, a la vez que también responden a la pregunta *¿para qué educar?*, la





cual aparece de manera implícita en todo proyecto pedagógico. En este caso, el para qué de la educación aparece vinculado a la demanda de las empresas y a la maximización de beneficios económicos, lo que la cita sugiere es más bien encauzar la educación hacia la demanda empresarial y lo hace valiéndose del derecho a la educación. Asimismo, podemos observar cierto desinterés en cuanto a los contenidos, en tanto todo debe estar en relación con las demandas del mercado.

## **La educación como mercancía**

La mercantilización de lo educativo presenta en la Ciudad de Buenos Aires dos mecanismos concretos: por un lado, una forma de gestión de la educación en la que los criterios empresariales se imponen por sobre lo pedagógico, y por el otro, la conformación, sostenimiento y promoción de un mercado educativo que favorece la realización de negocios rentables a determinados agentes económicos.

En el primer caso se observa la aplicación de criterios de análisis y de decisión estrictamente económicos a fenómenos educativos. Tal es el ejemplo de la disposición firmada en el mes de marzo de 2012 (Disposición 15/DGEGE/2012) por el Director de Educación de Gestión Pública de la Ciudad, Maximiliano Gulmanelli, que disponía el cierre de 212 cursos y grados que contaban con menos de 20 estudiantes. La resistencia de la comunidad educativa, organizada en defensa de la escuela pública, obligó a la actual gestión neoliberal a reducir a 96 la cantidad de cursos a cerrar, de los cuales 41 finalmente se hicieron efectivos. El conflicto desatado en aquel entonces puso en primer plano el debate sobre los criterios de la gestión en torno a lo educativo, orientados a recortar partidas presupuestarias y generar negocios empresariales en lugar de garantizar el derecho a la educación. Esto último se evidenció cuando se hizo público que la mayoría de las escuelas públicas en las que se pretendía cerrar cursos estaban rodeadas por escuelas privadas que reciben subsidios del Gobierno de la Ciudad. En definitiva, nunca fue la intención del PRO discutir las cuestiones referentes a las condiciones de enseñanza y aprendizaje, sino proceder con criterios de ajuste. En lugar de proponer mecanismos para inducir el crecimiento de la matrícula y promover la escuela pública, la salida que se encuentra es la reducción de cursos.

Desde esta perspectiva economicista, la incertidumbre es asimilada como un dato natural y la visión económica utilizada como una herramienta





para disminuir los riesgos inherentes a la vida en sociedad, ya que se presenta como saber neutro capaz de diagnosticar e intervenir en procesos sociales reduciendo dicha incertidumbre. Se despliega así un sistema de monitoreo constante que permite diagnosticar e intervenir sobre el entorno y que puede ser utilizado con fines políticos. Una vez que un grupo de expertos ha establecido rangos objetivos y aceptables en términos de calidad educativa, se interviene en aquellas instituciones educativas que no se adaptan a dichos parámetros. Ello no se reduce simplemente a la implementación de políticas de ajuste como en el caso del cierre de cursos y grados, sino también, entre otros objetivos, a la instalación de una lógica de competencia entre escuelas. Tal es el caso del proyecto de creación de un Instituto de Evaluación mencionado anteriormente, ya que al definirse como autárquico estaría contando con financiamiento propio para evaluar la calidad a las escuelas de manera externa. A su vez, el gobierno local pretende otorgar a las instituciones educativas cierta libertad de acción, impulsándolas de esta forma a competir con otras escuelas por una asignación selectiva de recursos. Ello se observa con claridad también en el “Boletín tu Escuela”, una herramienta elaborada por el Ministerio de Educación de la Ciudad que contiene un conjunto de indicadores educativos y sociodemográficos de acuerdo a los cuales las escuelas obtienen determinada puntuación. Aquí se introduce abiertamente una lógica de premios y castigos, en tanto las escuelas que reciban mejores puntajes serán beneficiarias de viajes, material escolar, etc. Por otro lado, se apunta a que las familias también puedan utilizar parte de esa información para decidir en qué institución educativa inscribirán a sus hijos e hijas, situando a las escuelas en la situación de tener que competir no sólo para acceder a recursos que deberían estar disponibles para todas las escuelas, sino también para captar matrícula. En esta línea, la actual responsable de la Dirección General de Equidad y Calidad Educativa, Silvia Montoya, planteaba hace ya algún tiempo:

Una alternativa es recompensar resultados y buscar mecanismos que mejoren la rendición de cuentas por parte del agente, sea generando información acerca del producto (rendimientos de los estudiantes) o bien delegando en un tercero el control del agente. Entre los instrumentos se encuentra el brindar mayor información al consumidor, desarrollando por éste y por otros medios la competencia entre proveedores (Montoya, 2001: 14).

Otra dimensión del proyecto educativo neoliberal en la Ciudad de Buenos Aires se relaciona con la configuración de un mercado al interior del sistema educativo, cuyo actor privilegiado es el sector de la educación





privada, que concentra alrededor del 50% de la matrícula en todos los niveles—excepto el universitario. En el informe *Panorama Educativo*, publicado en 2009 por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se indica que

(...) el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires aporta al sostenimiento de la educación del sector privado. Así, el 62 por ciento de las unidades educativas privadas de todos los niveles y modalidades recibe algún porcentaje de aporte estatal y, en particular, el 42 por ciento de ese total (es decir, el 26 por ciento de todas las unidades educativas privadas) recibe del Estado una suma equivalente al 100 por ciento del sueldo del personal docente afectado al currículo oficial (Panorama Educativo, 2009: 9).

En la versión 2010 de dicho informe se afirma que en ese año, el 16,2% del presupuesto educativo porteño se orientó hacia el sostenimiento de la educación privada, destinando solamente un 8,9% del mismo en el área de infraestructura y mantenimiento edilicio (Panorama Educativo, 2010: 25). En la misma línea, el presupuesto sancionado en 2011 por la Legislatura porteña establecía que el gasto en educación privada fuera de 1008,8 millones de pesos, representando el 15,4% del presupuesto total del Ministerio de Educación. Sin embargo, el monto final de la ejecución en educación privada fue superior, alcanzando 1246,6 millones de pesos, esto es, el 17,2% del presupuesto del Ministerio. El presupuesto 2012 previó la asignación de 1132 millones de pesos para el sector privado, lo cual implicó un 32% de incremento. Del mismo modo, en el presupuesto aprobado para 2013 la participación del sector privado en el total del presupuesto de educación pasa de un 15,61% a un 16,62%, mientras que la del sector estatal disminuye de un 58,35% al 51,82%. Por su parte, el área de infraestructura escolar presenta una notable disminución, tanto en términos absolutos como relativos: mientras que la partida asignada en 2012 era de \$293.436.883, en 2013 se prevé solo \$139.848.115, es decir una reducción del 52,31%. El monto destinado a infraestructura escolar pasa de representar un 3,44% del presupuesto educativo a un 1,41%. Esto encuentra una línea de continuidad respecto de lo efectivamente ejecutado durante 2011 donde en el presupuesto aprobado se asignó una partida de \$513.208.563, que luego de las modificaciones efectuadas por el poder ejecutivo, ascendió a \$727.759.510, pero de los cuales se ejecutaron solamente \$486.711.824 (Observatorio de Políticas Educativas, 2013a). Esta disminución presupuestaria fue justificada por funcionarios del Ministerio de Educación aduciendo que los graves





problemas de infraestructura escolar en Ciudad de Buenos Aires que provocaron las tomas de establecimientos educativos en 2010 estaban solucionados. Ello contrasta con la enorme cantidad de denuncias realizadas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad,<sup>4</sup> el Observatorio de Políticas Educativas del CCC<sup>5</sup> y varios medios de comunicación<sup>6</sup> respecto de la situación edilicia de las escuelas públicas de la ciudad y a la falta de establecimientos educativos en la Zona Sur.

En línea con estas políticas se han desplegado también otras estrategias orientadas a conformar distintos mercados al interior de lo educativo, tales como la tercerización de los servicios de seguridad, la solución de problemas de infraestructura, o las viandas escolares. Se trata en todos los casos de la prestación de servicios por parte de empresas privadas que priorizan la obtención de importantes márgenes de ganancia por sobre el funcionamiento cotidiano de las instituciones educativas.

## La inclusión educativa en la Ciudad de Buenos Aires

Si pensamos en términos de quiénes no tienen hoy garantizado el derecho a la educación en la Ciudad de Buenos Aires, es preciso recordar que el neoliberalismo concibe a las personas como empresarios de sí mismos, en tanto invierten tiempo y esfuerzo en su propia formación, fuente y posibilidad de consumo futuro, por lo tanto se constituyen en generadores de su propia satisfacción (Foucault, 2007). Ello implica abordarlos o abordarlas en tanto individuos racionales que buscan maximizar su beneficio, *artífices de su propio destino*, y por ende responsables de sus éxitos o fracasos. Teniendo esto en cuenta es que cobra relevancia el análisis que sigue de las políticas que se desarrollan para la inclusión en el nivel medio.<sup>7</sup>

---

(4) Disponibles en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/adjuntia2arch.php>

(5) Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/blogs/observatorio/2013/04/24/nota-de-coyuntura-la-historia-de-nunca-acabar-problemas-edilicios-en-las-escuelas-portenas/>

(6) Ver Télam: <http://www.telam.com.ar/notas/201302/8938-ya-son-20-las-escuelas-portenas-sin-clases-por-problemas-edilicios.html>, Página 12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-214784-2013-02-28.html>, y Tiempo Argentino: <http://tiempo.infonews.com/2012/06/25/sociedad-79305-radiografia-de-las-urgencias-y-reclamos-de-80-escuelas-publicas-de-la-ciudad.php>

(7) Se toma como objeto de análisis al nivel medio en virtud de que desde hace más de 10 años la obligatoriedad del nivel está sancionada en la Ciudad de Buenos Aires mediante la Ley 898/2002, y al día de hoy no se cumple, aunque muchos de los argumentos que se expondrán bien pueden aplicarse a otros niveles del sistema.





Una búsqueda pormenorizada nos advierte en primer lugar sobre la falta de iniciativas para garantizar el derecho a la educación de los y las adolescentes. Si bien funcionan distintos programas dentro de la Dirección de la actual Subsecretaría de Equidad Educativa –antes denominada de Inclusión Escolar–, los datos disponibles (Encuesta Anual de Hogares – GCABA 2012) muestran que 11,2% de personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires y que por su edad deberían estar en la escuela secundaria, no están en ella. A esto se suma el dato de que un 6,5% de las personas que tienen entre 13 y 17 años no están dentro del sistema educativo, independientemente del nivel. Estos números demuestran una clara despreocupación respecto de la inclusión escolar por parte de las autoridades del Gobierno de la Ciudad, dado que en el año 2011 estos porcentajes eran incluso menores.<sup>8</sup> La diferenciación por comunas muestra también que la zona más afectada es la Zona Sur de la Ciudad. Si tomamos como parámetro la existencia de escuelas, cabe mencionar que un informe de 2010 mostraba que en la Comuna 8 se contabilizaban 5156 adolescentes sin respuesta del sistema educativo estatal por falta de instituciones (Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2013). Desde 2008 en esa Comuna sólo se han construido dos escuelas medias.<sup>9</sup>

Por otro lado, desde una perspectiva neoliberal podría considerarse que el solo hecho de poner a disposición instituciones educativas para que los estudiantes concurren sería suficiente para garantizar el derecho a la educación, de modo que si los y las adolescentes no concurren a la escuela, ha de ser “porque no quieren”. Si la decisión de estudiar queda supeditada a la voluntad individual de los sujetos, quienes no finalizan su recorrido en el sistema educativo no han sabido aprovechar las *oportunidades* que se pusieron a su alcance. Si las personas son las únicas responsables de su propia trayectoria vital, la desigualdad, además de necesaria –pues incentiva la producción– es *natural*. De esto se concluye que la caída en la franja de pobreza es voluntaria (Murillo, 2008). De modo que no se considera necesario realizar acciones para garantizar el derecho a la educación, puesto que todo depende de haber sabido aprovechar las oportunidades brindadas. Sin embargo, también es cierto que una desigualdad excesiva, además de poner en jaque la gobernabi-

---

(8) Para el primer dato, en 2011 un 8,7% en edad de estar en la secundaria estaban fuera de ella; para el segundo dato un 4,6%.

(9) [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/nuevas\\_escuelas.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/nuevas_escuelas.pdf)





lidad necesaria para cuidar los intereses del capital –pues crea mejores condiciones para el mercado en tanto dota de mayor previsibilidad las relaciones sociales– (Álvarez Leguizamón, 2005; Murillo, 2008), es moralmente reprobable. Los programas de inclusión existentes tienden a “facilitar el ejercicio del derecho a la educación obligatoria y sostener la inclusión y permanencia de los alumnos”,<sup>10</sup> y son destinados a los y las estudiantes pertenecientes a *sectores vulnerables*. Estos programas que se conciben como políticas focalizadas, y que por otro lado han sido atacados durante 2012 y lo que va de 2013 con medidas como la quita de subsidios para compra de materiales, reducción de viandas y de la planta de docentes, precarización laboral de los trabajadores y las trabajadoras y dilación en su pase a planta permanente, entre otras acciones que fueron resistidas por parte de la comunidad educativa, son pensadas para *ayudar a los pobres a dejar de serlo*, tal como propone el Banco Mundial (Murillo, 2008). Por otro lado, la escuela pública donde se desarrollan estos programas, funcionaría como una red de contención social bajo la cual no sería ético dejar caer a nadie. La focalización y diferenciación de políticas, olvidando la universalidad del derecho a la educación que tiene a la igualdad como principio, muestra una *culturización* de la pobreza, en tanto se piensa *el mundo de los pobres* y su capital social, estereotipándolos como sujetos deficitarios –de educación, de vivienda, de salud, de alimentos–, y portadores de ciertas *capacidades* para mantenerse en ese mundo particular (Álvarez Leguizamón, 2005), nominándolos como *poblaciones en riesgo*, y por ende, vulnerables. Claro que en esta caracterización también debemos considerar que dentro de las personas pobres puede haber *candidatos calificados* (Banco Mundial, 1996) por lo que el gobierno debe asegurarse de que, atendiendo a la *equidad*, quienes lo merezcan estén en la escuela, por ejemplo a través del otorgamiento de becas. Si son buenos jugadores, las personas pobres pueden sacar provecho de las oportunidades que se les presentan, utilizando sus capacidades y recursos limitados.

## Las estrategias de educabilidad en el neoliberalismo

La pobreza es resignificada por el neoliberalismo al punto de determinar los *mínimos biológicos* (Murillo, 2008) o básicos dentro de los cuales las personas serían educables. Entre las estrategias de resignifi-

---

(10) [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dgie/index.php?menu\\_id=31016](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dgie/index.php?menu_id=31016)





cación de la pobreza está la apreciación de que ésta ya no se relaciona con las diferencias de ingresos, sino con los mínimos biológicos que deben ser atendidos, poniendo el foco en las carencias de este grupo, estereotipándolo e impulsando por ende una diferenciación en base a características biológicas –es decir los factores genéticos y hereditarios que configuran *lo que uno es*, además del azar que determina haber nacido en una determinada familia o contexto cultural (Murillo, 2008)–. Es ilustrativo mencionar las acciones que el Decreto 226/12 establece para las Direcciones y Gerencias que conforman la Subsecretaría de Equidad Educativa (el decreto 226/2012 establece, entre otras cuestiones, cambios en el organigrama del Ministerio de Educación, por ejemplo el cambio en la denominación de la anterior Dirección General de Inclusión Educativa por la Dirección General de Estrategias para la educabilidad), donde por ejemplo encontramos que una vez *detectadas* las familias en situación de vulnerabilidad social, deben accionarse los mecanismos para prevenir el fracaso y abandono escolar, a través de un seguimiento personalizado de cada niño, niña o adolescente. También se menciona que existirá la coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social para proveer bienes y servicios a las familias de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social. Así, se resignifican los derechos sociales vinculados a la ciudadanía, proponiendo un umbral de derechos mínimos, que funcionarían como la frontera de la exclusión social, y que se aplicarían sólo a ciertos grupos (Álvarez Leguizamón, 2005).

En tanto el neoliberalismo no cuestiona los mecanismos que producen la pobreza, pareciera ser que algunos ciudadanos y ciudadanas tienen garantizado el derecho a la educación, mientras que otros deben conformarse con los estándares mínimos para ser educado. Si la pobreza se puede mitigar hasta llevarla a un *nivel tolerable* y ético a través de la atención focalizada de estos mínimos básicos, el Estado debe encargarse de proveerlos<sup>11</sup> –siempre existe la amenaza del estallido social– justificando así las políticas focalizadas para la pobreza. Poniendo el énfasis en las *capacidades* que portarían –o no– las personas, reduciéndola a algo medible y comparable de individuo a individuo, se oculta la dinámica social que produce la desigualdad.

---

(11) Que en algunos casos son tan mínimos como que 16.000 familias en situación de pobreza reciban 2 pesos diarios por hijo a modo de subsidio para alimentación. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-224915-2013-07-20.html> y <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/la-justicia-orden-al-gobierno-de-la-ciudad-garantizar-derecho-la-alimentaci-n.html>





## Las resistencias de la comunidad educativa frente a una gestión autoritaria

A lo largo de toda su gestión, el macrismo viene desplegando un conjunto de iniciativas orientadas a avanzar en una serie de recortes presupuestarios en la educación pública, la conformación de mercados educativos al interior de la misma y el disciplinamiento de docentes y estudiantes. Muchas de estas iniciativas encontraron puntos de resistencia en sindicatos docentes y en organizaciones estudiantiles, y en repetidas oportunidades el gobierno local se vio obligado a retroceder o al menos, a negociar los alcances de las medidas adoptadas. Cabe mencionar, en este sentido, el conflicto desatado en 2008 por la reducción de 30.000 becas estudiantiles. La inmediata respuesta fue la toma de establecimientos educativos en el marco de un proceso de organización de los movimientos estudiantiles, quienes recibieron el apoyo de legisladores, organizaciones sociales y organismos de derechos humanos. En ese marco, la Legislatura porteña debió tratar y aprobar una ley de becas (Ley 2917/2009 GCABA) a los fines de regular el otorgamiento de las mismas. Como saldo del conflicto, se restituyó la mitad de las becas faltantes.<sup>12</sup> En ese marco, el Ministerio de Educación reaccionó solicitando a los equipos directivos de las escuelas la confección de *listas negras* de los estudiantes que habían participado de las tomas, que sin embargo no fueron entregadas en la mayoría de los casos.<sup>13</sup> Ese mismo año, el memo 494.822-DGEGE-2008 prohibía a los y las docentes realizar declaraciones en medios de comunicación masiva, medida que sólo puede ser leída en términos de una acción de gobierno profundamente autoritaria y de carácter punitivo.

En 2009 la gestión macrista decidió, por primera vez, descontar de los salarios docentes el monto equivalente a tres días de paro realizado en los meses de marzo y abril en el marco de una puja salarial, desplegando una práctica de carácter ilegal que desconoce el derecho a huelga establecido en la Constitución Nacional. Al respecto, fallos judiciales de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad y el Tribunal Superior de Justicia ordenaron la restitución de los montos descontados, aplicando una multa al entonces ministro de Educación Mariano Narodowski por cada día en que los haberes no fuesen restituidos.<sup>14</sup> Hacia

---

(12) Ver *Página 12* <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-111236-2008-09-09.html> y <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-111317-2008-09-10.html>

(13) Ver *Página 12* <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/115872-36906-2008-11-30.html>

(14) Ver *Página 12* <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-133781-2009-10-20.html>





finés de ese año, el ministro fue separado del cargo en el marco de su participación en una red de espionaje que realizaba escuchas telefónicas a docentes, entre otros actores políticos y sociales.<sup>15</sup> Su sucesor, el funcionario diplomático de la última dictadura militar Abel Posse, se vio obligado a renunciar a poco de haber asumido en el cargo en virtud de las masivas críticas que provocó su designación, a partir de sus declaraciones públicas en las que el funcionario demonizaba a la juventud y reivindicaba a la última dictadura militar.

En el año 2010, luego de agotar todas las instancias administrativas y de diálogo, el movimiento estudiantil organizado decidió tomar nuevamente los establecimientos educativos como respuesta al profundo deterioro edilicio que presentaban las escuelas de la Ciudad, recibiendo el apoyo de grupos de padres, madres y docentes.<sup>16</sup> Nuevamente, la respuesta del Gobierno de la Ciudad fue la confección de listas negras y el inicio de acciones judiciales en contra del movimiento estudiantil y sus familias.

En septiembre de 2011, la presentación del “Proyecto de ley sobre democratización, transparencia y modernización de la clasificación y designación docente” (Expediente N° 2023-D-2011) en la Legislatura porteña por parte del ministro de Educación Esteban Bullrich y la legisladora del PRO Victoria Morales Gorleri desató un conflicto educativo que se extendió hasta el mes de diciembre de ese año. Con la modificación del Estatuto, el Ministerio de Educación apuntaba a intervenir de manera directa en la designación de los trabajadores y las trabajadoras de la educación de la Oficina Única de Clasificación Docente, reservándose así las facultades correspondientes para establecer criterios de selección y órdenes de mérito, asignación de puntajes en función de la validación de títulos, capacitaciones, cursos, participación en instancias académicas, congresos, foros, etc. Además de restringir la participación de los y las docentes en este tipo de decisiones, el proyecto original de Morales Gorleri garantizaba al ejecutivo porteño un enorme margen de discrecionalidad en el momento de evaluar los antecedentes profesionales y determinar quiénes son los y las docentes mejor capacitados para estar al frente de las aulas. La resistencia de la comunidad educativa,

---

(15) Ver *Clarín* [http://www.clarin.com/gobierno/Nuevo-reves-judicial-Macri-escuchas\\_0\\_327567274.html](http://www.clarin.com/gobierno/Nuevo-reves-judicial-Macri-escuchas_0_327567274.html)

(16) Ver *Página 12*: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-152729-2010-09-07.html>





en particular de los sindicatos docentes, determinó que el proyecto no fuera aprobado tal como había sido planteado por el poder ejecutivo. Ello derivó finalmente en la aprobación de un proyecto alternativo presentado por el entonces diputado de la Coalición Cívica Sergio Abrevaya (Ley 4109/2011 GCBA). Si bien la norma modificatoria del Estatuto Docente no elimina las Juntas de Clasificación en los términos planteados en el proyecto del oficialismo, reduce su número de 14 a 7, modifica su composición reduciendo la proporcionalidad entre docentes y representantes del Ministerio de Educación y limita muchas de sus funciones, que pasarán a la órbita de una Comisión de Registro y Evaluación de Antecedentes Profesionales (Coreap), integrada por tres miembros designados por el ejecutivo con acuerdo de la Legislatura. El proyecto aprobado contempla asimismo toda una serie de aspectos complementarios, tales como la creación de una comisión del Estatuto, la implementación del legajo único docente, la titularización masiva de docentes interinos –aun de aquellos o aquellas que no cuentan con título docente o título de base– y la implementación del régimen de profesor por cargo para nivel secundario, entre otras, cuyo verdadero alcance se definirá en el marco del proceso de reglamentación de la nueva ley. Por lo pronto, cabe afirmar que se trata sin lugar a dudas de una reforma regresiva, en tanto afecta derechos adquiridos y limita la participación de los trabajadores y las trabajadoras de la educación en el sistema de clasificación y designación de sus pares, lo cual se relaciona directamente con el control sobre los procesos de trabajo docente en términos de gobierno de la educación. Lo que está en juego en definitiva es el tipo de docentes que estarán al frente de las aulas durante los próximos años. Al respecto mientras el conflicto se encontraba en uno de sus puntos más álgidos, el ministro Bullrich afirmaba en diálogo con Radio 10 que “hoy no vemos que se elija a los mejores docentes. Si hay algo que no podemos decir en la Argentina a esta altura es que el sistema educativo tiene calidad. Nosotros estamos proponiendo que los mejores docentes sean los que lleguen a los cargos y hoy no pasa eso” (Diario *La Nación*, 2009). En la misma sintonía, el jefe de Gobierno de la Ciudad, Mauricio Macri, declaraba en el Diario *La Nación* que “lamentamos mucho [esta huelga], estamos trabajando para mejorar las escuelas y claramente queremos tener los mejores docentes” (Diario *La Nación*, 2011). Surge inmediatamente la pregunta acerca de qué es un buen docente desde la perspectiva del ejecutivo porteño.

Durante la primera mitad de 2012, la decisión de aplicar nuevamente descuentos sobre los salarios docentes por los días de paro realizados durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2011 en el





marco del conflicto por las Juntas de Clasificación,<sup>17</sup> pone de manifiesto una intencionalidad política dirigida a disciplinar a los trabajadores y las trabajadoras de la educación. Se trata de una medida inconstitucional que apunta a socavar la capacidad organizativa y de movilización de los sindicatos docentes. Hacia mediados de ese mismo año, en el marco del conflicto por el cierre de cursos y grados, y a poco de haber instalado una línea telefónica 0-800 para recibir denuncias sobre posibles casos de “intromisión política” en las escuelas de la Ciudad,<sup>18</sup> Esteban Bullrich decidió separar de su cargo a seis trabajadores y trabajadoras de la Escuela N° 3 DE °8 por haber realizado una dramatización en la que se presentaba una “representación disvaliosa de las imágenes del Sr. jefe de Gobierno y del suscripto”, revistiendo la situación, según el ministro de Educación “una gravedad institucional insoslayable, por cuanto los máximos responsables de velar por el servicio público de Educación han permitido que los alumnos se vean comprometidos en una situación de neto corte político” (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Educación, Resolución 2711/MEGC/2012).

Ante esta situación, los gremios mayoritarios convocaron a un nuevo paro docente, que contó con un elevado porcentaje de acatamiento –calculado en un 90% aproximadamente según cifras aportadas por los sindicatos– y una movilización a la Jefatura de Gobierno exigiendo la inmediata reincorporación de los y las docentes separados de sus cargos. En esta instancia, cabe destacar la participación de un amplio conjunto de organizaciones sociales y políticas, lo que brindó a la movilización un acompañamiento que trascendió el ámbito exclusivamente educativo. El grupo docente fue finalmente reincorporado en el establecimiento en virtud de una orden judicial.

En septiembre de 2012, alrededor de 60 establecimientos educativos de la Ciudad de Buenos Aires fueron tomados por estudiantes secundarios organizados.<sup>19</sup> La medida respondió a la decisión de la cartera educativa

---

(17) Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-196633-2012-06-18.html>  
[http://www.clarin.com/sociedad/descuentan-dias-paro\\_0\\_602339927.html](http://www.clarin.com/sociedad/descuentan-dias-paro_0_602339927.html)

(18) Ver <http://tiempo.infonews.com/2012/08/22/argentina-83961-reclaman-que-la-justicia-declare-inconstitucional-al-0800-de-macri.php>  
[http://www.clarin.com/educacion/Bullrich-Justicia-linea\\_0\\_764923539.html](http://www.clarin.com/educacion/Bullrich-Justicia-linea_0_764923539.html)

(19) Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-205109-2012-10-08.html>  
<http://tiempo.infonews.com/2012/09/27/sociedad-86866-los-estudiantes-seguiran-con-las-tomas-hasta-que-los-reciban.php>





del gobierno de la Ciudad de llevar adelante una reforma curricular que emana de una resolución del Consejo Federal de Educación. El malestar de los y las estudiantes se relacionó con la modalidad de implementación de la reforma, específicamente su carácter inconsulto y la brevedad de los plazos en los que se la pretendía llevar a cabo. En este sentido, mientras la Resolución 84/09 del Consejo Federal de Educación estipulaba un periodo de 3 años para llevar adelante toda una serie de instancias de debate con la participación de estudiantes y docentes, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires decidió implementar a último momento y de forma unilateral un diseño de reforma que no había sido pensado ni debatido junto a la comunidad educativa. Es así que el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires decidió, en primera instancia, extender el ciclo lectivo en aquellas escuelas que habían sido tomadas<sup>20</sup> a modo de castigo hacia estudiantes y docentes, perjudicando de esa forma la normalidad del ciclo lectivo, dado que en muchas escuelas no fue posible desarrollar con normalidad las instancias de recuperación y evaluación en el mes de diciembre.

A lo largo del año 2013, y en respuesta a los reclamos de los y las estudiantes, se decidió organizar y planificar una serie de jornadas mensuales en las que se suponía que iba a tener lugar el debate acerca de qué tipo de transformaciones sería necesario implementar en una escuela media que actualmente se encuentra en crisis por diversos motivos. Sin embargo, el Ministerio de Educación porteño se ha limitado a enviar una serie de formularios estructurados que limita y acota la discusión a aspectos relativos al diseño curricular que, por otro lado, suponen la disminución en la carga horaria de materias como historia, filosofía, formación ética y ciudadana y la eliminación de informática. Ello fue motivo de nuevas preocupaciones en la comunidad educativa en cuanto al lugar que la actual gestión neoliberal otorga a un conjunto de asignaturas que se consideran centrales en la formación de una ciudadanía crítica y, por el otro, respecto de la estabilidad de los puestos de trabajo de los docentes que actualmente dictan esas materias. Ante esta situación, la resolución del Ministerio de Educación N° 2360 de 2013, difundida entre las escuelas en el mes de agosto, estipula por un lado que las modificaciones en los diseños curriculares no implicarán pérdida de derechos alguna. Sin embargo, establece en su artículo 4° que las propuestas de reasignación

---

(20) Ver <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205585-2012-10-15.html>





de horas y cargos del personal docente afectado serán encomendadas a los equipos directivos y consejos consultivos de los establecimientos educativos. Ello significa concretamente que el Ministerio de Educación delega en los establecimientos educativos la responsabilidad sobre las fuentes laborales de los docentes que en ellos se desempeñan actualmente.

Observamos que desde 2007 se suceden acciones de gobierno que apuntan a desresponsabilizar al Estado respecto de lo que sucede en las aulas y a tensionar los niveles de democratización alcanzados en las escuelas respecto del lugar de docentes y estudiantes en el gobierno de la educación. Estas decisiones tienen como objetivo prioritario la definición de aquello en lo que podrían participar y aquello para lo cual éstos son prescindibles. Lo que subyace es una omisión de la educación como práctica eminentemente política, ya que limitar la libertad de expresión y de reclamo de docentes y estudiantes es una forma de definir que la política no debe tener lugar en las escuelas. El ejercicio de una ciudadanía crítica no puede reservarse a las afueras de la institución escolar, ni tampoco se puede formar ciudadanos y ciudadanas libres si no se permite la exigibilidad de los derechos de docentes y estudiantes en tanto sujetos de la educación. Es paradójico que, sin embargo, los propios funcionarios del macrismo apelen a la necesidad de formar ciudadanos y ciudadanas y sobre la importancia de la participación: “Si no fortalecemos a los alumnos como ciudadanos del siglo XXI, la transición entre la escuela media o secundaria a estudios superiores y su eventual inserción laboral será cada vez más complicada” (Bullrich y Sánchez Zinny, 2011: 15). Si bien en el proyecto pedagógico neoliberal la construcción de ciudadanía se orienta hacia la fabricación de trabajadores flexibles, las resistencias que han suscitado en la comunidad educativa gran parte de sus medidas de gobierno dan cuenta de otra serie de procesos más complejos que será menester estudiar en profundidad. En este sentido, a las luchas que históricamente llevó adelante el sindicalismo docente contra los ajustes neoliberales se suman nuevos actores, en la medida en que se observan mayores niveles de participación y organización tanto en el movimiento estudiantil, que en algunas ocasiones se pone a la cabeza de los reclamos, como entre los familiares de los estudiantes.

La dinámica que presenta en cada conflicto el despliegue de las relaciones de fuerza parece ir definiendo los alcances reales del proyecto educativo neoliberal en la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, observamos que la gradual y sostenida presencia en muchas aulas de las





escuelas públicas de prácticas pedagógicas emancipatorias, orientadas a la construcción de un estudiantado crítico que se considere a sí mismo como sujeto de derechos, como así también los progresivos niveles de articulación y organización de los y las docentes que las llevan adelante, será un factor decisivo a lo largo de los próximos años.

## Bibliografía y fuentes

Álvarez Leguizamón, S. (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington, DC.

Baquero, R.; Cimolai, S.; Pérez, A.; Toscano, A. (2005). “Las prácticas psicoeducativas y el problema de la *educabilidad*: la escuela como superficie de emergencia”, en *Revista IIPsi* (Instituto de Investigaciones Psicológicas), Facultad de Psicología – UNMSM. Vol. 8, N° 1, pp. 121 a 137.

Becker, G. (1983). *El Capital Humano*. Madrid: Alianza.

Bullrich, E. (2011). “Evaluar para mejorar la calidad educativa”, en *Carta Política*, 14 de septiembre de 2011. Disponible en <http://www.cartapolitica.org/sin-categoria/evaluar-para-mejorar-la-calidad-educativa/>

Bullrich E. y Sánchez Zinny G. (2011). *Ahora... calidad. Apuntes para el debate sobre política educativa en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Pensar.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponibles en <http://www.defensoria.org.ar/institucional/adjuntia2arch.php>

Consejo Federal de Educación. Resolución 84/09 del 15 de octubre de 2009.

Diario *La Nación* (2011). “Habrá clases hasta el 23 de diciembre por los paros”. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1421622-habra-clases-hasta-el-23-de-diciembre-por-los-paros>

Diario *Página 12* (2013a). “Cuando multiplicar los panes es una orden”. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-224915-2013-07-20.html>

Diario *Página 12* (2013b). “Problemas edilicios”. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-214784-2013-02-28.html>

Diario *Tiempo Argentino* (2012). “Radiografía de las urgencias y reclamos de 80 escuelas públicas de la Ciudad”. Disponible en: <http://tiempo.infonews.com/2012/06/25/sociedad-79305-radiografia-de-las-urgencias-y-reclamos-de-80-escuelas-publicas-de-la-ciudad.php>

Etchevehere, J. (2013). “Educación y futuro. En *Infobae*, 31 de julio de 2013”. Disponible en <http://opinion.infobae.com/juan-diego-etcchevehere/2013/07/31/educacion-y-futuro/>





Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978-1979*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Frisch, P. (2011). “Un Sistema Educativo a la medida de las corporaciones empresariales”, en *Anuario de Investigaciones del CCC*. Publicación anual – N° 2. ISSN: 1853-8452. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Fundación Mediterránea (2010). *Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal. Educación y capacitación para el empleo y el crecimiento*. Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL). Documento de Trabajo. Año 17 – Edición N° 92. Buenos Aires.

Fundación Pensar. <http://www.fundacionpensar.org/educacion.php>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Decreto 226/2012.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Educación de Gestión Estatal (2008) Memorando N° 494.824/DGEGE/2008.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Educación de Gestión Estatal. Ministerio de Educación (2012) Disposición 15/DGEGE/2012.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda. Encuesta Anual de Hogares 2011. Disponible en [http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/banco\\_datos/buscador.php?offset=100&orden=desde&tema=9&subtema=110&ssubtema=0&titulo=&desde=&hasta=&distri=&fuente=&Submit=Buscar&cfilas=20&orden\\_tipo=asc#ancla](http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/buscador.php?offset=100&orden=desde&tema=9&subtema=110&ssubtema=0&titulo=&desde=&hasta=&distri=&fuente=&Submit=Buscar&cfilas=20&orden_tipo=asc#ancla)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda. Encuesta Anual de Hogares 2012. Disponible en [http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/banco\\_datos/buscador.php?offset=120&orden=desde&tema=9&subtema=110&ssubtema=0&titulo=&desde=&hasta=&distri=&fuente=&Submit=Buscar&cfilas=20&orden\\_tipo=asc#ancla](http://www.estadistica.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/banco_datos/buscador.php?offset=120&orden=desde&tema=9&subtema=110&ssubtema=0&titulo=&desde=&hasta=&distri=&fuente=&Submit=Buscar&cfilas=20&orden_tipo=asc#ancla)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección Operativa de Investigación y Estadística. Ministerio de Educación. Panorama Educativo 2009. Disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/panorama09.pdf>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección Operativa de Investigación y Estadística. Ministerio de Educación. Panorama Educativo 2010. Disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/panorama10.pdf>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Legislatura de la Ciudad. Ley 2917/2009. Publicada en el BOCBA N° 3130 del 6 de marzo de 2009.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Legislatura de la Ciudad. Ley 4109/2011. Publicada en el BOCBA N° 3842 del 27 de enero de 2012.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Educación. Resolución 2711/MEGC/2012.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Educación. Resolución 2360/MEGC/2013. Disponible en [http://www.boletinoficial.buenosaires.gov.ar/areas/leg\\_tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/2013/07/20130712.pdf](http://www.boletinoficial.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/boletinOficial/documentos/boletines/2013/07/20130712.pdf)





Graizer, O. (2010). “El gobierno de las organizaciones educativas, el gobierno de la educación. Apuntes para su estudio”, en Revista *Itinerarios Educativos*, N° 4. Santa Fe: Universidad del Litoral – FHUC, pp. 69 a 82.

Hirtt, N. (2003). *Los nuevos amos de la escuela. El negocio de la enseñanza*. Minor Network, S.L. Madrid: Editorial Digital.

Imen, P. (2005). *La escuela pública sitiada. Crítica de la transformación educativa*. Buenos Aires: Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Expediente N° 2023-D-2011. “Proyecto de ley sobre democratización, transparencia y modernización de la clasificación y designación docente”.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Expediente 0805-J-2013. Proyecto de Ley “Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2012). Educación Media en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Des-inclusión educativa*. Serie Documentos de Trabajo. N° 14. Buenos Aires.

Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013). “La Justicia ordenó al Gobierno de la Ciudad garantizar el derecho a la alimentación”. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/la-justicia-orden-al-gobierno-de-la-ciudad-garantizar-derecho-la-alimentaci-n.html>

Montoya, S. (2001). “La educación como organización en la Argentina”, en Montoya, S.; Barros Silva, P.; Cabral Costa, V. *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, Volumen IV. Una mirada comparativa: Argentina y Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales.

Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor: La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.

----- (2011). “Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal”, en revista *Entramados y perspectivas. Revista de la carrera de sociología*. Volumen 1, N° 1, pp. 91-108.

Observatorio de Políticas Educativas (2013a). Disponible en <http://www.centrocultural.coop/blogs/observatorio/2012/11/08/nota-de-coyuntura-profundizar-las-desigualdades-el-debate-sobre-el-presupuesto-educativo-en-ciudad-de-buenos-aires/>

Observatorio de Políticas Educativas (2013b). Disponible en <http://www.centrocultural.coop/blogs/observatorio/2013/04/24/nota-de-coyuntura-la-historia-de-nunca-acabar-problemas-edilicios-en-las-escuelas-portenas/>

Schultz, T. (1983). “La Inversión en Capital Humano”, en Fernández Enguita, M. (1999), *Sociología de la Educación*. Barcelona: Editorial Ariel.

Télam. Agencia Nacional de noticias (2013) “Ya son 20 las escuelas porteñas sin clases por problemas edilicios”. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201302/8938-ya-son-20-las-escuelas-portenas-sin-clases-por-problemas-edilicios.html>







# Políticas de olvido: la gestión neoliberal de los patrimonios históricos y culturales

*Luis Sanjurjo, Eugenia Sanjurjo*

La Política Cultural, asumida aquí como el conjunto de intervenciones y normativas destinadas a satisfacer los derechos y las necesidades culturales de la población, orientar el desarrollo simbólico de una sociedad y legitimar un orden social (Bayardo, 2005), es un arma fundamental en la construcción de tipos de ciudadanía. Es discurso y práctica. Ahora bien, existe un aspecto peligroso en el que se debe reparar; se trata de la retórica de “lo nuevo y lo renovador” vinculada al “huracán del progreso”, como diría Walter Benjamin. En el discurso de la gestión neoliberal en el plano de la cultura, dicha retórica se asocia al afán de consolidar un modernismo ecléctico que busca impactar en la memoria histórica de la población y en la subjetividad de los ciudadanos. “Viví la ciudad como turista” es el slogan de una reciente iniciativa del Ministerio de Cultura y Turismo de la Ciudad de Buenos Aires, que consiste básicamente en el sorteo de cenas, entradas a espectáculos y paseos urbanos en el famoso Bus. No hay nada malo en el turismo como actividad, pero el problema radica en la dinámica de acceso al arte y la cultura que una política de Estado plantea. En líneas generales, la política cultural impulsada por el gobierno de la Ciudad guarda una prolija coherencia entre discurso y práctica, pues consolida la representación del “dócil ciudadano turista” o ciudadano consumidor.

Sin embargo, desde el comienzo de la gestión de Mauricio Macri se multiplicaron los ejemplos de la resistencia a la avanzada de esta derecha neoliberal que pretende profundizar el retroceso de lo público en favor de lo privado como matriz ideológica –exclusión de los sectores más vulnerables y negociados vergonzosos entre Estado y empresas mediante– con la consecuente construcción de un tipo de ciudadano acorde a ese modelo, más un consumidor desmemoriado, dócil y compulsivo que un sujeto de derecho o un sujeto político.





Aquí, al abordar particularmente cómo se configura la actual gestión gubernamental de los patrimonios históricos y culturales en la Ciudad, partimos de considerar que lo concerniente a esta temática debe ser una política de Estado porque el patrimonio cultural es una representación simbólica de las distintas versiones de la identidad. No se puede resignar a una perspectiva administrativista y de “ordenamiento liberal” del espacio público aquello que debe gestionarse como política cultural, entendida como herramienta de construcción de cierto tipo de identidad social y de ciudadanía. El criterio de optimización en términos exclusivos de la circulación, de la modernización de las trazas urbanas, de renovación del mobiliario urbano, esconde la densidad política que implica la gestión del patrimonio, cuya potencialidad es la de garantizar la producción de memoria en el espacio público y la transmisión de una identidad colectiva.

### **Arte de gobierno neoliberal**

Entendemos al arte de gobernar como el arte de ejercer poder en la forma y según el modelo de la economía (Foucault, 2009). Tal como sostiene Foucault en el curso que dictó en el Collège de France en 1979, *Nacimiento de la Biopolítica*, a través del arte de gobernar se gobiernan hombres en sus relaciones con cosas (riquezas, costumbres). Un arte de gobierno da cuenta de formas de intervención estatal precisas. Desde el desbloqueo histórico-económico de la racionalidad de gobierno liberal, hacia el siglo XVIII, se viene presentando en sus distintos casos observables de manera cambiante, con peculiaridades cada vez, lo que vuelve necesario para el análisis del mismo un abordaje radicado en las particularidades que adquiere en sus diversas territorialidades.

Aquí estudiamos una *traducción* de cierto arte de gobierno en Argentina, partiendo de la consideración de que el Estado no ha tenido, en el transcurso de su historia, una unidad y funcionalidad rigurosa. Tal como propone Foucault en el curso *Seguridad, territorio, población* entendemos al Estado como *una realidad compuesta y como una abstracción mitificada* (Foucault, 2009: 137) que debe ser estudiada en sus cambiantes especificidades históricas, sociales, económicas, políticas.

Antes de avanzar, nos resulta operativo incluir también la noción de “marco”. Este no es otra cosa que el ámbito propio del Estado, el dominio público donde ejerce su función ordenadora; es todo lo que no surge de manera espontánea en la vida económica. ¿Sobre qué actúan las buenas





intervenciones para la perspectiva neoliberal? Sobre el marco: sobre la población, sobre el plano de las técnicas, sobre el régimen jurídico, sobre la distribución de los suelos. Visto que el proceso de regulación económico-político es el mercado: ¿cómo modificar esas bases materiales, culturales, técnicas, jurídicas que están dadas? Mediante una intervención gubernamental que organice un orden del mercado, un orden de competencia.

¿Cómo describir el estilo gubernamental de la gestión macrista?  
¿Cómo interviene el Estado desde esta gestión?

(...) uno de los sectores más potentes, más dinámicos, es el campo, la agroindustria, la famosa soja, la carne (si se puede exportar), la leche, el trigo, pero la Ciudad también tiene que tener un lugar en esa Argentina que quiere encontrar un lugar en el mundo, y la Ciudad obviamente no puede cosechar soja, no hay lugar para ese tipo de cosas. Entonces yo digo, la Ciudad tiene su propia soja, lo propio del lugar, que es sin duda, el tango. (Mauricio Macri, Presentación del Festival de Tango de Buenos Aires, agosto de 2010)

La comparación entre el campo y la ciudad, seguida de una homologación entre la soja y el tango como productos de exportación que hacen posible “la inserción de Argentina en el mundo”, se constituye como una visión utilitaria, como una grilla de inteligibilidad económica que se extiende al dominio de lo cultural.

Es posible señalar una racionalidad de gobierno que gestiona el campo cultural como un dominio económico, cuya lógica de funcionamiento debe ser asimilable a la de una empresa.

En el mismo sentido, en el año 2011, el ministro de Cultura expresaba: “La actividad cultural alrededor del tango revitaliza la ciudad. Es efectivamente un producto de exportación” (Hernán Lombardi, Ministro de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires, 2011).

El tango, como elemento cultural, va siendo incluido desde esta gestión gubernamental en un orden competitivo orientado a la regulación de la economía.

La gestión gubernamental de corte neoliberal se ejerce a través de prácticas creadoras de formas de ser y de pensar singulares y organiza su intervención a través del *código de la competencia*. ¿Qué significa





organizar intervenciones, movilizar acciones gubernamentales a través de un código de competencia? En principio, radicalización de la ambición de generalizar la forma económica de mercado a todo el cuerpo social: esa ambición funciona como principio de inteligibilidad de las relaciones sociales y los comportamientos individuales. El análisis en términos de economía de mercado se presenta como esquema aplicable a ámbitos no-económicos. Se habilita un “análisis economicista de lo no-económico”.

En esa carrera, el ámbito de la cultura va siendo alcanzado por esa lógica de intervención.

El período iniciado en 2007 y extendido hasta nuestros días, viene siendo escenario de diversas experiencias de organización social en la Ciudad de Buenos Aires que han emergido como exponentes de una tensión entre la gestión gubernamental macrista y memorias territoriales, vivas, colectivas. Frente a ese accionar gubernamental que se ejerce con una lógica de generalización de la *forma empresa* a múltiples dominios de la vida social, han comenzado a visibilizarse en la esfera pública diversas experiencias de organización ciudadana: ellas expresan cómo ese avance de la gestión gubernamental estaría alcanzando a sus propios modos de vida y cultura, a sus propias memorias, comprometiendo sus existencias.

## Memorias vivas, territoriales y colectivas

La ciudad tiene *memorias vivas, territoriales y colectivas*. Vivas, porque en la remisión a algo que ha pasado dan cuenta de formas de vida presentes. Territoriales, porque refieren a, y brotan desde, espacios físicos singulares. Colectivas, porque se asocian a significados e historias compartidas y con raigambre en una comunidad. Ellas forman parte de lo que consideramos como patrimonios históricos y culturales: construcciones sociales permanentes, nunca acabadas, que adquieren la forma de los usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas, objetos, artefactos, historias, espacios, memorias propias de una comunidad; elementos constitutivos de –y constituidos por– la vida de los ciudadanos.

Patrimonios históricos y culturales están siendo intervenidos –y sus existencias, en algunos casos, anuladas– por una gestión gubernamental que se materializa con el ejercicio de un arte neoliberal de gobierno. Esa intervención ha suscitado la exigencia por parte de diversos sectores ciudadanos de considerar que la cuestión patrimonial debe ser abordada





desde una política de Estado que contemple la diversidad de memorias e identidades colectivas que conviven en la ciudad. La actual gestión en torno a la cuestión patrimonial se ha perfilado en múltiples casos como una política consistente en la exclusión de memorias colectivas. Dicha exclusión –como acción de este gobierno de la Ciudad– se expresa, entre otras cosas, en:

- a) clausura de Cines-Arte (como el Arteplex de Belgrano en mayo de 2012, finalmente reabierto en 2013 gracias a la movilización, organización, abrazos simbólicos, participación comunal);
- b) levantamiento de adoquinados (que desde 2008 se reemplazan por capas asfálticas, sin previa instancia de comunicación con los Consejos Consultivos Comunales ni elaboración de una planificación urbana que contemple las problemáticas de drenaje de agua pluvial que caracterizan a la Ciudad);
- c) poda, trasplante, remoción o destrucción (del arbolado público histórico que vertebra a la Avenida 9 de Julio, a comienzos de 2013).

La gestión patrimonial de orientación neoliberal implica la producción de olvido. En un programa de televisión, el jefe de Gobierno de la CABA Mauricio Macri le preguntaba al entonces presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez: “¿En su país le gusta a la gente siempre hablar del pasado?”. Más que una disposición a conversar y escuchar a su interlocutor, Macri expresaba lo que él mismo entiende de la persistencia de los pasados colectivos en el presente, y completaba: “Nosotros dimos vuelta la página”.

El olvido es propuesto por el jefe de Gobierno como ejercicio necesario para superar un pasado cuya única función radicaría en obstaculizar el desarrollo de un *presente y futuro exitosos* (Macri, 2003). Es una gestión patrimonial que supone la construcción de ciudadanos capaces de olvidar.

El desconocimiento, por parte del macrismo, de la pluralidad de memorias vivas, territoriales, colectivas que integran a la ciudad caracteriza a su específico arte de gobierno como productor de un tipo de ciudadano *empresario de sí mismo*, libre siempre que tenga la posibilidad de competir y colocarse en un mundo cuyas múltiples dimensiones son progresivamente descifradas en términos económicos, un tipo de ciudadano que –en tanto integra un modelo de Estado cuyo funcionamiento necesita ser adaptado a las nuevas directivas del mercado– debe transformar ciertos hábitos, costumbres y valores, debe también olvidar.





Por otra parte, el aniquilamiento de memorias colectivas, la producción de olvido que caracteriza a la gestión patrimonial del macrismo, se transforma para este espacio en una herramienta fundamental en la batalla contra cierto campo de adversidad propio de algunos neoliberalismos latinoamericanos. Este campo de adversidad consiste en una particular concepción de Estado y de gobierno, en derechos, en valores; es un campo de adversidad que implica recuerdos y espacios de encuentro, y se presenta como adverso a la ideología neoliberal en tanto expone a la ciudadanía alternativas políticas que se desmarcan de la lógica de empresa, en tanto posibilita la elección de otras formas de gestionar los dominios culturales, en tanto promueve la producción de una ciudadanía no asimilable a la lógica de la competencia.

### **Resistencias ciudadanas y política autoritaria**

Desde 2008, el levantamiento de adoquinados y la posterior reposición de capas asfálticas por parte del Gobierno de la Ciudad en diversos barrios se ha tornado práctica sostenida de una política de gestión patrimonial a través de la cual continúan desatándose impactos ambientales nocivos e interviniéndose destructivamente sobre un modelo de ciudad que ciertos sectores de la ciudadanía eligen vivir. La remoción de adoquines ha suscitado a nivel barrial y mediático interrogantes de distinto tipo: ¿cómo se vuelve posible que el Poder Ejecutivo intervenga paisajes urbanos sin previa comunicación con los Consejos Consultivos Comunales?, ¿cómo afrontar la modificación arbitraria, traducible como *destrucción* para vastos sectores de población, que el Gobierno de la Ciudad efectúa sobre los adoquinados?, ¿con qué herramientas legales y de participación cuentan las Comunas al momento de proteger sus propias memorias colectivas de ciertas políticas públicas que están atentando contra sus modos de existencia?; pasando por cuestiones como: ¿por qué esa práctica –que desde las autoridades del Gobierno es presentada como *modernizadora*– ha avanzado desoyendo las advertencias de estudios ambientales que explican el porqué de la conveniencia de la conservación de adoquinados para disminuir el riesgo de inundaciones catastróficas (Villalba, 2012)?; sin obviar inquietudes como: ¿a dónde van a para los adoquines de nuestras calles cuando el Gobierno los extirpa?

Por un lado, el reemplazo de calles adoquinadas por calles asfaltadas implica la profundización de un modelo de ciudad con alto grado de impermeabilización: mientras los adoquines se presentan como alternativas





sustentables que permiten el escurrimiento, absorción o retardo de las aguas en llegar a los sistemas de drenaje, las capas asfálticas intensifican los problemas de inundaciones pues promueven la rápida escorrentía superficial de las aguas. La impermeabilización provoca un doble impacto: disminuye la infiltración a capas subterráneas aumentando el caudal de agua que queda en la superficie y disminuye el *tiempo de retardo*; cuanto mayor es la impermeabilización mayor es la velocidad de escurrimiento produciéndose un caudal de llegada instantánea a las bocas de tormenta que puede saturar la entrada al sistema de drenaje pluvial (Villalba, 2012). Comprometiéndose la capacidad del sistema de drenaje de aguas pluviales de esos barrios —exponiéndolos a mayores posibilidades de padecer inundaciones—, el levantamiento de calles hechas con adoquines significa una práctica de dudosa conciencia ambiental y contraria a una política de planificación urbana que contemple y tienda a disminuir las serias problemáticas de inundación que ya desde comienzos de siglo XX vienen componiendo a la ciudad (Brailovsky, 2010).

No es una broma de mal gusto sino una demostración sublevante de cinismo —la dimensión ubuesca, el grotesco con el que se traviste el poder sobre el que advirtió Michel Foucault— el hecho de que la gestión que bate records de sub-ejecución presupuestaria en obra pública, especialmente aquella necesaria para solucionar el problema de las inundaciones, al mismo tiempo arrase con uno de los elementos del paisaje urbano que no solo contribuye a evitarlas sino que representa uno de los símbolos de la identidad cultural de los barrios porteños que defienden los vecinos.

Al mismo tiempo, el levantamiento del adoquinado se constituye como una práctica gubernamental que, indiferente a las múltiples identidades colectivas que conviven en la Ciudad, desautoriza instancias de participación comunal abogando que el proceso de asfaltado significa un avance hacia una Ciudad Moderna.

Vecinos de San Telmo, Floresta, Palermo, Parque Patricios, Parque Chacabuco, Villa Santa Rita y Villa Crespo, entre otros barrios, denunciaron en la Justicia la desaparición de los adoquines de varias calles consideradas símbolo y marca distintiva de sus respectivas identidades culturales barriales y criticaron su reemplazo indiscriminado por asfalto. Vale la pena recordar que, desde octubre de 2012, la Defensoría General de la Ciudad cuenta con una Unidad Especial Temática de Patrimonio Histórico debido al crecimiento exponencial de denuncias de destrucción del acervo arquitectónico, urbanístico y cultural que sufrió la Capital Federal desde la asunción de Macri en 2007.





Entendidas estas cuestiones como vinculables directamente al orden público y al derecho ciudadano, desde la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico y Cultural de la Ciudad se han articulado encuentros de carácter informativo en diversas Comunas desde los cuales se viene impulsando organización y concientización ciudadana acerca de los derechos y las herramientas legales existentes para afrontar la intervención destructiva de la gestión patrimonial neoliberal sobre la diversidad de memorias colectivas. A partir de las inquietudes que el removimiento del adoquinado despierta, se están desatando múltiples experiencias de encuentro ciudadano, enriquecidas en oportunidades por este acompañamiento de la CPPHC que aporta información y abre canales de comunicación; algunos de los frutos más recientes de estas movilizaciones son protagonizados por los ciudadanos de las Comunas 5, 7, 14 y 15 que, tras deliberar en reuniones del Consejo Consultivo de sus respectivas Comunas, votaron—haciendo uso de las capacidades que la Constitución y la Ley de Comunas les otorgan—la protección de los adoquines de las Comunas, siendo la justificación alegada cultural y ecológica. En las Comunas 5 y 14 sus adoquinados han sido puestos en valor por la Legislatura Porteña, que los ha catalogado como de *Interés Cultural*, lo cual implica legalmente que el Poder Ejecutivo de la Ciudad no puede intervenir esos sitios.

## Observaciones finales

Es posible que una calle de asfalto resulte más conveniente para la circulación vehicular, pero ¿qué significa en la vida de un barrio una intervención así? Impacta en el patrimonio histórico, en la identidad cultural y, por la tanto, en la memoria de los vecinos que lo habitan. Es lo que está sucediendo con los adoquines en Buenos Aires y la resistencia mayoritaria a su remoción inconsulta permite preguntar qué sucedería si la Ley Orgánica de Comunas (Ley N° 1777/05) efectivamente estuviese funcionando. Por ejemplo, dentro de lo que se fija como finalidad de su aplicación, la misma contempla promover la descentralización y facilitar la desconcentración de las funciones del Gobierno de la Ciudad, preservando su integridad territorial; facilitar la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos; promover el desarrollo de mecanismos de democracia directa; mejorar la eficiencia y la calidad de las prestaciones que brinda el Gobierno de la Ciudad; implementar medidas de equidad, redistribución y compensación de diferencias estructurales a favor de las zonas más desfavorecidas de la ciudad; preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultural de los distintos barrios y consolidar la





cultura democrática participativa. Es comprensible, entonces, el empeño de la gestión neoliberal en obstaculizar e impedir el funcionamiento de las Comunas, pues parte de sus competencias tienen que ver con el gobierno descentralizado y participativo, con la elaboración y planificación de la política cultural, inclusive aquella que interviene el espacio público del barrio.

Es la “retórica de lo nuevo y lo renovador” –nada novedosa, por cierto– la que permite esconder, debajo de la capa ideológica de asfalto neoliberal, que la destrucción de los símbolos que dan espesura a la memoria de un barrio y un pueblo no es el camino al progreso, al desarrollo y al crecimiento con inclusión social, sino una estrategia de domesticación y disciplinamiento social, un golpe a la memoria histórica de la que se nutre la sociedad para pensarse y representar su futuro.

La gestión cultural del patrimonio histórico debe ser una política de Estado porque el patrimonio cultural es una representación simbólica de las distintas versiones de la identidad. No se puede resignar a una perspectiva administrativista y de “ordenamiento liberal” del espacio público aquello que debe gestionarse como política cultural, entendida como herramienta de construcción de cierto tipo de identidad social y de ciudadanía.

En el intento de reconocernos como personas con responsabilidad intelectual expresamos que una sensación oceánica nos invade al registrar que todavía son escasas –si no invisibilizadas– las producciones sociológicas, comunicológicas, politológicas, antropológicas, filosóficas, estéticas, artísticas que problematizan una tensión novedosa entre modelos de ciudad, de democracia, de Estado llamativamente heterogéneos. Tensión que está aquí mismo, perceptible en la emergencia de organizaciones ciudadanas que manifiestan su resistencia tanto a resignar derechos y espacios públicos como a ser asimiladas a una ciudad regida por la lógica de la competencia. De la persistencia de memorias depende, en gran parte, el sostenimiento de esa tensión.

## Bibliografía y fuentes

Bayardo, Rubens (2005). “Políticas culturales y cultura política”, en *Argumentos. Revista de crítica social*, N° 5, junio. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA Editorial.

Brailovsky, Antonio (2010). *Buenos Aires, ciudad inundable*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique – Capital Intelectual.





Foucault, Michel (2009). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978- 1979)*. Madrid: FCE.

----- (2009). *Seguridad, territorio, población. Curso del Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: FCE.

Rapoport, Mario (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Macchi.

Sanjurjo, Luis (2010). “De la ley de Defensa Social de 1910 a la Ley Nacional de Música: gubernamentalidad, dispositivo y organización política en el campo musical del segundo Centenario”, en Ugarte, M. (coord.), *Del Centenario al Bicentenario. Música: Sonidos, tensiones y genealogía de la música argentina 1910-2010*. Buenos Aires: Ediciones del CCC y Fondo Nacional de las Artes.

----- (2011). “La política cultural macrista para el campo musical de la Ciudad: gubernamentalidad y re articulación estratégica del dispositivo musical en Buenos Aires”, en Sanjurjo, Luis y de Charras, Diego (coords.), *Contentio. Tensiones para pensar la Política Cultural*. Buenos Aires: Ediciones del CCC – Publicaciones Sociales, UBA.

Sanjurjo, Luis; Tufro, Manuel (2010). “Descentralizar la memoria. Dos lógicas de intervención sobre el espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Universitas Humanística 70, Revista de Antropología y Sociología*, diciembre. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Villalba; Rosatto; Friedrich; Caso; Calvo; Pérez; Mazzeo (2012). *Inundaciones en cuencas urbanas – Alternativas de prácticas de ordenamiento bajo el concepto SUBS*. Facultad de Agronomía, Departamento de Ingeniería Agrícola, UBA, Argentina. Disponible en [http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrh/03\\_040\\_Villalba.pdf](http://www.ina.gov.ar/pdf/ifrrh/03_040_Villalba.pdf)





# Hacia una ciudad cultural democrática

*Juano Villafañe*

Cuando nos referimos a las políticas culturales estamos hablando de la planificación de la producción y distribución de bienes culturales. Se trata de considerar siempre en este tema al rol que juega el Estado, las instituciones afectadas a la cultura y las organizaciones que se originan en el conjunto de la sociedad. Debemos pensar en las políticas centralizadas, en las descentralizadas y en las condiciones territoriales, regionales y comunales. Es importante considerar por lo tanto la calidad institucional de una centralización desde el Estado, pero también las condiciones autogestivas, cooperativas y los emprendimientos culturales privados que se generan en la propia sociedad.

Naturalmente cuando nos se referimos a las políticas culturales como parte de las políticas públicas, pensamos siempre en el rol del Estado y en las instituciones que lo representan. Pero desde una posición integradora y moderna conviene también considerar la producción artística e intelectual que se genera en la sociedad por fuera de las instituciones tradicionales. Por eso resulta muy importante atender la propia circulación del pensamiento crítico y el impacto de las poéticas en la sociedad. Esta gestión independiente que se genera está asociada al estímulo general que se ofrece desde el Estado, pero tiene sus leyes propias, que se deben considerar en toda política cultural que se precie de tal. Por lo tanto, es fundamental el rol de las instituciones y del Estado, pero también la capacidad de un gobierno de la cultura para atender las formas autogestivas que se generan en la propia sociedad civil.

Por eso resulta determinante, cuando se trata de pensar en una política cultural, evitar considerar este tema sólo desde la administración de la institucionalidad existente. Es fundamental considerar la importancia que tiene darle volumen a la calidad institucional creando nueva legislación cultural con presupuestos económicos acordes. Pero también es muy importante reconocer la propia producción artística y cultural que se genera de forma independiente. Un seguimiento centralizado de la política





cultural debe a su vez tener en cuenta la propia descentralización y las formas de gobiernos democráticos de la cultura que integren a todos los sectores de la producción, la gestión y la creación.

La idea de considerar el impacto de las poéticas en la sociedad, la circulación del pensamiento crítico y los imaginarios, es una tarea nueva dentro de lo que consideramos las políticas culturales. Por eso son fundamentales los sistemas de observación y seguimiento, tanto teórico como político de estos fenómenos que se generan dentro de la propia sociedad civil. Es notable cómo desde las ciencias del arte, dentro de las ciencias de la cultura y sociales, el abordaje que hoy se realiza permite justamente particularizar el estudio de cada una de las disciplinas artísticas y las formas en que se multiplican sus influencias en la sociedad. En este sentido, el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini posee un Observatorio de Políticas Culturales y un Área dedicada específicamente a las Ciencias del Arte. Consideramos que resulta fundamental estudiar desde el campo epistemológico el conjunto de las ciencias que puede abordar hoy el fenómeno cultural y la producción de conocimiento teórico e intelectual. Pensamos además que el seguimiento científico debe hacerse desde la propia praxis artística y cultural. Esta condición de producción de conocimiento en la que intervienen inter-disciplinariamente el conjunto de las ciencias de la cultura, permite también la posibilidad de generar insumos para las políticas culturales en su conjunto: tanto en la tarea legislativa como en la institucional, con el necesario reconocimiento de los imaginarios que transitan por la sociedad.

Dentro de este marco, se entiende a las políticas culturales como un todo muy complejo que va desde el estímulo a la creación, la producción y distribución de bienes culturales, a los temas que hacen a las cuestiones teóricas, epistemológicas y ontológicas. Con esta amplitud de márgenes las condiciones para ejercer una crítica de la cultura integral se multiplican de manera notable y nos permiten a la vez reconocer las condiciones de época, frente a los nuevos contratos sociales, las transformaciones estructurales, políticas y económicas. Un gobierno democrático de la cultura en la Ciudad de Buenos Aires debe garantizar la calidad institucional de una gestión con participación ciudadana y debe también contar con un observatorio propio que despliegue todos los estudios teóricos y de campo para conocer el estado de la cultura y las nuevas necesidades que requieren los porteños. Hoy por ejemplo el consumo cultural y la distribución de bienes es muy inequitativo. El norte más rico consume la mayoría de los bienes culturales que produce la ciudad y el sur más pobre tiene un consumo mucho más limitado.





La Secretaría de Cultura de la Nación indicó que en el año 2011 el impacto de la cultura en el PBI con la producción de bienes y servicios fue el 3,83%. Este dato implica reconocer que tanto la producción cultural tangible como la intangible generan riqueza, trabajo y valor agregado. Las industrias culturales, los espectáculos, las imágenes, los símbolos tienen sus potencias de uso y de cambio desplegadas como pocas veces se ha visto en nuestro país.

En la propia Ciudad Autónoma de Buenos Aires, uno de los centros metropolitanos más grandes del mundo, también la cultura aporta significativamente al Producto Bruto Regional. Si consideramos al conjunto de la vida artística y cultural las condiciones que ofrece el turismo y la gastronomía, el sistema económico se amplifica particularmente. No obstante el Ministerio de Cultura de la Ciudad y el Ente de Turismo no tiene una calidad institucional acorde con la propia demanda cultural de los porteños.

Debemos considerar que el Ministerio de la Cultura de la Ciudad tiene una gran limitación institucional en relación a la generación de gobiernos democráticos de la cultura. Se carece de una Ley Municipal del Libro, de una Ley Municipal del Tango, de las Ideas Visuales o del Cine; el Programa Cultural en Barrios, el Teatro Comunitario carecen también de una institucionalidad cierta. Las industrias culturales en la ciudad, como los espectáculos artísticos, producen una gran riqueza que no tiene una redistribución acorde con sus posibilidades. Un ejemplo claro son las condiciones que ofrece la música ciudadana. El propio jefe de Gobierno de Buenos Aires, Mauricio Macri, consideró que el tango era “la soja porteña”, pero los beneficios económicos que produce el Festival del Tango de Buenos Aires no llegan justamente a todos los sectores que generan ese Festival. La posibilidad de que la ciudad cuente con un Instituto Municipal del Tango, como ocurre con el teatro (Proteatro) o con la danza (Prodanza), le darían a este sector un gobierno de la cultura con la participación de todos los que conforman la vida del tango en la ciudad con un presupuesto como corresponde. El libro tampoco tiene en la ciudad su sistema de gobierno, un Instituto Municipal del Libro le permitiría a las editoriales nacionales más pequeñas, una política de Estado para impulsar la industria gráfica porteña y una participación de los escritores, de las librerías y las distribuidoras de la ciudad. Sería oportuno poder contar con bocas de expendio para el libro en los centros de mayor circulación de público como estaciones terminales y esquinas céntricas, contar con subsidios para que los escritores participen en la elaboración de colecciones de temáticas populares.





En la Ciudad de Buenos Aires la actividad cultural, unida a la actividad turística es altamente significativa. Calculemos además que gran parte de la actividad que ofrecen las industrias culturales está radicada en esta ciudad. Si sumamos las industrias del libro, el cine, la música, la propia TV, el video, Internet, radio y publicidad, la dinámica comercial es altísima.

Pero la ciudad cultural carece de gobiernos en relación al libro, el cine o la música. Por lo tanto no hay instituciones que gobiernen las industrias culturales. Cuando hablamos de gobiernos de la cultura nos referimos a formas de gestión del conjunto de los sectores que hacen a la creación, producción y difusión de las industrias culturales. En la ciudad cultural estas instancias no existen. En este sentido tanto Proteatro como Prodanza son ejemplos parciales interesantes, son gobiernos municipales del teatro y de la danza que permiten la participación de todos los sectores que conforman las artes escénicas, de tal forma que los presupuestos que se otorgan desde el Ministerio de Cultura de la Ciudad pasan a ser administrados y distribuidos desde una gestión que incluye a todas las partes que conforman un sector de la vida artística. Esto permite una democratización de la cultura, tanto en la gestión, como en la distribución de asignaciones, subsidios o becas. Pero el teatro y la danza no son los únicos sectores que debemos tener en cuenta.

Las industrias culturales tienen un alto peso en la producción económico-cultural y las mismas no tienen ni gobiernos ni institutos propios. El Ministerio de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires, al carecer de políticas públicas para las industrias de la cultura, presenta una vida institucional muy pobre, ya que no puede incidir en sectores de alta concentración económica y de alto consumo como son la música, el libro o el cine. Dicho de otra forma: los propios ciudadanos no pueden discutir o beneficiarse con un catálogo del libro popular, con un acceso a la música o a una cartelera de cine que contemple la producción de los jóvenes artistas. Consideremos además que la concentración de la producción que ofrecen las industrias culturales en el país está radicada fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires.

En relación a una política de descentralización y la nueva división territorial que generaron las comunas, las políticas culturales participativas han sido hasta el momento un proyecto inconcluso al que no se le otorga entidad desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Que los ciudadanos se hagan cargo comuna por comuna de todos los temas que inciden en la vida barrial, educación, cultura, deportes, salud, desarrollo





social y económico, red de información pública, son hasta el momento proyectos que no se han estimulado como políticas permanentes para cada comuna. Reconocemos que cada comuna es en sí misma una unidad político cultural que puede gestionarse con presupuestos participativos. Cada comuna debería contar con un Centro Cultural Barrial gestionado por los propios vecinos que estimule la participación de los artistas e intelectuales radicados en cada barrio.

Otro tema muy importante para la política cultural en nuestra ciudad es Ley de Mecenazgo. Esta ley ha generado profundas contradicciones y desajustes en su aplicación. Los motivos son diversos, pero se puede reconocer a primera vista que el mecenazgo pasa a competir con las propias políticas culturales que el Ministerio de Cultura de la Ciudad aplica, por ejemplo, en Proteatro y en Prodanza. La Ley de Mecenazgo, al derivar fondos que deberían ser distribuidos por el Estado para la iniciativa pública, deja en manos de las empresas privadas la decisión unilateral del fomento cultural. De esta forma se genera un paralelo de políticas que no siempre responden a las necesidades culturales de los ciudadanos. Además, el propio gobierno de La Ley de Mecenazgo es muy precario desde el punto de vista de su reconocimiento e inserción. El Consejo de Promoción Cultural está conformado por seis políticos vinculados al ejecutivo y al poder legislativo y por artistas o intelectuales que hayan obtenidos premios nacionales o municipales que ejercen su tarea a título personal o “autorreferencial” en cada disciplina. Se trata de un Consejo disociado de la propia orgánica y dinámica del conjunto que hace al núcleo social de la cultura. Esto permite, por ejemplo, que entre los primeros beneficiados de esta convocatoria se hayan aprobado proyectos muy desvinculados de las necesidades culturales porteñas. Una relación con las demandas de la propia sociedad cultural existente seguramente indicaría otras prioridades. En otros países o ciudades donde la calidad institucional es muy alta y la soberanía del Estado para aplicar políticas públicas es reconocible, el sistema de mecenazgo cultural podría ser considerado de otra forma, pero en nuestro país estas políticas, que son reivindicadas como paradigmáticas por el “macrismo” y su ideología neoliberal, tienden a la privatización y a empobrecer la institucionalidad cultural existente y a desconocer el rol del Estado en las políticas culturales públicas.

Un primer balance de todas las convocatorias que ofreció la Ley de Mecenazgo indica que se han beneficiado, en primer lugar, proyectos de instituciones asociadas al Gobierno Porteño, o entidades o fundaciones que tienen capacidad de gestión, frente a los pequeños proyectos





de grupos o artistas individuales que no son atendidos por las grandes corporaciones económicas. Una vez que el proyecto es aprobado por el Consejo de Promoción Cultural y anunciado como tal en las páginas del Ministerio de Cultura porteño los interesados pueden salir a la búsqueda de sus mecenas. De hecho los jóvenes artistas marchan con su carpeta bajo el brazo para conseguir que almacenes, tiendas o kioscos respondan al mecenazgo. Pero estos pequeños contribuyentes no ofrecen valores significativos, ya que su aporte anual al fisco es muy pobre, a lo que se suma que la gestión de los propios interesados puede confundirse con algún control de la AFIP para saber si el posible mecenas está pagando debidamente los impuestos.

No todos los proyectos seleccionados reciben el beneficio de los fondos necesarios. Quienes definen entonces los aportes significativos para el mecenazgo son los grandes contribuyentes. Se trata entonces de las empresas multinacionales que han transferido riquezas fabulosas al exterior y han precarizado el trabajo de los argentinos. Esas mismas empresas serían ahora los supuestos mecenas de una nueva cultura nacional. Si bien los potenciales montos económicos que maneja la Ley de Mecenazgo en su conjunto son altísimos, esa no puede ser la única variable que genere entusiasmo entre los artistas y productores culturales. Un proyecto que hace circular dineros públicos entre privados debería generar mayor desconfianza y un debate más profundo en el mundo intelectual.

La confusión en torno a la aplicación de la Ley de Mecenazgo no es el problema fundamental, aunque sirva para descubrir anacronismos, contradicciones e ironías. El tema central tiene que ver con la forma que debería tener un gobierno de la cultura en nuestra ciudad y cómo los artistas, intelectuales y trabajadores de la cultura participamos para definir políticas de distribución, circulación y generación de bienes que tengan en cuenta al conjunto de los ciudadanos y a nosotros mismos como creadores. Se trata de la distribución de bienes que impactan en el PBI, en la generación de empleo y en la calidad de vida de los porteños. Esta discusión a fondo dentro del sector cultural de la ciudad todavía no se ha producido. Una ciudad cultural democrática, participativa, requiere que se profundicen estos debates y que además se transformen en nuevos desafíos políticos para el conjunto de la sociedad.





# La matriz autoritaria del proyecto neoliberal: reflexiones para la comprensión de las articulaciones gubernamentales de “derechas”

*Victoria Haidar*

## I. Introducción

Resulta evidente que, desde el año 2007 y, de la mano de la conducción del PRO, la Ciudad de Buenos Aires se ha convertido en un foco privilegiado para el despliegue de políticas neoliberales. En los diferentes capítulos de este libro se han resaltado algunas de las facetas que caracterizan ese estilo de conducción en su peculiar expresión urbana: procedimientos de subjetivación que reemplazan la figura del ciudadano por la del vecino, prácticas de *city marketing*, esfuerzos por traducir la cuestión social y los conflictos ligados al uso de lo común a la gramática de la propiedad privada, sub-ejecución del presupuesto destinado a vivienda, proyectos educativos orientados a la generación de empleabilidad, conformación de mercados al interior de lo educativo, etc.

Asimismo, esta gestión se ha caracterizado por impulsar iniciativas tendientes a mejorar la “calidad de vida” del vecino y promover el “desarrollo económico” en los sectores más deprimidos de la ciudad: el emprendimiento del Distrito Tecnológico en el barrio de Parque Patricios, la construcción de bici-sendas, la organización de eventos tendientes a fomentar las capacidades *emprendedoras*, el acondicionamiento del espacio público y la realización de acciones vinculadas a la promoción de estilos de vida saludables constituyen ejemplos de esa clase de políticas.

Sin embargo, como varios de los trabajos que integran este libro señalan, no todo es la paz del “dulce comercio”, la convivencia armoniosa





entre vecinos o el diálogo como forma rutinaria de expresión política. Por el contrario, las estrategias a las que la conducción del PRO apeló para regular el uso del espacio público y confrontar la situación de emergencia habitacional que padece la ciudad<sup>1</sup> incluyeron el empleo espasmódico (aunque calculado) de la violencia. Las intervenciones de la Unidad de Control del Espacio Público (en adelante: UCEP), la multiplicación de conflictos vinculados con la aceleración de los procedimientos de desalojo y la expulsión de trabajadores informales de los parques, paseos y calles de la ciudad; así como el episodio del Parque Indoamericano, entre otros hechos, alimentan la memoria de esa violencia.

Junto a las iniciativas de “actualidad” (en las que el Estado exhibe su perfil facilitador y la política se resuelve en el impulso de unos modos particulares de existencia), existen otras que traducen una regresión en materia de derechos humanos: discursos racistas y xenófobos que estigmatizan a los colectivos de inmigrantes, prácticas de control y persecución ideológicas en las escuelas, intentos de introducir en el gobierno de la seguridad urbana dispositivos de tortura, etc.

Sabemos, por otra parte, que el neoliberalismo se distingue por su propensión a limitar el poder. Ello se ha conjugado, en el caso del gobierno de Mauricio Macri, con un discurso que enfatiza el valor de la deliberación democrática y el consenso. Es preciso observar, no obstante, que más allá de esa idea de auto-limitación, así como de la insistencia retórica en el respeto a las instituciones republicanas, durante estos seis años la decisión política ha tendido a concentrarse en la cabeza del jefe de Gobierno. La multiplicación de los vetos a las leyes sancionadas por la Legislatura constituye el mejor indicador de ese fenómeno.

¿Cómo interpretar todas esas manifestaciones “antiliberales”? Cruces semejantes entre políticas que, por un lado, promueven la eficiencia y la competitividad, reducen la inversión estatal en política social y exaltan la libertad de elección y, por el otro, tienden a centralizar la autoridad, aumentar los controles sobre las poblaciones marginales y reforzar los discursos del orden, se han dado en otras coyunturas nacionales e internacionales.

---

(1) Tal como surge del último censo, Buenos Aires cuenta con 340.000 viviendas vacías. Sin embargo, se trata de la ciudad que posee la mayor cantidad de desalojos (Observatorio de Derechos Humanos de la Ciudad de Buenos Aires, 2012: 33; en adelante: ODH).





Así, experiencias como la de Margaret Thatcher en Inglaterra o la de George Bush en Estados Unidos fueron interpretadas, desde diversos ámbitos del pensamiento, como fenómenos de la “nueva derecha” neoliberal y neoconservadora (Mouffe, 1981; O’Malley, 1999; Brown, 2006). En el caso de la Argentina, luego de ponderar las diversas dimensiones ideológicas de la hegemonía menemista (entre las que se incluyen tanto la denuncia a la intervención del Estado como la apología de la autoridad y el orden), A. Bonet (2007: 254) llegó a la conclusión de que, en aquellos años, el neoconservadurismo terminó asimilándose, en los hechos, al neoliberalismo.

Desde otro punto de vista, la concentración de autoridad en la figura del entonces presidente Menem (que se expresó, entre otras manifestaciones, en la proliferación de los decretos de necesidad y urgencia) fue interpretada en términos de “neo-decisionismo” (Bosoy y Leiras, 1999). Como explican estos autores, el neo-decisionismo es un modelo de decisión política caracterizado por una adecuación del régimen presidencialista en el contexto de la transición desde el autoritarismo a la democracia y del estatismo económico a las políticas de libre mercado.

Ciertamente, las lecturas que, al tratar de comprender el régimen menemista, resaltan sus rasgos neoconservadores y neodecisionistas, arrojan luz sobre el proceso político que, desde el año 2007, viene desarrollando el PRO. En este sentido, no es posible desconocer que las alusiones que Macri y Rodríguez Larreta efectuaron, durante el conflicto por la ocupación del Parque Indoamericano, en relación a la inmigración procedente de países limítrofes, así como los argumentos que se utilizaron para fundamentar, en el transcurso de este año, el veto a la Ley de Aborto no punible, constituyen fragmentos de un discurso conservador, que es independiente, aunque está conectado con el discurso neoliberal. De la misma manera, la noción de neo-decisionismo provee un marco analítico para elucidar de qué manera se construye y se ejerce la autoridad en la ciudad.

Sin embargo, utilizadas sin ulteriores especificaciones, dichas categorías presentan algunas limitaciones para entender la singularidad de los cruces entre “autoridad y libertad” en la Ciudad de Buenos Aires. Así, la noción de conservadurismo resulta productiva si, investigación con materiales de archivo mediante, se consigue reconocer los contenidos concretos que asume en el caso del gobierno





macrista<sup>2</sup>. Pero se trata de un concepto que tiende a connotar (de manera inmediata y directa) efectos de significación. Ocurre que la focalización limitada al plano del sentido encierra el peligro de ocultar el funcionamiento de aquellos mecanismos de coerción que, precisamente, los discursos conservadores vienen a racionalizar; en muchas ocasiones (como en los sucesos del Parque Indoamericano) *post festum*.

A la inversa, el concepto de neo-decisionismo alude al ejercicio mismo del poder político<sup>3</sup>. Sin embargo, su caracterización —referida al régimen presidencial y a un repertorio estrecho de formas de ejercicio de la autoridad política— deja por fuera del análisis aquellos procesos en los que la concentración de la autoridad en manos del Ejecutivo, en lugar de traducirse en iniciativas legisferantes, se expresa en la frustración y obstaculización de las mismas (así, en el veto sistemático de las leyes sancionadas por los órganos parlamentarios); asume modalidades represivas y tiene lugar en espacios diferentes al del territorio del Estado-nación<sup>4</sup>.

Por otra parte, ninguna de esas nociones permite responder por sí sola a una pregunta que consideramos nodal: ¿Cómo es que toda una serie de acciones represivas, formas de decisión política que afectan el principio de división de poderes y discursos antidemocráticos resultaron integrados en el gobierno *neoliberal* de la Ciudad de Buenos Aires? Y, de manera más general: ¿Qué es lo que, al interior de un régimen neoliberal, torna aceptable el autoritarismo?

Como argumentaremos a lo largo de este trabajo, entendemos que la respuesta a ese interrogante viene dada por la forma pragmática en que las autoridades del PRO, en un movimiento que replica y refuerza (selectivamente) las demandas y auto-comprensiones emergentes de ciertos sectores de la sociedad civil, entienden los límites de “derecho” y de “hecho” que demarcan sus competencias gubernamentales.

---

(2) El “conservadurismo” es una categoría útil en la medida en que resulte posible determinar, en cada coyuntura histórica, qué es lo que se pretende conservar y custodiar. De lo contrario, se trata de una noción que, como señala Losurdo (2005:70) está afectada de formalismo.

(3) Afirmamos esto sin perjuicio de reconocer que en la teorización que ofrecen Bosoer y Leiras (1999:172) el neo-decisionismo también se presenta como una matriz ideológica, es decir, en términos de los autores, como un principio de legitimación.

(4) Es preciso preguntarnos, asimismo, si la dicotomía “decisión-deliberación” que subyace al concepto de neo-decisionismo permite explicar, *sin restos*, las posibilidades contemporáneas del ejercicio del poder político estatal.





## II. Violencias, castigos, exclusiones y abusos en el corazón de la ciudad neoliberal

A lo largo de los seis años que Mauricio Macri lleva al frente de la Ciudad de Buenos Aires los episodios de ilimitación del poder y vulneración de los derechos individuales han sido numerosos. Cosas (las afamadas pistolas “Taser”, o la línea 0-800 habilitada para denunciar supuestos actos de “adoctrinamiento político” en las escuelas) y personas (Abel Posse, Ciro James, etc.) constituyen íconos de una forma de conducción en la que la autoridad (lejos de toda frugalidad) se ha desplegado de manera amplia, ostentosa y, en ocasiones, represiva. Entre los múltiples observables que se pueden enumerar, en este capítulo deseamos poner el foco sobre cuatro de ellos.

El primero está vinculado con la estrategia de gobierno de los usos del espacio público y, asimismo, de la cuestión del acceso a la vivienda. Incluye las acciones represivas dirigidas hacia grupos de pobres, trabajadores informales, personas que viven en situación de calle, etc., con la finalidad de expulsarlos de las plazas, paseos y calles de la ciudad o de los edificios públicos o privados que ocupan sin títulos de propiedad. Entre ellas se cuentan: las intervenciones de la UCEP, los desalojos violentos realizados con la participación de la Policía Metropolitana así como el conflicto del Parque Indoamericano.

La UCEP se creó en el año 2008, a través del decreto N° 1232, con el propósito de “mejorar el orden y la organización en el espacio público” (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, 2008). Como surge del Informe suscripto por el Centro de Investigaciones Legales y Sociales y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2009), dicha unidad realizaba “operativos”<sup>5</sup> que incluían el uso de la violencia física, las amenazas e intimidaciones, con el único propósito de expulsar de las calles, parques, paseos y puentes de la ciudad a las personas que vivían allí (Mutuberría, *et.al.*, 2009; Rodríguez, *et. al.* 2011; Boy, 2012). Los procedimientos se hacían sin orden judicial,

---

(5) La práctica del “operativo” tiene en la Argentina una larga y oscura historia vinculada con la intervención represiva de las Fuerzas Armadas -en contextos de dictaduras- contra diferentes grupos de la población civil. Es pertinente preguntarnos, en función de ese pasado, en qué medida las intervenciones de la UCEP involucraron la articulación de elementos (procedimientos al borde de la legalidad, represivos, violentos, etc.) que pertenecen a la matriz de aquella tecnología político-militar.





invocando la figura del “desalojo administrativo”<sup>6</sup>. Las personas que integraban lo que ha sido designado como un auténtico “grupo de choque” (Mutuberría, *et.al.*, 2009) actuaban de madrugada y sin identificación, utilizando amenazas y prácticas intimidatorias para desalojar a quienes se encontraban en la vía pública y en inmuebles ocupados<sup>7</sup>.

Por otra parte, durante los años de conducción macrista se han multiplicado los episodios de desalojos<sup>8</sup> —un procedimiento que, en sí mismo, involucra el uso de la violencia— contra familias que, encontrándose en un estado de necesidad, habitan inmuebles sin títulos de propiedad<sup>9</sup>. Algo semejante ocurre con la expulsión de trabajadores informales del espacio público.

El intento (frustrado) de suministrar a la Policía Metropolitana de cinco pistolas “Taser”, que al disparar producen descargas eléctricas de alto voltaje, constituye el segundo de los observables que deseamos considerar. El PRO pretendió incluir, en el accionar cotidiano de aquella fuerza, la utilización de dispositivos cuyo funcionamiento implica (según fuera establecido por el Comité de Derechos Humanos de la ONU en el año 2008) una forma de tortura; posición compartida, asimismo, por Amnistía Internacional<sup>10</sup>.

El tercero de los observables que proponemos analizar pertenece al campo de la política educativa. Como ha sido señalado<sup>11</sup>, el énfasis que el macrismo deposita sobre un tópico de actualidad, como la “calidad educativa”, convive con el despliegue de prácticas de control ideológico que evocan otras temporalidades. La instalación de una línea gratuita (0-800) para recibir denuncias de supuestos casos de “intromisión política” en las escuelas de la Ciudad constituye uno de los íconos de esa clase de prácticas.

---

(6) El municipio puede recurrir a esta figura en casos excepcionales de sumo riesgo, pero el desalojo debe realizarse mediante informes técnicos que acrediten la urgencia (Rodríguez, *et.al.*, 2011).

(7) A pedido de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad el gobierno porteño se vio obligado a confeccionar un informe en el que se afirmó que en siete meses la UCEP realizó 444 desalojos en la vía pública, de los cuales solo 9 no fueron contra indigentes (Rodríguez, *et. al.*, 2011).

(8) De acuerdo a los datos que proporciona el ODH (2012) Buenos Aires es la ciudad con mayor proporción de desalojos; y cada año se suman 5000 familias que son desplazadas de los lugares en los que habitan.

(9) En varios casos, la expulsión de las personas implicó la utilización -por parte de la Policía Metropolitana- de gases lacrimógenos y golpes. Considérese en ese sentido el relato de los episodios de desalojos violentos incluidos en el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Buenos Aires” del ODH (2012).

(10) Véase “En problemas por las pistolas PRO”, *Página 12*, 27 de enero de 2010.

(11) Véase, en este mismo libro, el capítulo de Frisch *et.al.*





Asimismo, la cuestión de “lo educativo” (un tema que interesa y moviliza la sensibilidad de la opinión pública) ha sido el pretexto perfecto para que el gobierno macrista tomara medidas que banalizan y/o directamente desconocen los derechos sociales de los docentes. En esta dirección, en el año 2009, en el marco de un conflicto salarial, el entonces ministro de educación decidió descontar de los sueldos docentes el monto equivalente a los días de paro que el gremio que los nuclea había dispuesto realizar como modalidad de protesta.

El último de los observables sobre el que deseamos concitar atención está dado por el ejercicio recurrente de la facultad de veto, que el Jefe de Gobierno viene desempeñando de manera regular desde que asumió su cargo. A contar desde el año 2007, Macri vetó 115 leyes, un promedio de 21 leyes por cada año de mandato y de más de dos vetos por mes<sup>12</sup>. La recurrencia en la práctica del veto constituye un indicador del escaso apego que el jefe de Gobierno parece sentir por las reglas de la democracia republicana. Así, el principio de división de poderes se expresa como un límite frágil y hasta trivial, que es posible eludir cada vez que las circunstancias lo exijan.

Así, la descripción sucinta de estos cuatro observables nos permite llegar a la conclusión de que la política del PRO involucró (en diversos ámbitos de acción) la afectación (en algunos casos represiva) de los derechos humanos de diversos colectivos de personas. De manera más general corresponde apuntar también que, en sus “formas”, dicha política tendió a asumir rasgos autoritarios, entendiendo por autoritarismo, en este caso, la transgresión (por abuso del poder de veto) de las reglas de la democracia republicana. En fin: la experiencia del PRO en la Ciudad de Buenos Aires ha estado caracterizada por la desaplicación, la subestimación y la banalización de los límites que el derecho impone al gobierno.

Una vez que advertimos que las acciones rutinarias a través de las cuales el macrismo gestiona la seguridad, la educación, los usos del espacio público, etc. incluyen diversas manifestaciones de autoritarismo, estamos en condiciones de retomar un interrogante que dejamos planteado en la introducción: ¿Qué es lo que hace que, al interior de un régimen neoliberal, esa clase de prácticas autoritarias resulten (al menos para las autoridades del PRO y buena parte de la ciudadanía) aceptables? ¿Sobre qué se funda esa aceptabilidad?

---

(12) Cf. “Una práctica que es ‘abusiva’”. *Página 12*. 8 de julio de 2013.





En lo que resta del capítulo nos dedicaremos a indagar cuáles son las reflexiones y cálculos (tanto explícitos como tácitos) que tornan aceptables (y convenientes), la desaplicación, la subestimación y la banalización de los límites que los derechos humanos imponen al poder soberano. O, dicho en otros términos, procuraremos identificar las racionalidades que justifican la existencia de espacios, estrategias y discursos autoritarios al interior de un régimen neoliberal, tal como el que viene desplegando el PRO en la ciudad.

Inicialmente, es necesario esclarecer cuáles son los criterios a los que la razón gubernamental apela, en un régimen liberal, tanto para auto-limitarse como para justificar las fronteras (y el alcance) de la intervención estatal. De ello nos ocupamos en el próximo apartado.

### **III. Entre los derechos humanos y la utilidad: sobre las formas heterogéneas de demarcar las tareas del gobierno al interior de un régimen liberal**

En *Nacimiento de la biopolítica*, el seminario que Michel Foucault impartió en el *Collège de France* en el ciclo lectivo correspondiente a 1978-1979, el liberalismo se presenta como un método de gobierno que se caracteriza por la autolimitación de la razón gubernamental. Es un arte de conducir que se plantea, de manera permanente, la cuestión de los “límites” al gobierno. Estos límites son de dos clases.

Por una parte, existen límites de carácter externo, fundados en el reconocimiento de los derechos que corresponden a todo individuo. Los mismos determinan la esfera de la soberanía, deduciéndose, a partir de allí, las fronteras de la competencia del gobierno. Esta limitación se configura, en la actualidad, en función del discurso, las instituciones y los mecanismos de reconocimiento de los derechos humanos.

Por otro lado, el liberalismo se impone a sí mismo límites intrínsecos, “de hecho”, que emanan de la propia práctica del gobierno. Estas restricciones fácticas (que constituyen, a decir del filósofo francés, el “rasgo distintivo” de esta racionalidad política) reúnen dos características: vienen dadas por la naturalidad de los objetos y prácticas propias de ese gobierno (es decir, por la “espontaneidad”, la mecánica interna e intrínseca de los procesos económicos) y se formulan en términos de veridicción (Foucault, 2012: 58 y ss.).





Desde esta última perspectiva la libertad se entiende como la “independencia” de los individuos. Esta idea connota la naturalidad de los circuitos y las relaciones que se desarrollan en el ámbito del mercado y, más ampliamente, de la sociedad civil. En este sentido, el liberalismo se funda sobre el auto-gobierno de la sociedad civil y necesita, por tanto, del comportamiento libre de los individuos. Así, esta racionalidad se define menos por el imperativo de la libertad que por la administración y organización de las condiciones en las que se puede ser libre (Foucault, 2012: 84).

En *Nacimiento de la biopolítica*, el seminario al que antes aludíamos, el autor se concentró casi exclusivamente en el análisis del segundo de los sistemas de limitación del poder. Se refirió extensamente a los límites fácticos y, particularmente, a aquellos que el saber del mercado impone al gobierno. En este sentido destacó que el utilitarismo funciona, en este esquema, como una “tecnología de gobierno” (Foucault, 2012: 60).

Sin embargo, es preciso destacar que, además del utilitarismo, los derechos humanos también pueden funcionar como “tecnologías de gobierno” en la medida en que su efectucción está mediada tanto por una serie de mecanismos socio-técnicos (así, procedimientos estandarizados de denuncias, recursos ante organismos nacionales e internacionales, etc.) como por la producción de estadísticas. Las estadísticas constituyen indicadores robustos del grado de realización de los mismos y así, del “progreso” alcanzado en alguna área relevante (Sokhi-Bulley, 2011: 144). “Utilidad” y “derechos” funcionan, entonces, como criterios para la “crítica” (esto es, para la racionalización) del liberalismo: permiten establecer sus límites y demarcar sus competencias.

Estamos ante dos sistemas heterogéneos de fijar los límites al gobierno, uno basado en la “axiomática” de los derechos del hombre y otro en la “utilidad” de lo que se impone o es deseable hacer. Si bien se trata de dos procedimientos diversos, entre ellos se establecen toda una serie de conexiones y junturas estratégicas, que no están exentas de tensiones y desequilibrios (Foucault, 2012: 63).

Precisamente, entendemos que la reflexión sobre esta última cuestión, concerniente a las relaciones que se establecen, en todo régimen liberal, entre esos dos sistemas de demarcar el gobierno; así como a las particularidades que ambos asumen en sus configuraciones históricas, permite echar luz sobre la pregunta que planteáramos anteriormente: ¿Qué es lo que torna aceptable, al interior del neoliberalismo, ciertas prácticas autoritarias?





Como veremos en el apartado siguiente, en el régimen neoliberal de la Ciudad de Buenos Aires ambas modalidades de limitar el poder han alcanzado un desarrollo desigual. Asimismo, han sido objeto —en el contexto de diversas estrategias, explicables en función del estado de las relaciones de fuerza— de particulares interpretaciones y formas de efectucción en las prácticas.

Así, el modo pragmático en que la conducción macrista parece entender los “derechos humanos”, así como la definición antidemocrática que tiende a efectuar de “lo útil”; las maneras en las que sus autoridades se apegan o desapegan a ambas clases de límites, se sienten constreñidas o liberadas respecto a ellos, generan, como saldo, una serie de efectos autoritarios, observables en relación a un conjunto específico de poblaciones, espacios y temas.

En este sentido, la política del PRO se ha caracterizado por: 1) la desaplicación de los derechos humanos, explicable por el funcionamiento tácito, no dicho, de una serie de cláusulas de exclusión, que tienen por efecto marginar, de la comunidad de los individuos libres e iguales (comunidad que, en la racionalidad liberal, se auto-gobierna) a toda una serie de grupos sociales y 2) la subestimación y banalización de los derechos humanos y las reglas del Estado de derecho en nombre de la utilidad del colectivo.

### **III.1. La desaplicación de los derechos humanos: el gobierno *más allá* de la comunidad de vecinos**

En el apartado anterior señalábamos que, en un régimen liberal, la independencia de los individuos funciona como el principal límite para la intervención de los gobernantes. Formulada esta misma idea de otra manera, el liberalismo constituye una forma de conducción asentada sobre el autogobierno de la sociedad civil o, en términos de D. Losurdo (2005:57) de una “comunidad de individuos libres”.

Se trata de una forma de gobernar que procede mediante el trazado de cuidadosas demarcaciones entre aquellos grupos de personas, actividades y espacios que se consideran “libres”, y a los que se aplica la regla del gobierno a través de la libertad, y otros grupos, prácticas y espacios que, por el contrario, no reúnen —en la visión de las autoridades— las condiciones requeridas para el auto-gobierno. Así, las personas “no libres” o, directamente, “serviles”, son gobernadas a través de medios antiliberales, incluyendo, claro está, el autoritarismo.





En esta dirección, el liberalismo se asienta sobre la exclusión de todo un conjunto de personas que se reputan incapaces de auto-gobernarse, así como de aquellas actividades y modalidades de interacción que no se ajustan a los criterios del intercambio (formal) en el mercado o al régimen de la propiedad privada.<sup>13</sup> Mientras los “libres” se reconocen recíprocamente como iguales, la otra cara de esa relación de paridad es la “clara desigualdad impuesta a los excluidos” (Losurdo, 2005: 113).

Ciertamente, como observa Susana Murillo en otro capítulo de este libro, en una sociedad liberal y democrática como la que vivimos, nadie puede pregonar abiertamente la desigualdad, o negar explícitamente el acceso a la propiedad. Sin embargo, el juego de los mecanismos ideológicos explica que esa clase de consignas se crucen y oculten, en palabras de la autora, el funcionamiento de un “sutil racismo” y otros discursos anti-democráticos que custodian y pretenden conservar toda una serie de jerarquías sociales, formas viejas y nuevas de dependencia y subordinación.

Esa clase de discursos (que estigmatizan a los inmigrantes, los trabajadores informales, a las personas que carecen de títulos de propiedad, etc.) constituyen la condición de posibilidad para el establecimiento de las demarcaciones sociales y espaciales a las que antes nos referíamos. Así, la exclusión fáctica de todo un conjunto de personas de la comunidad de individuos libres (en otra formulación: del grupo de “vecinos que merecen la ciudad”) sobre la que, en la comprensión de las autoridades del macrismo, se asienta el auto-gobierno, presupone la movilización de unos mecanismos de subjetivación que privan a algunos cuerpos de su independencia y deslegitiman las modalidades bajo las cuales los mismos tienden a satisfacer sus necesidades básicas.

Está claro, en este sentido, las estrategias autoritarias de gobierno del espacio público y la seguridad urbana a las que nos referimos en el apartado II, están vinculadas con la (previa) exclusión de los cuerpos a los que se dirigen esas acciones del espacio “sagrado” de los libres (Losurdo, 2005), que nuclea a los vecinos que pagan sus impuestos.

---

(13) Históricamente se han producido y movilizado diferentes criterios para trazar esa distinción y así, todo un conjunto de personas y colectivos (pueblos coloniales, pueblos originarios, mujeres, negros, trabajadores asalariados, etc.) han estado excluidas de la comunidad de los libres.





Los resortes de esa operación son unos procedimientos de subjetivación y objetivación que producen cuerpos “indeseables” y/o “delictivos”, espacios “abyectos” y actividades “ilegales”. Así, se expulsan de la comunidad en la que rigen las reglas de la libertad personas que por su condición social y/o étnica se reputan inferiores; pero también cosas que se reducen a la condición de “basura” y actividades que, al no revestir los estándares requeridos por el mercado, son emplazadas en una zona de ilegalidad. Se expulsan, así, unos modos de vida que, mirados con las lentes de la “civildad” (burguesa) no constituyen formas libres de existencia.

En este sentido, conviene recordar que el decreto 1232/08 que creaba la UCEP, identificaba a las personas que viven en situación de calle como “usurpadores” y a los trabajadores informales como “vendedores ilegales”. Asimismo, calificaba las ventas que estos últimos realizaban en la vía pública como “actividades ilegales”, y a las cosas que forman parte de los procesos de reproducción de la vida de esos grupos, como “elementos, materiales y mercaderías acopiadas ilegalmente en el espacio público”.

Además de ello, la respuesta represiva que el macrismo dio al conflicto que se desarrolló en el año 2010 en el Parque Indoamericano<sup>14</sup> (activado, asimismo, por un problema habitacional) incluyó la movilización de un discurso xenófobo. En esa ocasión Macri atribuyó la ocupación del Parque al “descontrolado avance de la inmigración ilegal, donde se oculta el narcotráfico y la delincuencia” y sostuvo que el gobierno nacional mantiene una “política descontrolada” en la que “la ciudad tiene que hacerse cargo de las problemáticas habitacionales de todas las personas que llegan de los países limítrofes”<sup>15</sup>.

En esa situación, la distinción entre la comunidad de los hombres libres, que se auto-gobierna y el espacio habitado por sujetos de una condición social inferior, que sólo pueden ser conducidos mediante estrategias anti-liberales (represión, asistencia paternalista, etc.) operó en toda su radicalidad: del lado de los libres estaba “la gente que sus impuestos”, “la gente honesta” y, del otro lado, “los que cometieron un delito”<sup>16</sup>.

---

(14) La ocupación del Parque Indoamericano fue impulsada por los inquilinos de distintas villas del sur de la ciudad, en reclamo de un espacio donde habitar (Rodríguez, *et.al.*, 2011).

(15) “Macri le echó la culpa a la ‘política migratoria descontrolada’”. *Página 12*. 9 de diciembre de 2010.

(16) “Macri le echó la culpa a la ‘política migratoria descontrolada’”. *Página 12*. 9 de diciembre de 2010; “Incitan y alientan el odio”. *Página 12*. 22 de marzo de 2011.





La consecuencia de estas operaciones excluyentes es la “desaplicación” de los límites que los derechos humanos imponen al Estado, en una serie de espacios y respecto de todo un conjunto de personas y actividades. Mientras al interior del espacio sagrado que conforman los individuos que se reconocen y celebran como libres, rigen las reglas de limitación del poder, afuera de ese espacio, la ley puede ser suspendida y la violencia ejercida impunemente.

Así, la aceptabilidad de la violencia que, como vimos, se ejerció en numerosas oportunidades contra familias e individuos pobres, inmigrantes procedentes de países limítrofes, etc., encuentra su racionalidad en la aplicación, por parte de una cadena de autoridades (incluyendo la Policía Metropolitana, las patotas de la UCEP, los dirigentes políticos del macrismo, etc.) de una serie de criterios de demarcación de la comunidad de los libres auto-gobernados: criterios espaciales, étnicos y de clase.

Al indagar la lógica que subyace a la integración de elementos autoritarios al interior de regímenes liberales, algunos autores han afirmado que su presencia es la consecuencia práctica del intento (siempre parcialmente frustrado) de gobernar a través de la autonomía de los individuos. La conducción a través de la libertad requeriría, así, de todo un conjunto de competencias y capacidades que no se encuentran presentes (o lo están en potencia, o han dejado de estarlo, etc.) en todos los sujetos. El liberalismo entrañaría, entonces, divisiones *entre* y *al interior* de las poblaciones y apelaría a medidas autoritarias o despóticas en una amplia variedad de instancias (Dean, 2010: 56).

Asimismo, se ha señalado que esa clase de demarcaciones, así como la definición de los medios que se utilizan para gobernar a las poblaciones “no libres” proceden, en gran medida, del espacio del auto-gobierno de la sociedad civil. En este sentido, en un trabajo sobre la gubernamentalidad autoritaria, M. Dean (2010: 37 y ss.) echa luz sobre una cuestión que coadyuva a comprender la matriz autoritaria del neoliberalismo tal como el mismo existe en la actualidad de la Ciudad de Buenos Aires: se refiere al desarrollo *espontáneo* de elementos autoritarios en el *espacio de gobierno* que constituye la sociedad civil; así como la existencia de una serie de vínculos de pliegues y repliegues, aplicación y replicación, entre el Estado y esta última esfera.

Desde la perspectiva de este último autor, serían los “saberes” (de la medicina, la psicología, etc.) emergentes de la sociedad civil, los que





determinarían qué clase de sujetos carecen de las capacidades para el auto-gobierno y dividirían a la población, condicionando el florecimiento de una amplia gama de medidas paternalistas, disciplinarias, tutelares, soberanas y punitivas, etc. (Dean, 2010:52).

Al concentrarse sobre esa clase de saberes, Dean ha tendido a desconsiderar otra fuente de irradiación de enunciados y prácticas autoritarias, también localizados en el espacio de la sociedad civil: la vasta trama de motivos, ideas y regulaciones autoritarios, que emergen en múltiples espacios de sociabilidad espontánea (el mundo del trabajo, la familia, etc.), bajo la forma de *usos y costumbres*, *saberes tácitos*, *corrientes de opinión*, etc.<sup>17</sup>

La circulación de esos sentidos autoritarios, bajo las modalidades fluidas de la opinión, los lugares comunes, etc. constituye un elemento relevante para comprender, asimismo, la dimensión ideológica de las operaciones de exclusión que funcionan en el contexto de las políticas de gobierno del espacio público y la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires, a las que antes nos referimos.

Es importante destacar que el discurso universalista de los derechos humanos y la democracia han impuesto fuertes límites a esta clase de discursos. Más allá de ello, no puede desconocerse que los mismos ingresan en los cálculos del poder político. Nos referimos a las estrategias en virtud de las cuales las autoridades políticas (en este caso, del macrismo) explotan, replican y alimentan, según cálculos electoralistas, aquellas cláusulas de exclusión de la “comunidad de los vecinos” que funcionan, de manera tácita (y en ocasiones vergonzante) en el seno de la sociedad civil.

Esa producción “profana” de sentidos autoritarios resuena en la conducción política y, más aún, es objeto de una específica elaboración por parte del saber experto del marketing político, que “toma el pulso” (a través de encuestas y sondeos de opinión) a las auto-comprensiones que emergen de la sociedad civil.

En este sentido, la ciudadanía porteña bien puede considerarse como un territorio en el que se establecen disputas entre significaciones autoritarias y democráticas. La comprensión de los rasgos autoritarios

---

(17) No puede dejar de considerarse la incidencia que tienen en la gestación de esta clase de sentidos, los medios masivos de comunicación.





del neoliberalismo realmente existente exige prestar atención a la forma en que las decisiones públicas están inspiradas por las disposiciones, creencias y sentimientos xenófobos que emanan, en el caso de Buenos Aires, de la comunidad de los vecinos; los cuales son episódicamente relevados a través de encuestas y otras tecnologías del marketing político.

Este tipo de procedimientos “espontáneos” de diferenciación (entre los “libres” y los “no libres”, los que “merecen” y “no merecen” la ciudad) ha sido objeto de toda una elaboración al interior del pensamiento neoliberal. Como apunta Hayek (2006:255), el orden espontáneo de la sociedad civil excluye a todos aquellos a quienes el “hombre moderno” no considera como un igual, ya que la aplicación de reglas abstractas y generales es incapaz de extenderse “más allá de lo que el sentimiento general está dispuesto a soportar”.

Podemos concluir, entonces, que cuando el “sentimiento general”, trasunta, como señala Murillo, un “sutil racismo”, es equiparado a la opinión de unas agrupaciones de comerciantes que acusan a los trabajadores informales de “competencia desleal” o a la voz de los vecinos que no desean ver en los parques, calles y paseos de sus barrios, a personas indigentes, las reglas abstractas y generales del derecho bien pueden dejar de aplicarse.

Pero la aceptabilidad de las prácticas autoritarias no sólo está vinculada, como veremos en el apartado siguiente, con la exclusión de toda una serie de grupos sociales de la comunidad de los libres.

### **III.2. La subestimación y banalización de los derechos humanos: la utilidad como criterio de gobierno**

En el apartado anterior mostramos que el autoritarismo constituye una posibilidad alternativa al gobierno a través de la libertad, respecto de aquellos grupos de personas que resultan excluidas de la “comunidad de vecinos”. Sin embargo, los recursos autoritarios también se encuentran disponibles (y, en cierta medida, son habilitados) en los casos en los que la conducción de distintos problemas (así, por ejemplo, la vivienda, la seguridad, etc.) aparece guiada, no por el respeto a los derechos humanos, sino por un criterio de utilidad: por la “evidencia” de que es mejor, más útil, más provechoso.

En este sentido, corresponde destacar que el gobierno neoliberal de la Ciudad ha estado orientado más por consideraciones de utilidad que por consideraciones relativas al respeto y la progresión en materia de





derechos humanos<sup>18</sup>. Resulta sintomático, en esta dirección, que uno de los rasgos que caracterizan a la gestión PRO sea la ausencia de estadísticas que permitan monitorear el grado de realización de los derechos que la Constitución de la Ciudad establece en relación a la vivienda<sup>19</sup>, como, asimismo, de otros derechos sociales.

La falta de números “oficiales” que indiquen cuál ha sido la *performance* del Estado de la Ciudad en lo concierne a los derechos humanos, constituye un dato por demás de elocuente respecto del lugar que ocupa esa cuestión en la política del macrismo y en su economía de poder<sup>20</sup>.

Más allá del desigual desarrollo que han adquirido los dos sistemas de limitación del poder en el seno de la ciudad, corresponde señalar que, entendido como tecnología de gobierno, el “utilitarismo”, torna posible y aceptable la conducción autoritaria, por dos razones.

En primer lugar, de acuerdo a esa lógica, los derechos humanos pueden ser desplazados por razones de utilidad social. Tal como lo enunciara Bentham, “no hay derecho que no deba ser abrogado cuando su abrogación sea ventajosa para la sociedad” (Losurdo, 2005: 208).

En segundo lugar, la posibilidad del autoritarismo emerge en la medida en que la regla de utilidad vuelve “indeterminados” los límites de la intervención gubernamental. Mientras que los límites exteriores, de “derecho”, son establecidos y funcionan con independencia de las circunstancias fácticas (se trata de derechos reconocidos a todos los individuos, de carácter imprescriptibles y que se pueden hacer valer contra cualquier autoridad), por el contrario, la pregunta por la utilidad de la

---

(18) Si bien nuestro análisis se reduce al caso de la Ciudad de Buenos Aires, Foucault (2012:63) advierte que se trata de una tendencia más general: “De una manera masiva, y no sin vueltas, la regulación del poder público en términos de utilidad se impone a la axiomática de la soberanía en términos de derechos originarios. La utilidad colectiva (más que la voluntad colectiva) como eje general del arte de gobernar”.

(19) Tal como señalara la jefa del área de vivienda de la Defensoría del Pueblo, Silvina Pennella, a la prensa “el Gobierno de la Ciudad debería tener los números de esta problemática que aqueja a miles de personas, pero no tiene absolutamente nada. No hay datos oficiales”, dijo a la prensa la jefa del Área de Vivienda de la Defensoría del Pueblo, Silvina Pennella (ODH, 2009).

(20) Así, en ausencia de estadísticas, no hay manera de ponderar el apego del gobierno macrista a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la Ciudad. Sin embargo, la multiplicación de causas judiciales por conflictos ligados a la violación de esos derechos así como el abuso que el jefe de Gobierno hace del poder de veto, constituyen síntomas de lo escasamente enraizado que está el punto de vista de los derechos en la política del macrismo.





acción y la inacción, por aquello que la naturalidad (de la economía, la población, el público, etc.) imponen al gobierno, es una pregunta inherentemente “situada”: sólo puede responderse contemplando y ponderando múltiples circunstancias fácticas. Así, la utilidad interpela al gobierno “a cada instante, en cada momento de su acción, a propósito de cada una de sus instituciones, viejas o nuevas” (Foucault, 2012: 60), por lo que es útil.

Si reconsideramos los supuestos de ilimitación del poder a los que nos referimos en el apartado II, advertiremos que, en todos ellos, los derechos humanos y/o la regla de la división de poderes fueron subestimados en nombre de consideraciones de utilidad. Es la “utilidad” ponderada según cálculos pragmáticos lo que determina y le da un contenido “positivo” a la actuación del Estado. Recordemos que, desde la perspectiva neoliberal, el Estado está dedicado a la administración y generación de las condiciones en las que se puede ser libre (Foucault, 2012: 84).

Así, la movilización de medios represivos para expulsar a las personas que habitaban en los parques, paseos y plazas de la ciudad estuvo orientada a crear las condiciones para los “usos” del espacio público que el macrismo juzga deseables. A través de la política represiva (y de la legislación que la acompaña) el Estado facilitó ciertos mecanismos de apropiación y uso del espacio público y del suelo, en detrimentos de otros.

Es preciso remarcar, en esta dirección que la violencia ejercida contra esos grupos de personas resulta inscrita en el marco del proceso de renovación y revalorización urbana que, desde el año 2007, viene impulsando el PRO; cuyas intencionalidades, vocabularios y formas de intervención traducen una racionalidad neoliberal<sup>21</sup>. Como señalan Rodríguez *et.al.* (2011) ese proceso involucra acciones destinadas a impactar sobre el mercado del suelo aumentando el valor de las propiedades así como proyectos urbanos en torno al turismo y al desarrollo tecnológico que forman parte de una estrategia de *city marketing*. Y, de manera correlativa, también comprende políticas *regresivas* en materia de hábitat popular, procedimientos de gentrificación, y acciones violentas dirigidas a desplazar a las poblaciones marginales de los espacios que se procura revalorizar.

---

(21) Un aspecto relevante es que la mayoría de los desalojos se realizan en el barrio de Retiro, Puerto Madero y San Telmo, puntos estratégicos para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios (restaurantes, bares, centros comerciales) convirtiéndose en lugares atractivos para el turismo y sectores de ingresos altos.





Por otra parte, también fue un cálculo de utilidad lo que justificó, en su oportunidad, la compra de las pistolas Taser. En la opinión del ministro de seguridad del PRO, Guillermo Montenegro, esa medida estaba justificada en tanto las Taser eran “una herramienta más para que la policía [pudiera] evitar la pérdida de vidas”<sup>22</sup>.

Esta iniciativa, que involucraba la afectación de derechos humanos fundamentales (a la salud, la integridad física, el trato digno e igualitario) no está desconectada, tampoco, de la estrategia neoliberal de renovación urbana y revalorización de las propiedades que constituye uno de los objetivos prioritarios de la política macrista. Como apunta Socoloff en un capítulo de este mismo libro, la construcción del problema de la inseguridad media la interpelación al “vecino” que caracteriza al discurso político del PRO, y está ligada a aquellos objetivos.

En este sentido, la seguridad urbana es una de las condiciones que el gobierno macrista está dispuesto a generar —a cualquier costo— con la finalidad de elevar el valor del suelo y atraer inversiones.

Si focalizamos la atención sobre las prácticas autoritarias que tuvieron lugar en el terreno de lo educativo, la instalación del 0-800 destinado a denunciar supuestos actos de intromisión política en las escuelas no sólo forma parte de la estrategia electoralista del macrismo. Asimismo, está vinculada con el propósito de instaurar una lógica de mercado en el gobierno de lo educativo, que, entre otras cosas, atiende a las preferencias de los padres, pensados como consumidores. Tal como observara el jefe de Gobierno, el 0-800 se creó para que “la gente denuncie lo que está pasando en su escuela y no le gusta. Si no le gusta la nota con que calificaron una evaluación de su hijo llame al 0-800, si no le gusta la sanción que le pusieron a su hijo llame al 0-800, si no le gusta la tarea que le dieron a su hijo llame al 0-800” (Brawer, 2012).

Es, asimismo, un criterio de utilidad el que permite explicar (más allá de las peculiaridades de cada caso), la concentración de la autoridad en la figura del jefe de Gobierno que expresa la política de los “vetos”. El abuso de la práctica del veto habla de la tendencia a construir la legitimidad política a partir de la “eficiencia”, en desmedro de la deliberación y de la construcción de consensos. En esta línea, como señalaran Bosoer

---

(22) Diario *Página 12*. “En problemas por las pistolas PRO”. 27 de enero de 2010.





y Leiras (1999), uno de los rasgos del neo-decisionismo es la percepción que la decisión ejecutiva —el lugar de la deliberación— es el único modo de dar cuenta y ofrecer respuestas satisfactorias y eficientes frente a los imperativos de gobernabilidad y a los requerimientos neoliberales.

En términos generales, las consideraciones de utilidad involucran una reinterpretación pragmática de los derechos según las coyunturas y los conflictos: los docentes carecen de derechos en el marco de una protesta que suprime días de clase; el Estado puede afectar las libertades de los docentes si se trata de dejar tranquila la *buena conciencia* de los padres; la regla de división de poderes puede saltarse si el presupuesto no alcanza, o si el jefe de Gobierno (interpelando la voluntad de la comunidad de vecinos) juzga “inútil” o “no preferible” tal o cual decisión.

## Conclusiones

En este capítulo mostramos la existencia, durante estos seis años de conducción del PRO, de un conjunto de discursos y estrategias que involucran la desaplicación, la subestimación o la banalización de los derechos fundamentales y del principio de división de poderes, que establecen límites para el ejercicio del poder. Indicamos, más precisamente, cómo las prácticas autoritarias están integradas en los cálculos neoliberales.

Observamos cómo la intervención estatal directa (y en ocasiones violenta) sobre las esferas de libertad de toda una serie de individuos y grupos, como la subordinación de la política a la decisión del Poder Ejecutivo, constituyen *recursos usuales* (y no excepcionales) de la economía de poder de macrista.

Explicamos que las condiciones de posibilidad para la emergencia de esas expresiones autoritarias estuvieron dadas por dos operaciones: a) la exclusión de los grupos sociales más desfavorecidos de la comunidad de individuos libres que se autogobierna (los “vecinos” que “pagan sus impuestos”) y b) el desigual desarrollo que asumieron, en la gestión del PRO, los dos sistemas heterogéneos de fijar los límites al gobierno, uno basado en la “axiomática” de los derechos del hombre y otro en la “utilidad” de lo que se impone o es deseable hacer.

Concluimos que el neoliberalismo macrista tendió a violar los límites de “derecho” en nombre de la “utilidad”; entendida esta última en





términos del establecimiento y la administración de las condiciones para el (mejor) funcionamiento de los mecanismos de mercado.

Las múltiples resistencias que las prácticas autoritarias del macrismo generaron, constituyen un síntoma tanto de la forma antidemocrática en que dicha conducción entiende la “utilidad colectiva” como de su disposición a eludir los límites que los derechos humanos imponen al gobierno, si estos constituyen un obstáculo para las inversiones inmobiliarias, el desarrollo del turismo, etc.

Finalmente, es preciso destacar que la ausencia de datos oficiales acerca de la problemática de la vivienda y de las medidas que se han tomado para gobernar el espacio público (entre otras cuestiones respecto de las que no existe información oficial) restringen la posibilidad de conocer la medida en que las políticas públicas del PRO han tendido a realizar o desconocer los derechos humanos. ¿Pero puede una gestión neoliberal gobernar a través de los derechos humanos?

## Bibliografía y fuentes

Boletín Oficial N°3045 (29/10/2008); Decreto N° 1232/08; Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires.

Bonet, Alberto (2007). *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo.

Bosoer, Fabian y Leiras, Santiago (1999). “Posguerra fría, ‘neodecisionismo’ y nueva fase de capitalismo: el alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los ‘90””. En Atilio Borón, Julio Gambina y Naum Minsburg (Comps), *Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (171-195). Buenos Aires: Eudeba-Clasco.

Boy, Martín (2012). “Políticas públicas que atienden a los adultos que viven en las calles de Buenos Aires: De la inserción social a la represión, 1997-2011”, *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol. 6 (2), 75-101.

Brawer, Mara (2012). “0-800 ‘destruyendo la comunidad educativa’”, *Página 12*, 26 de agosto de 2012.

Brown, Wendy (2006). “American nightmare: neoliberalism, neoconservatism and democratization”, *Political Theory*, 34 (6).

Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009), *La UCEP: un organismo estatal con prácticas ilegales. Informe de denuncia sobre el accionar de la Unidad de Control del Espacio Público de la Ciudad de Buenos Aires*. Octubre.





Dean, Mitchell (2010). "Liberal government and authoritarianism", *Economy and Society*, 31 (1), 37-61.

Foucault, Michel (2012). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Hayek, Friedrich (2006). *Derecho, Legislación y Libertad*. Madrid: Unión Editorial.

Losurdo, Domenico (2005). *La contrahistoria del liberalismo*. España: El viejo Topo.

Mouffe, Chantal (1981). "Democracia y nueva derecha", *Revista Mexicana de Sociología*, N° 43.

Mutuberría Lazarini, Valeria y Rodríguez, María Florencia (2009). "Análisis de los desalojos en la Ciudad de Buenos Aires. Resistencias y reivindicaciones". *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones 'Gino Germani'*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

O'Malley, Pat (1999). "Volatile and contradictory punishment", *Theoretical Criminology* 3(2): 175-96.

Observatorio de Derechos Humanos de la Ciudad de Buenos Aires (2012). "Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Ciudad de Buenos Aires".

*Página 12*. "Macri le echó la culpa a la 'política inmigratoria descontrolada'". 9 de diciembre de 2010.

*Página 12*. "En problemas por las pistolas PRO". 27 de enero de 2010.

*Página 12*. "Incitan y alientan el odio". 22 de marzo de 2011.

*Página 12*. "No estuvo bueno Buenos Aires". 16 de diciembre de 2012.

Rodríguez, María Carla; Arqueros Mejica, Soledad; Rodríguez, María Florencia; Gomez Schettini, Mariana y Zapata, María Cecilia (2011). "La política urbana 'PRO': continuidades y cambios en contextos de renovación en la Ciudad de Buenos Aires", *Cuaderno Urbano*, Vol. 11, N° 11.

Sokhi-Bulley, Bal (2011). "Governing (Through) Rights: Statistics as Technologies of Governmentality", *Social & Legal Studies*, 20 (2), 139-155.







# Los autores

## **Susana Murillo**

Doctora en Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Política Científica (UBA). Profesora en Filosofía (UBA). Licenciada en Psicología (UBA). Profesora Titular en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente y directora de investigación en el Programa UBACyT de la UBA. Miembro de la Comisión de Doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Coordina el área de Racionalidades de Gobierno del Centro Cultural de la Cooperación.

## **Valeria Mutuberría Lazarini**

Licenciada en Economía – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía Social del Instituto del Conurbano (ICO)/Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS). Candidata a Doctora en Antropología Social del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES)/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Coordinadora del Dto. de Cooperativismo del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Docente de posgrado en la FCE/UBA. Investigadora en temas de promoción, desarrollo y sostenibilidad de la economía social y solidaria en Nuestramérica; y políticas públicas, Estado y economía social y solidaria. Asesora de organizaciones sociales de la economía social y solidaria en temas de gestión/autogestión, administración, cooperativismo, organización del trabajo, hábitat popular. Correo electrónico: [valemutu@gmail.com](mailto:valemutu@gmail.com)

## **Jimena Navatta**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Cursó la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Actualmente, cursa el Profesorado de Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Comunicación (UBA). Fue Directora de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la actualidad, asesora en temáticas de vivienda y políticas sociales en la misma Institución y estudia los procesos que giran en torno al derecho a la ciudad. Correo electrónico: [jinavatta@gmail.com](mailto:jinavatta@gmail.com)





### **María Florencia Rodríguez**

Licenciada y profesora en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Becaria Doctoral del Conicet con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de investigación Gino Germani (FSOC–UBA). En la actualidad estudia los procesos de disputa y apropiación por el espacio urbano en áreas donde priman procesos de renovación urbana. Correo electrónico: [mafloro@hotmail.com](mailto:mafloro@hotmail.com)

### **María Cecilia Zapata**

Licenciada y Profesora en Sociología, Magíster en Administración Pública y candidata a Doctora en Ciencia Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente universitaria de la misma casa de estudios y Becaria Doctoral del Conicet con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. En la actualidad estudia políticas habitacionales a nivel local y en particular diversas modalidades de acceso a la vivienda social por parte de los sectores populares. Correo electrónico: [ceciliazapata@gmail.com](mailto:ceciliazapata@gmail.com)

### **Ivana Socoloff**

Doctora en Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria postdoctoral de UBA–Conicet e investigadora del área de Racionalidades de Gobierno del Centro Cultural de la Cooperación. Correo electrónico: [ivisoc@gmail.com](mailto:ivisoc@gmail.com)

### **Carla Degliantoni**

Economista – Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Área de Economía Social del Dto. de Economía Política y Sistema Mundial del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Integrante el Observatorio Económico de la Ciudad de Buenos Aires (CCC).

### **Lucía Pezzarini**

Estudiante de Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Área de Economía Social del Dto. de Eco-





nomía Política y Sistema Mundial del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Integrante del Observatorio Económico de la Ciudad de Buenos Aires (CCC)

### **Martín Burgos**

El autor es licenciado en Economía – Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS)–París, Francia. Es autor de numerosos artículos en el ámbito nacional e internacional. Es investigador del CEFIDA, coordinador asistente del departamento de Economía Política y Sistema Mundial del Centro Cultural de la Cooperación y co–director de la sección “Estudios de Economía Política y Sistema Mundial” de la *Revista del CCC*. Fue docente de “Finanzas Públicas” en la UBA y actualmente es docente de “Economía” en la Universidad de Ezeiza.

### **Darío Carbón**

Licenciado en Economía – Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigador en el Departamento de Economía y Sistema Mundial del Centro Cultural de la Cooperación. Es docente de Cálculo Financiero en la UBA y ha escrito artículos de economía en distintos medios del ámbito nacional.

### **Marcelo Betti**

Licenciado en Economía – Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante de Surdesarrollo.coop, investigador del Departamento de Economía Política y Sistema Mundial del CCC. Ha escrito artículos de economía en distintos medios gráficos del ámbito nacional.

### **Grisel Adissi**

Licenciada y profesora en Sociología, Magíster en Investigación Social y doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Egresada de la RIEpS (Residencia Interdisciplinaria en Educación para la Salud), Ministerio de Salud, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Investigadora del Departamento de Salud del Centro Cultural de la Cooperación. Autora del libro *Salud mental en la Ciudad de Buenos Aires. Un abordaje cualitativo sobre las estadísticas en el subsistema público*, Ediciones CCC. Correo electrónico: [griseladissi@yahoo.com](mailto:griseladissi@yahoo.com)





## **Ana Logiudice**

Licenciada en Sociología – Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas – UBA). Candidata a Doctora por la UBA y becaria doctoral de la misma Universidad, con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), dependiente de la Facultad de Ciencias Sociales. Docente de las Facultad de Psicología y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora y autora de artículos sobre temas de Estado, administración y políticas públicas, políticas sociales, políticas de infancia y cuestión social. Miembro del Departamento de Estudios Políticos del centro Cultural de la Cooperación. Correo electrónico: Ana.logiudice@gmail.com

## **Pablo Perel**

Abogado, con diploma de honor – Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador Departamento de Derechos Humanos del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Profesor adjunto (i) de Interpretación de la ley y de Teoría General del Derecho (UBA). Co-autor del libro *Universidad y dictadura, Derecho entre la Liberación y el Orden (1973/83)*, Ediciones del CCC.

## **Pablo Glanc**

Abogado – Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Magíster en Sistemas Penales Comparados y Problemas Sociales (Universidad de Barcelona – Universidad Nacional de Mar del Plata). Doctorando de Filosofía del Derecho. Docente de Universidades públicas y privadas. Secretario de la Defensoría General de la Nación.

## **Jimena Habib**

Abogada – Universidad de Buenos Aires (UBA), Investigadora del Departamento de Derechos Humanos del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Ayudante del Departamento de Filosofía del Derecho (UBA). Ayudante del Departamento de Práctica Profesional (Derecho – UBA).





## **Gonzalo Gastón Semeria**

Estudiante de Derecho y Ciencia Política – Universidad de Buenos Aires (UBA), ayudante alumno en Teoría General del Derecho e Interpretación de la Ley. Investigador del Departamento de Derechos Humanos del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

## **Mariel Acosta Magdalena**

Maestranda en Derechos Humanos (Universidad Nacional de Lanús). Defensora ad hoc, integrante del área de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Defensoría General de la Nación. Investigadora del Departamento de Derechos Humanos del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Ayudante del Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

## **Pablo Frisch**

Licenciado y profesor de Sociología – Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudiante avanzado de la Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO). Docente de nivel medio en escuelas públicas de la C.A.B.A. Coordina el Departamento de Educación del CCC. Correo electrónico: pablofrisch@yahoo.com.ar

## **Romina Gallucci**

Estudiante avanzada de la carrera de Sociología – Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria del Observatorio de Políticas Educativas del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Correo Electrónico: romina.gallucci86@gmail.com.

## **Analía Peralta**

Licenciada en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires (FFyL – UBA). Cursó estudios en la Maestría en Educación, pedagogías críticas y problemáticas socioeducativas (FFyL – UBA). Docente de Política Educativa en el Instituto Nacional Superior del Profesorado Técnico de la Universidad Tecnológica Nacional (INSPT–UTN). Coordinadora del Observatorio de Políticas Educativas del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Correo electrónico: analiagperalta@hotmail.com





## **Natalia Stoppani**

Licenciada en Ciencia Política – Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudiante del Profesorado en Ciencia Política para Nivel Medio y Superior en la UBA. Becaria del Observatorio de Políticas Educativas del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y asistente del Departamento de Educación de la misma institución. Correo electrónico: natalia\_stoppani@hotmail.com.

## **Luis Sanjurjo (“el Chino”)**

Licenciado en Ciencias de la Comunicación – Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en la misma carrera. Investigador UBACyT (“Prácticas y matrices discursivas de las violencias en la Argentina: estudio de actores, territorios e identidades”, que dirige la Dra. Stella Martini). Dirige el Observatorio de Políticas Culturales del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Asesor del Diputado Nacional y Director General del CCC Juan Carlos Junio en la Comisión de Cultura de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Director y editor responsable de la revista *ELBA*, textos desde la cárcel, y responsable del proyecto cultural, artístico y social “En los bordes andando”, de la Unidad 31 del Centro Federal de Detención de Mujeres de Ezeiza y de la Unidad 26 del Complejo Federal de Jóvenes Adultos de Marcos Paz. Forma parte de Pléyades, la primera banda de reggae foucaulteano.

## **Eugenia Sanjurjo**

Licenciada en Sociología – Universidad de Buenos Aires (UBA) Investigadora en el Observatorio de Políticas Culturales del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, donde trabaja sobre la actual gestión gubernamental de los patrimonios históricos y culturales de la Ciudad de Buenos Aires y su relación con las diversas memorias territoriales que componen a esta Ciudad. Trabaja en el Grupo de Pesquisa “Bases empíricas para a formação de redes sociais de prevenção do delito da exploração sexual de meninas”, radicado en la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidad Estadual Paulista, San Pablo, Brasil. Colabora en la producción de la revista *ELBA*, enmarcada dentro del Proyecto Cultural en Los Bordes Andando. En 2010 ha participado en el Programa de Estudios sobre Control Social (P.E.Co.S.) radicado en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Forma parte de Pléyades, la primera banda de reggae foucaulteano.





## Juano Villafañe

Director artístico del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Fue cofundador de las revistas de literatura *Tientos y Diferencias* (Quito, 1979) y *Mascaró* (Buenos Aires, 1983). Dirigió desde 1987 hasta 2002 “Liberarte Bodega Cultural”. Entre otros libros de poesía, ha publicado *Una Leona Entra en el Mar* (Ediciones Del Dock, Buenos Aires, 2000), *Una Leona Entra en el Mar* (Editorial Arte y Literatura, La Habana, Cuba, 2005), *Públicos y Privados* (Melón Editora, 2013). Compiló una selección del cuento latinoamericano *La Narrativa Erótica Latinoamericana* (Ediciones Desde La Gente, Buenos Aires, 1992) y dos selecciones sobre la nueva poesía argentina *Poetas. Autores de Fin de Siglo I y II* (Ediciones Desde La Gente, Buenos Aires, 1994, 1997). Compiló una selección de la obra de Leonor García Hernando, Luis Alonso, Nora Perusín, Sergio Kisielesky que se tituló *Los Poetas de Mascaró* (Ediciones Desde la Gente del IMFC, 2012) y el libro *Los Villafañe—Poesía Familiar* con poemas de Javier Villafañe, Elba Fábregas y el propio Juano Villafañe (Ediciones Colihue, 2012).

## Victoria Haidar

Doctora en Ciencias Sociales, investigadora del equipo “Discurso e Historia”, Área de Investigaciones sobre Racionalidades de Gobierno del Centro Cultural de la Cooperación, docente universitaria, investigadora del Conicet.

