

# **ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN EN ASENTAMIENTOS MARGINALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL. Análisis de una experiencia reciente en el sur de la CABA.**

María Eugenia Goicoechea.

Cita:

María Eugenia Goicoechea (2013). *ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN EN ASENTAMIENTOS MARGINALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL. Análisis de una experiencia reciente en el sur de la CABA. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/192>

# X Jornadas de Sociología de la UBA

20 años de pensar y repensar la sociología.  
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI  
1 al 6 de julio de 2013

## **Mesa:**

15- *El desafío de producir ciudades inclusivas y el derecho a la ciudad.*

## **Título de la ponencia:**

*ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN EN ASENTAMIENTOS MARGINALES COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOCIAL. Análisis de una experiencia reciente en el sur de la CABA.*

## **Autores:**

Goicoechea, Ma. Eugenia. IMHICIHU - CONICET  
Lic. en Sociología. Doctoranda en Ciencias Sociales (FCSOC – UBA)

## **INTRODUCCIÓN:**

Con el propósito de estimular el desarrollo en el sur de la ciudad, desde el año 2001, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) viene impulsando una serie de medidas de ordenamiento urbano tendientes a fomentar economías de aglomeración en actividades consideradas por éste como estratégicas. En esta línea viene implementando una política de promoción de distritos productivos o *clusters* de Industrias Creativas<sup>1</sup>, como ser: la creación del Distrito del Diseño en el barrio de Barracas (2001); el Polo farmacéutico en Lugano (2005); el Distrito Tecnológico en Parque Patricios (2008); el Centro logístico en Villa Riachuelo (2012); el Distrito de las Artes (2012) y otros proyectos en proceso como el Distrito Bio, en toda la Comuna 8. Remiten a intervenciones territorialmente focalizadas, a partir de las cuales el GCBA delimita un polígono en el cual procura promover Desarrollo Económico Local (DEL), estimulando inversiones inmobiliarias de carácter público y privado, y la localización de nuevas unidades económicas. Son presentadas como políticas de ordenamiento territorial que permiten especificar el perfil productivo de la zona y, con ello, mejorar los estándares de calidad; desarrollar circuitos de producción de bienes intermedios; alcanzar nuevos y mayores mercados ampliando la escala; y reportar mayores beneficios a las unidades económicas que allí se asientan. En términos del Ministro de Desarrollo Económico del GCBA:

*“Los distritos conforman el mapa productivo que pensamos para una Buenos Aires Creativa, moderna, con vecinos orgullosos e inserta en el mundo (...) son la mejor fórmula para agregar empleo de valor, mejorar*

---

<sup>1</sup> Siguiendo definiciones de la UNESCO, la noción de “Economía Creativa” refiere a cualquier actividad donde se utiliza en forma sustancial un componente artístico o creativo. Entre estas se destacan las industrias de la Tecnología de la Información y la Comunicación; las industrias Audiovisuales y algunas relativas a las artes.

*la infraestructura de los barrios y promover el turismo, produciendo también un alto impacto en la economía porteña” (GCBA, 02/09/2011).*

La zona sur de la Ciudad ha sido el eje central de estas iniciativas, que desde la publicación del Plan Urbano Ambiental en 2001, ha sido identificada como un área de intervención prioritaria<sup>2</sup>. A los objetivos de promoción del crecimiento económico en estos distritos productivos se le han incorporado objetivos de promoción urbana del área. En este marco, comienza, entonces, a configurarse un nuevo mapa en el Sur de la ciudad: a las áreas precarias segregadas que irrumpen en la matriz urbana históricamente degradada se incorporan estos proyectos de generación de nuevos tejidos productivos que, buscando promover un DEL, imprimen una nueva dinámica urbana a la zona.

Sin embargo, a partir de este lineamiento político y económico es posible abrir un nuevo interrogante sobre la noción de desarrollo. Entendiendo al desarrollo como crecimiento económico con impacto social, se espera poner en discusión si es posible alcanzarlo a partir de estos proyectos productivos de tipo ‘*Top-Down*’, planificados e implementados desde el gobierno local hacia el territorio. ¿Son estas medidas efectivas para promover desarrollo local en la zona sur? Pareciera subyacer en estos un supuesto de ‘teoría del efecto derrame’, por medio del cual los beneficios económicos y urbanísticos de estos nuevos tejidos productivos desbordarían y alcanzarían a toda la población de la zona. Consecutivamente, ¿Es posible plantear una alternativa de estímulo económico más directa, que asegure los beneficios a la población residente?

En este sentido, el presente proyecto procura presentar una línea de trabajo alternativa a estos distritos productivos de tipo *top-down* que, tomando como modelo la metodología de implementación de economías de aglomeración, permita delinear políticas de desarrollo local que consideren los recursos geográficos y humanos de la zona.

Entre estos recursos, el presente trabajo procura introducir la condición de segregación que es característica de algunos barrios marginales del sur de la Ciudad, como una potencialidad en términos productivos, que si es estimulada mediante políticas eficientes, puede constituirse en un activo. Suele primar una visión consensuada en las ciencias sociales y el urbanismo, sobre las problemáticas de la segregación en los barrios (Rodríguez J. y Arriaga, 2004; Groisman y Suarez, 2006; Rodríguez G., 2008; Duhau, 2012). No obstante, sin procurar contradecir estas perspectivas, se espera contribuir a la elaboración de políticas de desarrollo social que tomen en consideración estas características de los barrios.

En función de lo expuesto frente a los proyectos Top-Down, a continuación se procurará contraponer: ¿Es posible fomentar economías de aglomeración partiendo de espacios segregados? Para responder a este interrogante, en primer lugar se propone hacer un rastreo sobre la noción de segregación socio-económica residencial (SSR), procurando identificar los argumentos conceptuales que permitan derivar potencialidades en términos económicos.

---

<sup>2</sup> En la Ley 71/98 que dispone la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, se identifica la necesidad de promover la “Reestructuración, densificación y renovación urbana del Área Sur...” y la “mejora de las condiciones del hábitat de los sectores de menores ingresos y/o con desventajas ambientales mediante una diversidad de políticas que respondan a las distintas situaciones existentes”.

En segundo lugar, se procurará identificar diversas dinámicas de la organización interna en las villas, en tanto 'espacios segregados'<sup>3</sup>, con el propósito de establecer afinidades electivas entre éstas y las condiciones para impulsar economías de aglomeración.

Posteriormente se buscará construir una evidencia empírica que conjugue estas dos condiciones; de ser un espacio segregado y reportar potencialidades para el desarrollo de economías de aglomeración. Para ello se analizará la dinámica de reproducción social interna en un conglomerado de villas específico en el sur de la Ciudad de Buenos<sup>4</sup>.

La metodología de estudio es de tipo cualitativa, basada en observaciones participantes en el barrio; conversaciones con referentes de instituciones; entrevistas a los vecinos, entre otros.

## **1. ANALISIS CONCEPTUAL DE LAS NOCIONES DE SEGREGACIÓN Y DESARROLLO LOCAL**

### **a. Revisión del concepto segregación**

La propuesta de fomentar proyectos de desarrollo local en espacios sociales segregados, exige previamente, la revisión conceptual de esta última noción. A fin de introducir los argumentos sobre las potencialidades de la segregación en términos económicos, previamente es necesario revisar aquellas perspectivas que la señalan como un problema para la integración social<sup>5</sup>.

El carácter negativo de la segregación socio-económica residencial (SSR) reside en que es la expresión física de la relación entre las desigualdades sociales y la manifestación de las mismas en la estructura del espacio habitado. Aparece como producto del mercado de la vivienda y como reflejo de las políticas redistributivas que se adoptan en cada momento y lugar (gasto social territorializado, infraestructura urbana, entre otros). Se relaciona entonces con la capacidad de acceso al mercado inmobiliario; acceso que se ve condicionado por los recursos que dispone la población y por el valor diferencial de la renta urbana. Por lo tanto, los problemas de SSR podrían ser pensados bajo una relación dialéctica entre las desigualdades sociales y las desigualdades espaciales, donde éstas últimas estarían, a su vez, perpetuando o reificando la condición de marginalidad de una composición o clase social.

Sin embargo, si bien la definición de SSR se inscribe dentro de un debate que aún no ha sido saldado, se observa un sesgo generalizado en cuanto a sus alcances como problema social y, sobre todo, en cuanto a los tratamientos políticos que procuran hacer frente a ello.

---

<sup>3</sup> A los fines de este trabajo se identifican como espacios segregados solo a las villas y asentamientos.

<sup>4</sup> Se refiere exclusivamente al conglomerado de villas del Sur de la Ciudad: Fátima – Los Piletones – Ramón Carrillo

<sup>5</sup> Este abordaje sobre la segregación, amerita previamente una definición sobre el concepto "integración social". Qué entendemos por integración y cómo se interpreta el estar segregado respecto a qué. La integración no solo no es cuantificable ni se traduce espontáneamente en una variable unívoca, sino que requiere en sí misma de un proceso de interpretación y análisis acerca de las especificidades locales de la forma en que se teje la relación individuo-sociedad (Saravi, 2006).

Una de las conceptualizaciones más difundidas es aquella que aborda la SSR desde dos perspectivas: una geográfica y una sociológica. En el sentido geográfico, indica la desigual distribución de los grupos sociales en un espacio físico determinado, definidos sobre todo en términos de clase o estratos sociales, pertenencia étnica, características raciales y preferencias religiosas; mientras que el enfoque sociológico hace referencia a la ausencia de interacción entre los grupos sociales (White; 1983).

En cuanto a la perspectiva geográfica, desde los estudios socio-estadísticos se han desarrollado diversos instrumentos de medición que permiten sintetizar los niveles de segregación de los centros urbanos en índices, indicadores y otras herramientas de georreferenciación con las cuales se identifica las concentraciones de los distintos grupos poblacionales<sup>6</sup>. No obstante, es necesario hacer un primer detenimiento en este abordaje, ya que ha llevado en oportunidades a sesgos metodológicos que luego han derivado en conclusiones políticas erradas. Estos enfoques han derivado en interpretaciones poco precisas sobre el fenómeno urbano que terminaron por posicionar en una misma línea de equivalencias las desigualdades sociales o culturales, con las desigualdades físicas - espaciales. Consecuentemente, como observó Sabattini (2001) subyace en algunos estudios un “supuesto de simetría” que lleva a que los análisis tiendan a hacer intercambiables las definiciones espaciales y funcionales de la pobreza. En el mismo sentido, semejante sesgo se hace extensible al ámbito de las decisiones políticas, llevando al riesgo de creer que, por ejemplo, es posible resolver los problemas de la marginalidad con intervenciones urbanas que reduzcan la segregación de la población de estos barrios. Por lo tanto, es necesario insistir que, siendo la segregación una manifestación (evidencia física) de un problema anterior, que es social; las alternativas políticas no pueden hacer eco en la dimensión física exclusivamente.

En cuanto a las perspectivas sociológicas que abordan la noción de segregación, el debate tampoco está saldado y aún no se han logrado profundizar sus alcances respecto a los problemas de inclusión o integración. Predomina la consideración negativa sobre la segregación, entendiendo que la concentración de los grupos poblacionales en determinadas áreas contribuye a la ausencia de interacción entre éstos y el resto de la población de la ciudad; y con ello, a una intensificación de los problemas de integración. Es decir, que existe una mutua influencia entre la perspectiva geográfica y la perspectiva social de la segregación y que consecuentemente, intensifica los problemas de integración.

Para profundizar el análisis de esta conceptualización, es necesario diferenciar las subdimensiones a partir de las cuales pueden estratificarse los grupos sociales (principalmente cultural – étnica y socio-económica), ya que: involucran concepciones diferentes de inclusión o integración<sup>7</sup>, remiten a

---

<sup>6</sup> A partir de 1940, surgen una serie de indicadores cuantitativos, entre los que se destacan los trabajos sobre los índices de interacción (Bell, 1954) y el estudio de los índices de disimilitud (Duncan, Duncan, 1955a, 1955b). Recientemente, durante los años 80 u 90, otros autores (Jakubs, 1981; White, 1983; Morrill, 1995; Wong, 1993) han elaborado los denominados índices espaciales de segregación residencial. Estos índices permiten clasificar y comparar la situación teniendo en cuenta las particularidades de las zonas de cada ciudad, permitiendo así la comparación en el espacio y en el tiempo

<sup>7</sup> A los fines de este trabajo, es necesario diferenciar la dimensión cultural – étnica, de la dimensión social de integración social, ya que al igual que en la segregación, también remite a

contextos históricos particulares y derivan en consecuencias políticas igualmente diferentes.

Por un lado, las perspectivas culturalistas son mayormente desarrolladas en los estudios migratorios en los cuales se atiende principalmente a la subjetividad de los grupos minoritarios, sus hábitos y sus tradiciones. En estos casos, se ha observado una correlación positiva entre la concentración espacial de los grupos migrantes y su posibilidad de mantener las tradiciones y práctica culturales, refugiadas en espacios segregados (Sassone y Mera, 2006). La interpretación política de esta condición, que surgió bajo el contexto histórico de formación del estado – nación, es que la concentración espacial agudiza los problemas de integración de los inmigrantes a la cultura local, limitando las oportunidades de participación y contacto con el resto de la sociedad (Sassone y Mera, 2006). Subyace en estos pensamientos una noción de la integración o la inclusión en términos de aculturación de los grupos minoritarios, respecto a las costumbres de las ciudades de acogida. Los principales exponentes de estos pensamientos son los investigadores de la Escuela de Chicago, con una visión organicista sobre el asentamiento de los grupos migrantes (Park, 1925 y Wirth, 1928,1936).

Por otro lado, frente a las subdimensiones socio-económicas de la segregación, las investigaciones científicas no han logrado al momento, identificar una correlación con los problemas de integración social. Si bien la SSR resulta una manifestación de la desigualdad social en el espacio; “No existen pruebas empíricas ni motivos evidentes para establecer la relación entre segregación y ausencia de integración en la sociedad” (Bayona; 2007: 3). Ejemplos locales de ello son los grupos de clases sociales más elevadas que se encuentran bien integrados a los flujos sociales y que sin embargo observan elevados niveles de segregación, como los habitantes de barrios cerrados. Otro ejemplo en este sentido, puede observarse desde el lado inverso, esto es: los sectores más pobres de la sociedad que viven dispersos en la trama urbana de la ciudad, sin que ello represente mejores posibilidades de integración social.

Una perspectiva semejante sobre la correlación entre segregación e integración social se corresponde con determinadas implicaciones políticas, dando curso a las intervenciones urbanas orientadas a combatir la concentración de los grupos marginados. Esta visión es la posteriormente avala las políticas de promoción de mixtura social como forma de promover el desarrollo de una zona; a partir de, por ejemplo, la creación de distritos productivos.

Jordi Bayona (2007) realizó un estudio sobre la localización de población migrante en Barcelona y concluyó que el proceso de concentración actual da cuenta de una “segregación fragmentada” que tiene menor visibilidad, pero que se manifiesta por el nivel de acceso a la vivienda. Más allá de la presencia de una comunidad en un barrio u otro; son las características de las viviendas las que dan cuenta de la posición social y del nivel de acceso a los bienes y servicios que la ciudad pone a disposición. Se configura a partir de entonces un mosaico de intervalos de calles con condiciones habitacionales precarias, entre

---

situaciones diferentes. Entre los factores claves que definen esta pertenencia e integración de los individuos al orden social, se identifican el mercado, el trabajo y la ciudadanía. En este sentido, la integración social es alcanzada en el momento en que estas minorías marginadas logran incorporarse en los circuitos formales de la ciudad. Por el contrario, la noción de integración cultural asume otra dinámica y puede representar desde un proceso de aculturación o de hibridación, entre otros, pero no serán abordados en esa instancia.

viviendas lujosas. Sabattini (2001) también avanzó en una interpretación similar para las urbes latinoamericanas. Si bien centra sus estudios en varias ciudades de Chile, identifica patrones comunes con otras ciudades de la región. Producto de las transformaciones en la liberalización del mercado del suelo y el desarrollo del sector inmobiliario privado, la segregación observa una reducción de su escala geográfica, acompañada de un aumento de su malignidad.

Asimismo, otro aspecto que encubre esta perspectiva sobre la segregación es la solidaridad entre los mercados formales e informales. Ambos mundos entran en vinculación bajo condiciones asimétricas de interacción, que parecen no ser consideradas desde las administraciones locales.

En conclusión, en el presente apartado se ha procurado dar cuenta que, en términos conceptuales, la segregación definida bajo los criterios geográficos y sociológicos, no estaría representando uno de los principales problemas a la integración social y al desarrollo urbano que afecta a los grandes centros urbanos. Pensando concretamente en el sur de la Ciudad de Buenos Aires, las limitaciones a la integración con el resto de la Ciudad están dadas por la debilidad de los flujos y vínculos económicos (o las condiciones de desventaja en la que participan los sectores pobres), la precariedad de relaciones de interdependencia o de mutua participación en el mercado formal.

La concentración de los grupos socio-económicos o clases marginadas no debería constituir un problema de agenda política frente a los profundos problemas de sociales de integración y desarrollo (aunque sí el derecho al hábitat y el derecho a la ciudad). Por lo tanto, siendo una estrategia de resistencia al derecho a la ciudad de los grupos sociales marginados, la SSR puede ser comprendida como una característica que asume la marginalidad en su relación con el suelo urbano. “Frente a este proceso de empobrecimiento y desafiliación masivo, muchos encontraron su principal refugio en el barrio, convertido al mismo tiempo en lugar de repliegue y de inscripción colectiva”. (Merklen, 2005).

A partir de entonces, sería posible comenzar a identificar la concentración de población como un atributo, una particularidad, un punto de partida para diseñar estrategias que contribuyan al desarrollo de estos barrios segregados y a la integración social de sus habitantes.

La concentración implica ventajas que emergen de la interacción conjunta de las partes, derivando efectos útiles de la aglomeración. Es por ello que, a continuación se procurará estimar la posibilidad de identificar efectos útiles de la aglomeración con miras al desarrollo productivo de los barrios segregados. Nuevamente cabe preguntarse ¿Es viable el fomento de economías de aglomeración en barrios socio- económicamente segregados? ¿Es posible impulsar un desarrollo local ‘desde abajo’, articulando la dimensión económica con la social?

#### **b. Un desafío en el desarrollo local de los barrios segregados. Repensando las economías de aglomeración**

Las nuevas políticas basadas en la generación de tejidos productivos y en el fomento de economías de aglomeración han dado cuenta de un modelo exitoso para el crecimiento económico formal. Se inscriben en un contexto político y

económico donde tanto el gobierno nacional como el provincial y municipal, busca fomentar la reactivación industrial y la producción local por esta vía.

Desde una perspectiva empresarial, la potencialidad de los distritos productivos reside en que constituyen un entorno para el establecimiento de economías de aglomeración, mediante la participación de empresas de un mismo sector o de sectores integrados verticalmente en redes de relaciones y contratos que conforman el propio ambiente productivo. Subyace la perspectiva teórica marshallina sobre la generación de beneficios de la aglomeración derivados de la concentración espacial de unidades productivas vinculadas entre sí a partir de una misma pertenencia a una cadena productiva específica. Estos beneficios o ventajas son denominados '*spill overs*' y refieren a menores costos de acceso a los recursos productivos, mayor y más veloz acceso a la información técnica y comercial (Alberti; 2005).

Estos proyectos tienen la particularidad de considerar, al mismo tiempo, dentro del análisis económico las dimensiones sociales y territoriales en las que un sistema productivo se encuentra inmerso. Lo local se despliega frente a la crisis del modelo de acumulación fordista, tratando de buscar en lo local experiencias de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el que ya no se piensa en forma centralizada y rígida, determinada por grandes aparatos industriales; sino más bien por mecanismos flexibles de organización productiva (Blanes y Pabón, 2004).

En este sentido, frente a los problemas y desafíos de desarrollo en algunas zonas ¿Cómo es que una teoría tan consolidada en el campo académico empresarial como es el fomento de economías de aglomeración, haya sido tan útil y difundido para pensar beneficios de localización en empresas, y no para promover crecimiento económico en los sectores marginados?

Por su parte, las estrategias de fomento a la 'economía de aglomeración' como respuesta a los problemas de pobreza constituyen una práctica política muy reciente y de un alcance muy limitado, que se vienen implementando desde el año 2000 en algunas pocas economías de subsistencia rurales. Estas ideas toman al territorio como un sujeto de acción política e institucional.

En los ámbitos urbanos, este tipo de iniciativas también comenzó a traducirse en políticas concretas de las administraciones locales. Un antecedente se observa en la ciudad de Bogotá donde la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio, en articulación con el organismo multilateral ONU-Hábitat, implementó desde el año 2012 un programa de fomento a las economías de aglomeración en seis puntos pobres de la ciudad<sup>8</sup>. Para el caso argentino, recientemente comenzaron a aprobarse programas de fomento al asociativismo entre pequeñas unidades productivas. Son impulsados tanto por el gobierno nacional, provincial y municipal, que desde diversos espacios estimulan el desarrollo productivo mediante la entrega de bienes de capital y el dictado de

---

<sup>8</sup> El proyecto busca que los empresarios del sector del calzado del barrio Restrepo utilicen economías de escala, es decir, que en vez de trabajar de manera independiente, se asocien y aprovechen los beneficios de trabajar de manera conjunta en temas como la realización de compras, la utilización de equipos y maquinaria, y la solicitud de créditos, entre otros. En dicho barrio se estima que existe una aglomeración de cerca de mil unidades productivas -de todos los tamaños- dedicadas a la cadena del calzado. El programa busca atacar de manera integral las principales causas que impiden que la economía popular concentrada en una misma área explote el potencial de las economías de aglomeración. Para mayor información, consultar <http://bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/1457-inversion-de-2-millones-de-dolares-para-economias-de-aglomeracion>. Visitado el 10 de Abril de 2013.

cursos de capacitación en oficios, entre otros<sup>9</sup>. Sin embargo, las políticas vigentes aún no consideran a la base territorial como un activo.

Frente a ello, la propuesta de este trabajo es considerar la concentración de población propia de los barrios segregados como un punto de partida; como una característica que debe incorporarse al análisis social y económico con el propósito de incentivar la consolidación del tejido local como actor económico. Es posible observar una “inscripción territorial” de las clases populares, como dimensión central de la solidaridad, en la socialización política y en la socialización en general (Merklen, 2005). No obstante, a continuación se procurará demostrar que dicha “inscripción territorial” también puede devenir en una base de socialización económica que contribuya al desarrollo productivo genuino del barrio.

La hipótesis que guía esta propuesta plantea la existencia de características propias a las dinámicas de producción y reproducción social interna en los barrios segregados, que resultan activos potenciales para desarrollar economías de aglomeración. En este sentido, a continuación se procuran identificar y describir cuales son estos puntos de contacto o ‘afinidades electivas’ entre las características de la segregación y las condiciones para el desarrollo económico local:

- **Un perfil productivo específico, asociado a una pertenencia identitaria y a una cultural común.**

Todo Proyecto de Desarrollo Local requiere de un “Perfil Económico Productivo”: una actividad productiva que motorice el crecimiento económico del área y mejore las condiciones de vida de sus vecinos, sobre todo en relación a un aumento de los ingresos. En los distintos territorios, ese perfil económico productivo puede ser que esté definido, que se encuentre en crisis o que no esté definido (Arroyo, 2006).

Atendiendo a las características de las villas y asentamientos, en tanto espacios segregados, suele identificarse una matriz común entre sus habitantes a partir de una condición socio-económica y una pertenencia cultural común (asociada a trayectorias de migración). En algunos casos, esta base identitaria suele ser muy fuerte y condiciona a su vez, el perfil económico de sus habitantes. Las poblaciones migrantes se incorporan a la dinámica de la ciudad (desde una posición marginal) a partir de sus saberes de oficios y sus tradiciones laborales asociadas a determinadas ramas o actividades económicas. Al interior de los barrios, ante la dificultad de encontrar alternativas laborales en el mercado formal de la ciudad, este conocimiento es transmitido a nuevas generaciones y surgen asociaciones entre vecinos y compadres para llevar adelante estas actividades.

La identificación de este perfil productivo en los espacios segregados exige, a su vez, repensar la noción de segregación en cuanto a su relación entre los circuitos económicos formales y los informales. Es necesario revisar la

---

<sup>9</sup> Varios son los programas sociales orientados al desarrollo productivo, entre los que se destaca el Programa nacional “Entramados Productivos Locales”. También hay iniciativas desde las administraciones municipales por fomentar las economías de aglomeración tanto para las empresas como para los micro-emprendedores de sectores pobres. Entre estos se destacan el Instituto de Desarrollo Local del municipio de Florencio Varela, el Consorcio de Gestión Local del municipio de Lomas de Zamora, entre otros.

conceptualización de la segregación a partir de la ausencia o deficiencia de interacción entre los barrios marginados y el entorno mayor que constituye la ciudad. Por el contrario, la existencia de una actividad económica dinámica dentro de los espacios segregados puede poner en evidencia uno de los vasos comunicantes más importantes entre estas dos realidades, que permite la generación de ingresos económicos que luego ingresan al circuito comercial informal de las villas y asentamientos.

- **Una cohesión cultural y una estrecha red de solidaridades**

Ya en los primeros estudios sobre segregación, se señalaban ventajas emergentes de estos barrios en relación a la búsqueda de alternativas y compensaciones frente a la marginalidad. Ya señalaba Louis Wirth (1938) que el gueto constituye un mundo complejo, pero es un mundo parco y estrecho; en el que los anchos horizontes que faltan en la vida del gueto se compensan con la profundidad de las emociones, por la fuerza de los lazos familiares y comunitarios y el apego a las tradiciones, de las formas y de los sentimientos. Estos barrios segregados respecto a la Ciudad son al mismo tiempo un espacio de múltiples organizaciones barriales, parroquias, iglesias, centros de salud, espacios de apoyo escolar, clubes de deportes, clubes sociales y culturales, ONG de diversas actividades. Esta trama social compleja es lo que Merklen (2003) identifica como “la inscripción territorial” de las clases populares. Para muchas personas que habitan en las villas y asentamientos, lo local se constituye en un elemento identitario e integrador, frente a la imposibilidad de definir un status social a partir del mundo laboral y la imposibilidad de reproducir su vida cotidiana a partir de los frutos de este. Frente a la desafiliación social, encuentran una reafiliación en la inscripción territorial. Esta densidad de instituciones y nuevas formas de organización social permiten a los sectores marginados, sostener una forma específica de solidaridad y normatividad.

A su vez, en relación a los mecanismos de cohesión social, el barrio constituye un espacio de solidaridades locales organizadas en relación a diversas fuentes de cooperación (la familia, las organizaciones comunitarias, los vecinos, etc). Estas fuentes de cooperación entran en juego facilitando la realización de actividades productivas, como apéndices del trabajo. Se trata, de lazos tejidos en el marco de solidaridades barriales que también se traducen en el plano económico, a partir de la mutua asistencia y colaboración entre los vecinos para llevar adelante las actividades necesarias para garantizar la reproducción de los hogares.

- **La trayectoria política de organización comunitaria, tomando como base lo local.**

Siguiendo a Denis Merklen (2005), el autor señalaba que ante la pérdida de los canales de representación institucional corporativos (de los sindicatos), las villas y los asentamientos constituyeron una nueva politicidad basada en la inscripción territorial; marcada por la lucha por la supervivencia, el reconocimiento y contra la inseguridad social. Esta trayectoria a su vez, tuvo un correlato muy fuerte con la reformulación, a partir de finales de los ochenta y noventa, de la cuestión social alrededor de la pobreza, de la precarización de las relaciones laborales y del desempleo masivo. Este cambio implicó una reorientación de las políticas públicas a la escala local -territorializada- y de la

incorporación activa de las organizaciones de base territorial en la implementación de las políticas sociales. Esta estrategia de repliegue en los barrios, fue más allá de la coyuntura de la crisis de 2001, y se incorporó a las tradiciones de organización de los sectores populares.

En conclusión, la construcción de una estructura de solidaridad territorial viene en respuesta a la desafiliación social y a las necesidades de acceso a la vivienda, entre las que la segregación urbana se hace evidente como una manifestación espacial de tales procesos. La organización de algunos movimientos en torno a la ocupación ilegal de tierras (es decir, la conformación de los asentamientos), constituye un antecedente muy importante que se entrelaza en estas nuevas áreas segregadas. A su vez, un momento posterior a la conformación de los asentamientos (y que puede observarse también en las villas) implica la vinculación de las organizaciones sociales con el sistema político para transferir hacia sus barrios los recursos de las políticas sociales, en el marco de proyectos de inscripción social territorializados.

Esta experiencia de organización política da lugar a la existencia de una estructura (más o menos institucionalizada) de representación y organización comunitaria que podría constituirse en un activo al momento de desarrollar economías de aglomeración con: instancias de articulación entre cadenas productivas; espacios comunes de intercambio, formación y capacitación; etc.

Sobre la base de estos tres supuestos conceptuales, se construyó una evidencia empírica que permita verificar las potencialidades para el desarrollo local en espacios segregados. Para ello se trabajó con un conglomerado de villas de emergencia del sur de la Ciudad de Buenos Aires, ubicadas en la Comuna 8.

El relevamiento de información y experiencias se llevó a cabo en el marco de una pequeña colaboración que la autora de este trabajo efectuó en un Proyecto Social de la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano (en adelante AVANZAR) que se llevó adelante durante los años 2011 y 2012, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

AVANZAR es una Asociación Civil sin fines de lucro que desde el año 2001 trabaja con habitantes de villas de emergencia y barrios carenciados del sur de la Ciudad, incentivando la capitalización de micro emprendimientos mediante la entrega de pequeños préstamos. Opera en el marco de la Economía Social, procurando contribuir al desarrollo de las capacidades y a la mejora del nivel de vida de los emprendedores y de sus familias. Con el propósito de atender a la falta de canales de comercialización, Avanzar desarrolló un módulo específico de asistencia técnica y articulación para mejorar las ventas e incorporar nuevos clientes. Detallado en forma sintética, el Módulo de Comercialización se basó en: a) Plan de tutorías: un mentor acompaña al emprendedor *in situ* en su negocio para trabajar, a partir de la práctica concreta, sobre las posibles formas de ampliar sus ventas, ganar más clientes y mercados. 2) Asistencia técnica para la comercialización de los productos, incluyendo la articulación con empresas e instituciones públicas. 3) Acompañamiento en la formalización de los negocios, ya que constituye una instancia importante para consolidar el negocio: inscripción al monotributo social, ingresos brutos.

Se trató de una incipiente experiencia de apoyo a la industria textil de la zona, con el propósito de impulsar mejoras en las condiciones de vida y trabajo de la población residente. Constituyó un caso aislado y de un alcance limitado. Sin

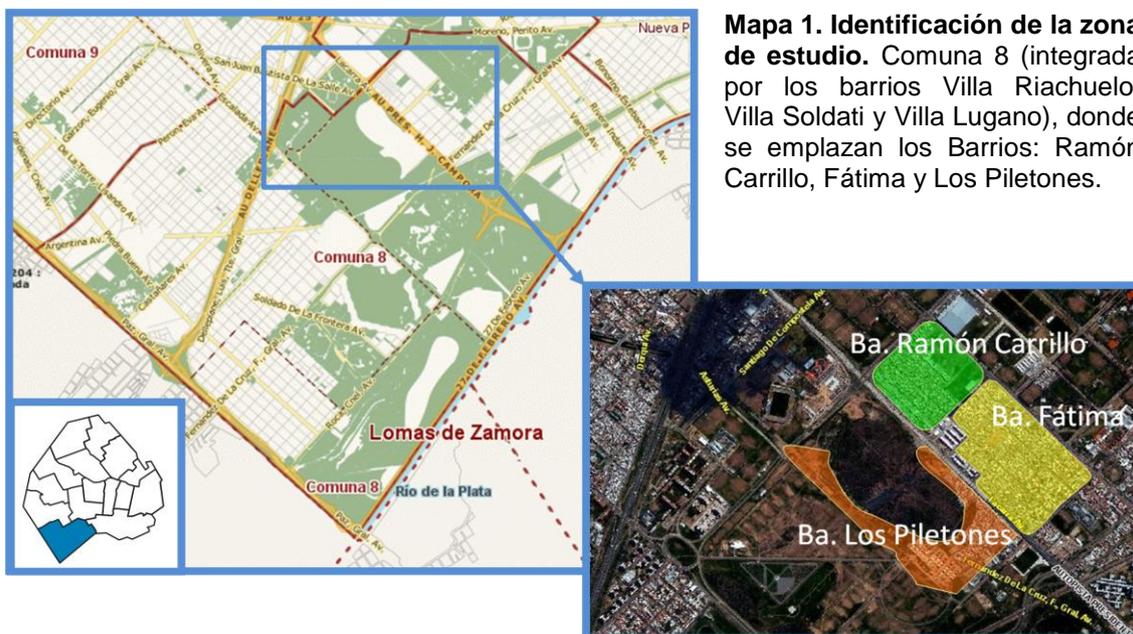
embargo, representó un antecedente de relevancia que pone de manifiesto las potencialidades productivas del área y la eficacia de este tipo de estrategias para fomentar desarrollo (crecimiento económico con impacto social).

## 2- UNA PUESTA EN PRÁCTICA DEL ESQUEMA CONCEPTUAL SOBRE SEGREGACIÓN Y ECONOMÍA DE AGLOMERACIÓN.

### a- Caracterización del caso.

El área de estudio donde se llevó adelante el Proyecto Social de AVANZAR, se encuentra ubicada al Sur de la CABA y es comprendida por el conjunto de villas y asentamientos precarios Los Piletones, Villa 3 – Fátima y Barrio Ramón Carrillo (Ver mapa).

Este conglomerado de asentamientos precarios (en los espacios segregados), se emplazan en la Comuna 8, una de las jurisdicciones de la Ciudad que presenta las mayores problemáticas sociales, económicas y urbanas y que a continuación serán identificadas con el propósito de contextualizar.



El trazado urbano de esta Comuna es muy distinto al resto de las comunas de la Ciudad. La estructura urbana del damero municipal es minoritaria y se encuentra constantemente interrumpida por diversos equipamientos urbanos y urbanizaciones no tradicionales (grandes parques públicos - Roca, Indoamericano, de la Ciudad-, clubes, estadios, autódromos, etc) que alteran el entramado de edificios y calles (CEDEM, 2005).

A su vez, es la comuna que concentra la mayor cantidad de Complejos habitacionales, asentamientos y Villas. Los complejos son once, construidos según el caso con fondos de la Comisión Municipal de la Vivienda, el Banco Hipotecario Nacional y el FONAVI.

La proporción de propietarios de vivienda y terreno (58,8%) asumen valores cercanos a la media de la Ciudad, mientras que el número de inquilinos o arrendatarios (12,7%) es inferior. La categoría “otros” concentra el 28,5% y

representa las proporciones más altas de la Ciudad, dando cuenta de situaciones de tenencia irregular de la vivienda. El 4,2% de los hogares observa más de tres personas por ambiente, dando cuenta de elevados porcentajes de hacinamiento crítico en la Comuna (DGEyC -GCBA, 2011).

Dichos indicadores concuerdan con el hecho de que la Comuna 8 es la zona con menor valor inmobiliario de la Ciudad, en particular en los barrios más próximos al Riachuelo donde los terrenos son cinco veces más baratos al promedio de la Ciudad. Esta reducida actividad inmobiliaria se corresponde con la gran extensión de superficie correspondiente a espacios verdes y la baja densidad poblacional. Dándose la paradoja de ser la comuna de menor densidad de habitantes (siendo de 7.925 hab/Km<sup>2</sup>), pero una de las que presenta mayor nivel de hacinamiento en los hogares (con 3,6 hab/vivienda) (DGEyC -GCBA, 2011).

En particular, el área de estudio fue desde principios del siglo XX, una zona de basurales<sup>10</sup>. Desde la década de 1940 comenzaron a asentarse grupos de migrantes internos y de países limítrofes, construyendo casas sobre los montículos de basura. En ese momento, toda la zona de los espacios segregados era identificada bajo el nombre de Villa 3 y para la década del sesenta, constituía la villa más grande de la ciudad.

La actividad inmobiliaria formal no se desarrolla en la zona de los asentamientos, por ser zonas inundables. Posteriormente, el área de Los Piletos recibe justamente ese nombre por el piletón que lo atraviesa. Es una zona de riesgo ambiental

Las características actuales de la Comuna 8 tienen un fuerte correlato con las proyecciones que las administraciones locales tenían en su intervención urbana, desde finales de la década del 50 y durante el régimen dictatorial también. Un artículo del CEDEM (2005) señaló una entrevista con el intendente de la Ciudad de Buenos Aires durante la dictadura militar, Osvaldo Cacciatore:

*La visión de este Intendente era la siguiente: “el sur se transformaba en una verdadera trastienda o depósito de cuanto cosa desagradable cabe imaginar” (Cacciatore, 1993: pág.193). Obviamente, las “cosas desagradables” eran la basura, los pobres y las fábricas. A partir de dicha visión, las fábricas desaparecieron dando lugar a una fuerte desindustrialización, mientras que las villas de emergencia y la basura, al no poder ser eliminadas, buscaron relocalizarlas fuera de la Ciudad. Para una se creó el CEAMSE; para los otros, el traslado masivo hacia el conurbano u otras provincias. (CEDEM, 2005)*

En la década del '90, mediante una serie de leyes y normativas<sup>11</sup> se promovió la urbanización de las villas y entrega de tierras a sus ocupantes, se permitió la radicación definitiva de aquellas personas que volvieron a estos barrios luego

---

<sup>10</sup> Desde la década del '40 se destinaron varias hectáreas al vaciadero de desechos que provenían del resto de la Capital Federal. El 30% de la basura se quemaba en las usinas de Nueva Pompeya y Flores, mientras que el 70% restante se depositaba en esta Comuna (CEDEM, 2005).

<sup>11</sup> Una de ellas, es el Decreto 1001/90 en la cual se establece la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes. Luego, la Ley 23.967/91 creó el Programa Arraigo, en la cual se prologó la cesión de tierras fiscales nacionales a provincias y municipios para poder efectivizar, así, la regularización. Finalmente, el Decreto 1737/90 que faculta a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a transferir a sus ocupantes los inmuebles ocupados que pertenecen a su dominio.

del fin de la Dictadura Militar. En 1992, se construyó el barrio Ramón Carrillo para ubicar a las familias del Ex Albergue Warnes.

En conclusión, las trayectorias de constitución de los barrios que constituyen el caso de estudio es la historia de los procesos de segregación socio-económica y residencial que acompañaron y acompañan las situaciones de marginación de los pobres.

En los últimos 20 años, a consecuencia de las crisis económicas, los procesos de desindustrialización, precarización laboral, pauperización y polarización social, entre otros; la población residente en villas y asentamientos en la ciudad ascendió a casi el triple (INDEC, 2010). Por su parte, la población de los asentamientos bajo estudio también creció, en un 65% en la zona de Fátima y Ramón Carrillo; y en un 48% la zona de Los Piletones (junto con el barrio Calacita)

**Cuadro 1.** Cantidad de habitantes por villa o asentamiento, según año censal. CABA

Villa o asentamiento	Zona	1991	2001	2010*
<b>Total</b>		<b>52.608</b>	<b>107.422</b>	<b>163.587</b>
1-11-14	Bajo Flores	4.894	21.693	25.973
<b>3</b>	<b>Villa Soldati</b>	<b>3.503</b>	<b>7.090</b>	<b>10.144</b>
6	Parque Avellaneda	5.604	7.993	9.511
12	-	1.943	-	-
13bis	Flores	266	621	482
15	Villa Lugano	5.167	9.776 <sup>b</sup>	15.568
16	Villa Riachuelo	110	118	162
17	Villa Lugano	554	784	471
19	Villa Lugano	2.006	3.343	4.010
20	Villa Lugano	7.460	16.323	19.195
21-24	Barracas	10.822	16.108	29.782
26	Barracas	220	456	636
31-31 bis	Retiro	5.668	12.204	26.492
N.H.T. Av. Del Trabajo	Villa Lugano	1.645	1.735	1.836
N.H.T. Zavaleta	Barracas	2.572	4.814 <sup>b</sup>	2.906
B° Calaza	-	174	-	-
Villa Dulce	-	-	280	-
<b>Piletones</b>	<b>Villa Soldati</b>	<b>-</b>	<b>2.328</b>	<b>5.218</b>
<b>Calacita</b>	<b>Villa Soldati</b>	<b>-</b>	<b>640</b>	<b>499</b>
Rodrigo Bueno	Reserva Ecológica	-	356	1.795
Ciudad Universitaria	-	-	76	-
ExAU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	547	-
Ex Fca. Morixe	-	-	137	-
Nuevos asentamientos	Chacarita y otros	-	-	8.907

**Nota:** Son señalados los asentamientos 3- Fátima, Piletones y Calacita. Este último, en la reproducción cotidiana forma parte del asentamiento Los Piletones; mientras que el asentamiento Ramón Carrillo a los fines estadísticos se encuentra integrado a la villa 3 Fátima, aunque posee una entidad propia.

Si bien esta breve descripción del caso amerita profundizar varios de los puntos abordados, es posible dar cuenta de un proceso histórico de distribución espacial desigual que sumado a procesos sociales y económicos de marginación terminaron por posicional a las villas y asentamientos de la Ciudad como un refugio. Actualmente, la intensidad de las dinámicas de polarización social ha llevado a un incremento exponencial de los habitantes en estos espacios segregados, una delimitación mayor de las diferencias sociales y de las condiciones de hábitat. Sin embargo, en paralelo se refuerzan los lazos de solidaridad entre vecinos y se configura la inscripción territorial como estrategia de subsistencia y como actor político.

De las experiencias de trabajo de Avanzar se ha observado que dado que los habitantes poseen graves problemas de inserción laboral buscan, como alternativa de subsistencia, el autoempleo. No obstante, evidencian serios obstáculos en su crecimiento dada la falta de canales de venta. Se trata de actividades económicas pequeñas que operan bajo condiciones sumamente precarias, en su gran mayoría asociadas a las dinámicas del hogar y la familia. Muchos de los emprendedores con los que Avanzar trabaja sustentan sus actividades en el intercambio mercantil dentro del barrio (con pequeñas actividades de servicios, y reventa de objetos); constituyendo una cara más de la segregación social que sufren los más pobres de la ciudad, marginados de los circuitos comerciales de la ciudad.

Sin embargo, luego de un relevamiento de las dinámicas de reproducción social y económica en estos barrios, fue posible identificar aquellos elementos que permitirían empezar a pensar en una estrategia de desarrollo local.

**b. La experiencia de trabajo. La identificación de los elementos que están en la base del desarrollo local.**

- **Un perfil productivo específico, asociado a una pertenencia identitaria y a una cultural común.**

En primer lugar, se destaca la concentración de población de similar condición socioeconómica y pertenencia cultural (asociada principalmente a historias migratorias), con determinados hábitos y trayectorias laborales comunes, compartiendo un saber cultural y un oficio ligado a la confección textil. Esta particularidad, le imprime un perfil económico específico al área, asociado a la Industria de la confección textil, que resulta sumamente competitivo en el mercado (formal e informal). Es una de las pocas actividades económicas que ofrece un horizonte y una alternativa de trabajo; aunque implica la sujeción a condiciones laborales sumamente precarias<sup>12</sup>.

Atendiendo a los registros administrativos de atención en AVANZAR, se observa que el 30,4% de los prestatarios que la ONG asiste son de nacionalidad boliviana. Se trata de un porcentaje elevado, sin considerar las descendencias de estos migrantes que crecen en el marco de una transmisión de conocimientos y hábitos productivos, aunque formalmente sean de nacionalidad argentina. La relevancia de este dato radica en que, ese origen migratorio influye en la construcción del perfil productivo específico a partir de la alternativa laboral asociada a la industria textil. Las trayectorias migratorias de muchas personas bolivianas entrevistadas señala la radicación en estos

---

<sup>12</sup> Cabe advertir al lector que la industria de la confección textil asume características muy particulares de precariedad laboral que son extensibles al plano mundial. Las condiciones de explotaciones de costureros han sido identificadas en diversas partes del mundo, al igual que la relación entre éstas y las grandes marcas de indumentarias. Se trata de una actividad sumamente sensible y con particularidades que a los fines de este trabajo, por limitaciones de espacio, no serán abordadas dada la complejidad de los análisis que requieren. Sin embargo, es también una actividad que hoy en día está siendo muy considerada en las políticas públicas nacionales, y está favorecida por las limitaciones a la importación de productos no locales.

barrios con el proyecto de desempeñarse en costura en el taller de algún pariente o conocido. Se trata de un proceso de incidencia dentro de los asentamientos y como evidencia de su importancia se observa que de los más de 2000 micro-emprendimientos con los que trabaja AVANZAR (es decir, el 40%) corresponde a la actividad textil en sus diversas variantes: producción y/o comercialización de indumentaria femenina, masculina, para bebés, ropa interior, calzado deportivo, sandalias, botas, mantelería, sábanas, entre otros. Posteriormente, a partir de un relevamiento profundo a 60 establecimientos de confección textil, fue posible rastrear el circuito productivo en torno a esta actividad, conectando en una secuencia común los circuitos económicos formales con los informales.

En una proporción minoritaria, la actividad se dirige a la producción de prendas finales para su venta mayorista en ferias como “la salada”, o en locales muy económicos e informales en los comercios de zonas de “Once” (en barrio de Balvanera) y “Avellaneda” (en barrio de Floresta). Estos centros constituyen los circuitos de comercialización informal que posteriormente y luego de sucesivas intermediaciones comerciales se incorporan a los canales de venta formal en los locales minoristas.

Sin embargo, el perfil principal del empleo textil en estos espacios segregados se relaciona con la actividad de *fazón*. Considerando que la producción de una prenda implica sucesivos pasos (moldería, tizado, corte, confección, terminación), el *fazón* consiste en la realización en forma exclusiva de las tareas de confección; dando lugar entonces a una secuencia rutinaria y reiterativa de trabajo manual. En este caso, el pequeño taller se vuelve un apéndice de una gran cadena productiva que puede estar asociada en última instancia a una gran empresa indumentaria. La vinculación entre estos dos extremos nunca es directa, ya que se da a través de intermediarios que distribuyen, supervisan y coordinan las producciones (cortes de prendas) en los numerosos y pequeños talleres textiles. Normalmente los talleres ingresan al circuito de producción de una marca por recomendación de un familiar o conocido – *compadre*-, aunque en algunos casos éste último simplemente le entrega parte de su producción asignada, en forma de subcontratación. En sucesivas visitas a talleres textiles se ha podido constatar dicha dinámica de trabajo, ya sea a partir del relato de los entrevistados o de la constatación de gran volumen de prendas para confeccionar. Se trata de actividades sumamente precarias e informales, identificándose múltiples instancias de pauperización del trabajo<sup>13</sup>.

En concordancia, de los 60 talleres textiles relevados, sólo el 45% posee incipientes conocimientos sobre moldería, que sólo remiten a saber trabajar con moldes prediseñados y realizar progresiones. Sólo en 5 casos, los talleres se encuentran capacitados para diseñar modelos propios. El 58% de éstos, tiene conocimientos sobre corte y de estos, el 51% cuenta con mesa de corte y máquina.

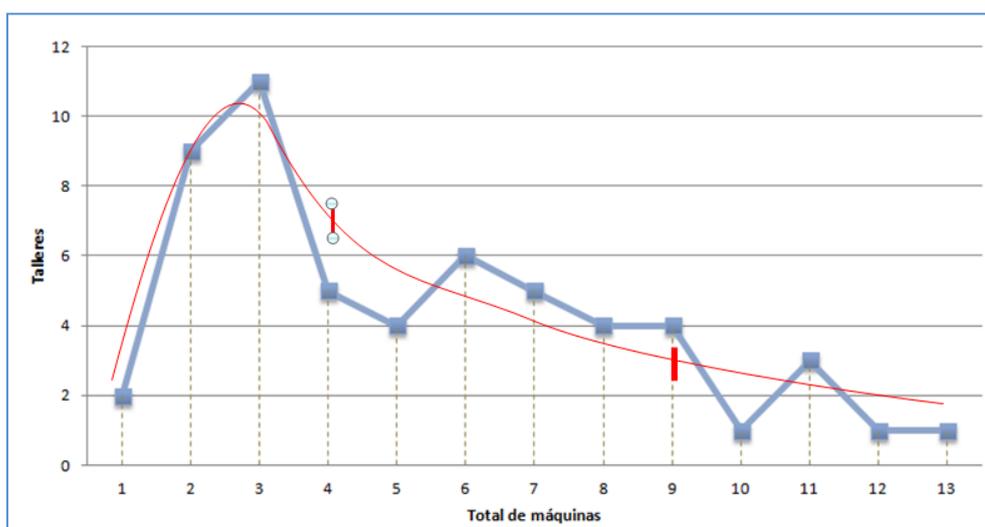
Esta especificación del *fazón* dentro de la actividad da cuenta de la determinación que imprime la vinculación con el circuito formal de empresas de

---

<sup>13</sup> Uno de los entrevistados comentaba que una práctica habitual de los intermediarios es demorar el pago entre 15 y 20 días, cuando el taller no lograba cumplir con el plazo de entrega pautado. Esta exigencia lleva, a su vez, a una práctica aún más precarizante por parte del pequeño productor: la sesión de parte de su producción (sus cortes) a otro productor para que éste le ayude a cumplir con el trabajo, pagándole la mitad del precio inicial.

indumentaria. Si bien la mayoría de los talleres han tenido oportunidades de capitalización a partir de la compra de maquinarias, estas se han dirigido principalmente a consolidar el equipamiento de costura en vez de incorporar nuevas etapas de la producción. Del relevamiento se observa que, el promedio de máquinas por taller es de 4. Casi la mitad de los talleres posee entre 4 y 9 máquinas y algunos pocos cuentan con más de 10<sup>14</sup>.

**Gráfico.** Distribución de talleres familiares de confección textil, según cantidad de máquinas. Conglomerados Villa 3- Fátima, Asentamiento Los Piletones y Ba. Ramón Carrillo. Año 2012.



**Fuente.** Elaboración propia sobre un relevamiento a talleres asistidos por la Asociación Civil Avanzar por el desarrollo Humano.

La productividad de estos talleres varía según el tipo de prenda a confeccionar y comprende, por semana, desde 250 remeras hasta más de 1300. También se observa, en general, una capacidad productiva de 300 camperas por semana. Entre las preferencias de los talleres, hay algunos que sólo aceptan trabajos que superan las 500 unidades, mientras que otros prefieren realizar producciones mínimas. No obstante, es dable destacar que la capacidad productiva de los talleres no registra una relación directa con la cantidad de máquinas disponibles. La posibilidad de confeccionar gran cantidad de prendas, en muchos casos está sujeta a la habilidad operativa del responsable del taller para administrar y organizar la producción, así como también a sus posibilidades de generar ventas y encontrar clientes.

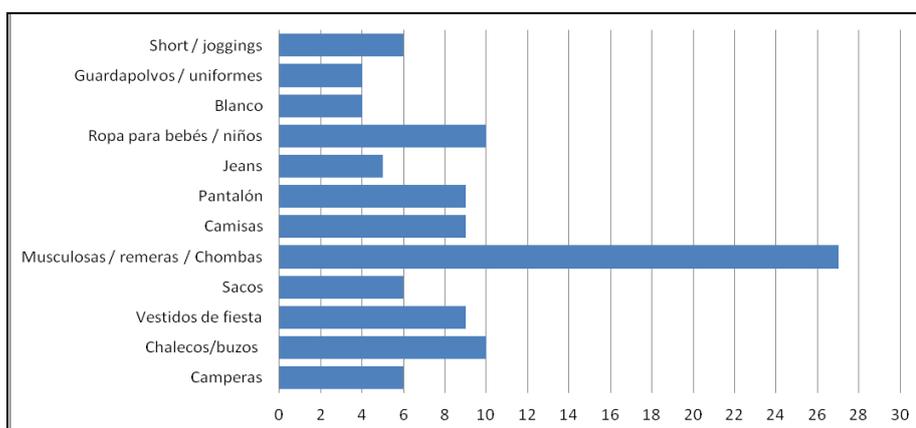
En cuanto a las actividades de terminación<sup>15</sup>, el relevamiento permitió detectar 2 talleres que realizan estampados; 1 que efectúa bordados; 4 realizan colocación de botón y ojal y 17 talleres que colocan broches; y 6 Talleres tienen posibilidades de realizar el planchado de las prendas, ya que disponen de plancha a vapor o industrial.

<sup>14</sup> La dotación básica de maquinarias es la recta, overlock y collareta, mientras que en segunda instancia los talleres pueden adquirir la cinturera, la atracadora y la corta-collareta.

<sup>15</sup> La noción de "Terminaciones" incluye aquellas actividades que complementan la costura de la prenda (como ser bordados, estampados, colocación de tachas, ojal y botón) así también como aquellas actividades que contribuyen a su calidad (revisado y corte de hilos, planchado, etiquetado, ensobrado/embolsado, etc.)

Las principales prendas confeccionadas en los talleres refieren a telas de punto (principalmente Jersey), entre las que predominan las remeras, chombas, musculosas, chalecos o buzos, prendas para bebés o niños. También suelen confeccionarse en polar. Llama la atención la cantidad de talleres que poseen conocimientos sobre confección de vestidos de fiesta y prendas pret-a-porter (pantalones y sacos), pudiéndose evidenciar, una vez más, el potencial de la actividad textil de la zona.

**Gráfico.** Cantidad de talleres familiares de confección textil según tipos de prendas costuradas. Conglomerados Villa 3- Fátima, Asentamiento Los Piletones y Ba. Ramón Carrillo. Año 2012.



**Fuente.** Elaboración propia sobre un relevamiento a talleres asistidos por la Asociación Civil Avanzar por el desarrollo Humano.

Entre los emprendimientos relevados se observa un gran potencial productivo, pero su realización se ve seriamente limitada a la generación de ventas y al desarrollo de nuevos mercados. Un gran problema refiere a las dificultades detectadas en la accesibilidad de la zona. Si bien las cercanías a la Av. General Paz y a arterias principales como las avenidas Cruz, Escalada, Perito Moreno y Lacarra facilitan la circulación de vehículos; los problemas de inseguridad y desconocimiento de los barrios ocasionan problemas operativos para el traslado de la mercadería y el acercamiento de clientes. Esta cuestión fue evidenciada en el marco de articulaciones en cadenas de calor que AVANZAR promovía entre los emprendedores y nuevos clientes; debiéndose encontrar como alternativa, la realización de dichos encuentros en la oficina de la ONG.

Por su oficio, los talleres dan muestras de poseer capacidad para realizar costuras de calidad y presentar buenas terminaciones; sin embargo las demandas vigentes (para mercados masivos como la feria "la salada" o los locales de Once y Avellaneda) los llevan a limitar sus conocimientos a confecciones básicas de tela de punto como remeras, buzos, prendas de bebés, entre otros. Asimismo, los márgenes de ganancia que representan estos mercados son muy bajos. En consecuencia, los talleres se ven limitados en su crecimiento y deben extender su jornada de trabajo para poder responder a las cantidades de prendas que les representen un ingreso de subsistencia.

En conclusión, se han identificado numerosas problemáticas y limitaciones de estas unidades productivas para incrementar sus ventas y salir del barrio. Muchas de estas limitaciones pueden estar asociadas a las configuraciones

segregadas de los barrios; sin embargo, también es posible observar que es la misma condición de segregación la que acompaña la definición de un perfil productivo específico asociado a la actividad textil.

En paralelo, la actividad textil organiza al interior de los barrios, un circuito comercial en torno a ésta, que va desde la venta de insumos de costura (hilos, agujas, accesorios), maquinarias, molderías, telas, hasta la oferta de servicios de reparación y calibración de maquinas de coser.

- **Una cohesión cultural y una estrecha red de solidaridades**

En la gran mayoría de los casos, se trata de talleres textiles familiares, en los cuales participan el jefe de hogar; el cónyuge; hijos y/o parientes ajenos al núcleo familiar (sobrinos, hermanos, tíos). En las redes familiares se teje un entramado de relaciones de solidaridad, apuntadas a colaborar en la reproducción del hogar. En las visitas a los talleres se observaron muchos casos donde los adultos mayores colaboran con sus hijos realizando las compras de alimentos y cocinando, para que éstos no pierdan tiempo de trabajo en esta tarea. Asimismo, si bien no es una práctica extensiva entre vecinos; si se da entre familiares la costumbre de asociarse para realizar compras conjuntas de insumos, telas y demás avíos.

Por su parte la distribución de tareas en los talleres, en la mayoría de los casos, se organiza según la estructura familiar: el hombre jefe de hogar es quien se aboca por completo a la costura, mientras que la mujer realiza las confecciones secundarias, terminaciones, control de calidad final, entre otros; al tiempo que asiste en la crianza de los niños.

Asimismo, por fuera de la estructura familiar y de parentesco, en cada uno de los barrios existe un gran complejo institucional de asociaciones civiles, comedores comunitarios, clubes y espacios de formación que, indirectamente, contribuyen al desarrollo de esta actividad económica. Por un lado, se destacan los comedores comunitarios, que al mediodía reparten viandas a los vecinos. A su vez, se observan espacios educativos (algunos dependientes del gobierno local y otros comunitarios<sup>16</sup>) que brindan capacitaciones en oficio, principalmente relacionadas a la actividad textil.

En cuanto a la crianza de los niños, es común la organización entre las madres para seguir un cronograma de cuidado conjunto de los niños, ajustado en función de las obligaciones laborales de éstas. De este modo, un día una de las madres cuida a todos los niños, al día siguiente lo hace otra, y así sucesivamente. Esta estrategia surge en respuesta a la carencia de jardines maternales, juegotecas barriales y demás espacios públicos. Esta experiencia refleja una clara evidencia de las prácticas de cohesión social que emergen de estos barrios, frente a situaciones de segregación. Con ello, no se pretende minimizar la necesidad de espacios de asistencia a niños por parte de las administraciones públicas, simplemente procura señalarse las potencialidades de los vecinos que frente a necesidades concretas y urgentes, encuentran soluciones en forma solidaria.

---

<sup>16</sup> Entre estos se destacan los Programas de Educación No Formal que dictan cursos para adultos en establecimientos educativos y centros comunitarios de Ramón Carrillo y Soldati; y los Centros de Formación No Profesional, ambos del GCBA. También instituciones como Cáritas, comedor El Pastorcito, Comedor Margarita Barrientos, La Familia, La chispa, entre otros.

Por último, es necesario remarcar la cohesión social en torno al sentido étnico de pertenencia. Al respecto, se observa una fuerte presencia de centros bolivianos, que convocan y nuclean a muchos vecinos que son miembros de la comunidad. Son espacios de difusión, reunión y práctica de las tradiciones populares de su país, que tienen gran poder de convocatoria e influencia. Operan a su vez, como instancias de inclusión a las redes de empleo asociadas a la confección textil, principalmente a partir de los avisos clasificados que emiten mediante sus radios comunitarias.

- **La trayectoria política de organización comunitaria, tomando como base lo local.**

Como se señalaba en el abordaje conceptual, la emergencia de una fuerte organización política de base territorial se corresponde con el proceso de desafiliación social que deriva, entre otras cosas, del deterioro de la sociedad salarial y, con esto, de los sindicatos como los canales de representación institucional corporativos.

La importancia de la trayectoria de organización política a los fines de promover un proyecto de desarrollo local, reside en que una estructura de representación y participación comunitaria con cierto nivel de legitimidad entre los vecinos, puede ser considerada como un activo al momento de establecer instrumentos o instituciones de coordinación de procesos productivos. La verificación empírica de esta dimensión observa algunas limitaciones asociadas a las relaciones de poder donde se inscriben, las adscripciones partidarias, las dinámicas de interacción con el gobierno local y las coyunturas políticas. No obstante, a continuación se procurará identificar algunos aspectos de la organización política comunitaria que pueden ser positivos para el desarrollo local.

Así como señalaba Merklen para el caso de los asentamientos, un antecedente de relevancia para la gesta de esta estructura política comunitaria proviene de la organización en torno a la ocupación ilegal de las tierras. En los casos de las villas bajo estudio, el elemento principal de cohesión política puede provenir del proyecto de urbanización de las villas, que exige la identificación de un interlocutor válido para dialogar con el gobierno local. En correspondencia con ello, la estructura de representación política “oficial” en los Piletones y Fátima surge a raíz de la puesta en práctica de una serie de normativas tendientes a la urbanización de la villa.

En el caso del conglomerado de estudio, se observa una organización política particular en cada uno de los barrios, no observándose instancias de interacción a nivel institucional entre éstos. A continuación serán analizados los barrios de Los Piletones y Fátima, ya que presentan un recorrido histórico de consolidación política similar. Por su parte, el Barrio Ramón Carrillo cuenta con una trayectoria de configuración asociada a la acción directa del gobierno para la reubicación de población, tras el desalojo del Albergue Warnes.

En general, las organizaciones políticas villeras tienen una historia asociada a la configuración de las villas, como estrategias de superación y resistencia a los problemas de la pobreza. Recién a partir de los gobiernos democráticos en la década del 80, comienza a observarse un enfoque participativo de las políticas públicas frente a los problemas habitacionales, que incluye a los sectores

afectados en las etapas de diseño e implementación de las medidas<sup>17</sup>. Sin embargo, centraremos la atención en los antecedentes normativos más inmediatos, que influyen en las pautas de organización política actual de los barrios bajo estudio.

A partir de la Ley N° 148 sancionada en el año 1998, se dispone la creación de una Comisión Coordinadora Participativa integrada por representantes del Ejecutivo, del Legislativo y de los habitantes de las villas para hacer el diagnóstico y seguimiento de las políticas habitacionales en esos barrios. A partir de esta ley, en el año 2001 el GCBA crea el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), planteándose como una “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHT de la Ciudad” (Decreto N°206/01). Sin embargo, desde su implementación, las Juntas Vecinales observaron un funcionamiento sumamente discrecional incumpliendo los lineamientos de la Ley 148 y fueron denunciadas por varios de los vecinos ante la Comisión de la Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

En principio, se identifica un conflicto de intereses en estas estructuras institucionales de representación. Por un lado, los referentes políticos de las Juntas Vecinales basan su poderío en la capacidad de presionar y en la debilidad de defensa de los residentes en las villas; por lo tanto, el mantenimiento de esta condición de precariedad da el sentido de existencia a la Junta. Por otro lado, también puede señalarse una intencionalidad por parte de la gestión política actual del gobierno local, por no reconocer a estas Juntas Vecinales en su legitimidad y legalidad como los interlocutores válidos para dialogar, porque esto representaría asumir la responsabilidad de iniciar un trabajo conjunto con miras a la urbanización de la villa.

Es por ello que, frente a semejante estado de paralización, la judicialización de la vida política y social de la población, en su interacción con el poder político representó una alternativa. En este marco, en el año 2008 desde la Comisión de la vivienda de la Legislatura porteña se promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad, con el propósito de iniciar un proceso de regularización de las representaciones políticas en 17 villas de la CABA<sup>18</sup>.

En los casos de estudio (en Villa 3 – Fátima y Barrio Los Piletones), la judicialización de los reclamos (específicamente frente al derecho a la vivienda, a la radicación y urbanización de estos barrios) implicó la exigencia de nuevas formas de organización comunitaria. Desde entonces se avanzaron en instancias de debate y discusión que dieron lugar a la formalización de ‘Reglamentos Generales de Comicios de la Villas de Emergencia, Núcleos

---

<sup>17</sup> Si bien hubo organizaciones villeras desde el comienzo de los asentamientos (Federación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal -1958-; Frente Villero de Liberación Nacional – 1972-; Movimiento Villero Peronista -1973-; Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal -1987-; Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad de Buenos Aires – 1988-), recién se creó la “Mesa de Concertación” en el año 1989, que contó con la participación y el diálogo de las organizaciones de base a los fines de regularizar la situación de las villas en la Ciudad de Buenos Aires. Este proceso fue acompañado por el decreto 1001/9036 que dio origen al Programa de Radicación de Villas de Emergencia y Barrios Carenciados.

<sup>18</sup> Dicho amparo recayó en el Juzgado N° 2 de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario y a partir de entonces se conformó una secretaría especial (denominada Secretaría “Villera”) para prestar supervisión e intervenir en los procesos de electorales de nuevas autoridades de Juntas Vecinales. Expediente 31699/0.

Habitacionales Transitorios y Barrios Carenciados' y de reglamentos operativos específicos para cada barrio. Esta intervención judicial dio lugar a una nueva elección democrática de la Junta Vecinal en el año 2011, de la cual surgieron nuevos representantes que deben ser aceptados por el poder ejecutivo como los interlocutores válidos<sup>19</sup>.

Esta intervención del poder judicial en las instancias de organización política y diálogo entre los barrios y el poder ejecutivo local, opera como un garante del desarrollo de instancias de coordinación comunitaria, que también podrían ser capitalizables en términos de organización económica (por ejemplo, la definición de autoridades que: administren el uso y mantenimiento de espacios de uso común para productores, cortadores y trabajadores del rubro textil; interactúen con Cámaras asociadas a la industria textil; promuevan la construcción de espacios para depósitos de telas, mesas de corte, uso de máquinas; representen los intereses de los vecinos para solicitar ante la administración pública las mejoras en el entorno que faciliten la conectividad de la zona y las mejoras en las infraestructuras urbanas, entre otras).

No obstante, independientemente a la Junta Vecinal, cabe destacarse que también existe un gran andamiaje de instituciones y organizaciones de base que son, en la mayoría de los casos, espacios auto-organizados por los vecinos, donde el Estado apenas participa transfiriendo recursos que son gestionados por estas instituciones en el territorio. También hay presencia de organizaciones partidarias que responden a cuadros políticos, que se articulan a este entramado de instituciones, más allá de la Junta.

## **CONCLUSIONES GENERALES Y REFLEXIONES FINALES SOBRE LA EXPERIENCIA DE TRABAJO**

El presente proyecto de investigación procuró poner de manifiesto la necesidad de incorporar el territorio en las políticas de lucha contra la pobreza y de desarrollo social. Buscando avanzar en una respuesta frente al interrogante inicial sobre si es posible fomentar una economía de aglomeración en espacios segregados, la investigación estuvo estructurada en torno a dos deconstrucciones.

Por un lado se propuso revisar la noción de segregación, atendiendo en particular a la asociación que suele darse por sentada entre ésta y los problemas de integración social (a partir de la falta de interacción). En este sentido, entendiendo a la SSR como una manifestación física compleja que deriva de la articulación de las desigualdades sociales y las dinámicas territoriales, la concentración de grupos marginados en asentamientos o villas puede ser vista también como una estrategia de resistencia de éstos para permanecer en zonas de la capital. En este sentido, las políticas públicas urbanas de desarrollo social, deberían centrar su atención en los profundos problemas de marginalidad social que subyacen a la segregación. A su vez, también se procuró señalar que la concentración de los grupos poblacionales tampoco represente en sí mismo un problema a la integración social.

---

<sup>19</sup> No obstante, cabe destacarse que en la práctica esta implementación no es tan directa, quedando en evidencia las internas políticas entre los principales referentes de los barrios, en articulación con importantes estructuras partidarias de la política local y nacional.

Por otro lado, la segunda deconstrucción versó en la idea de transpolar a los espacios segregados, las experiencias positivas de las políticas de fomento a las economías de aglomeración, aplicadas comúnmente al estímulo de las unidades productivas formales. A partir de esta perspectiva se procuró identificar en los espacios segregados, las condiciones o elementos necesarios para promover estrategias de desarrollo local: la identificación de un perfil económico específico (que en las villas se encuentra asociado a una matriz étnica y cultural), la existencia de lazos de cohesión social que promuevan la integración de diferentes unidades productivas, la presencia de instituciones de organización comunitaria que asistan en la implementación de las instancias de coordinación y fortalecimiento productivo.

En este marco, posteriormente se propuso ilustrar la construcción de una evidencia empírica semejante, a partir de un proyecto de la Asociación Civil AVANZAR en los espacios segregados de Fátima, Los Piletones y Ramón Carrillo, al sur de la CABA. Con la revisión de esta experiencia se buscó plantear, a su vez, una mirada crítica sobre los proyectos de desarrollo local que implementados desde una línea TOP- DOWN (orientados a actividades consideradas estratégicas por la administración local, pero que nada tienen que ver con las características de la zona donde se instalan). A partir de entonces, se propuso idear un proyecto de implementación de distritos alternativos, que se encontrarían en sintonía con las necesidades y posibilidades de la población residente.

Finalmente, pueden enunciarse algunas conclusiones principales, derivadas del proyecto social de AVANZAR con miras a promover el desarrollo del sector textil en la zona. Si bien este proyecto no tuvo como eje principal la inscripción territorial y lo local, constituyó un antecedente de relevancia para la posterior definición de una metodología de fomento a la economía de aglomeración allí. La principal limitación de las acciones de búsqueda de nuevos mercados y articulación en cadena de valor residió en que se trató de una experiencia con un fuerte anclaje en el nicho de mercado de la economía social y el comercio justo<sup>20</sup>. Este mercado, al caracterizarse por un bajo volumen de rotación de prendas, lleva a los emprendedores a una disyuntiva entre la calidad o la cantidad al momento de cerrar acuerdos de trabajo.

Otro aspecto limitante del desarrollo local de la actividad textil se encontró en las deficientes y precarias condiciones de trabajo en los talleres de costura.

Finalmente, el perfil productivo del área puso en evidencia la porosidad de los flujos económicos formales e informales de la segregación. La industria textil constituye una actividad paradigmática sobre esta solidaridad entre estos dos mundos. Frente a ello, es posible concluir que una política de promoción de economías de aglomeración en espacios segregados debe contar con una fuerte estrategia de formalización de los circuitos económicos y de control a las grandes unidades económicas que participan, para que formalicen sus instancias de tercerización. Esto exige una determinación política fuerte respecto al problema de la informalidad.

Restan aún por desarrollarse profundas líneas de investigación, por lo cual resulta prematuro arriesgar alguna afirmación respecto al interrogante inicial

---

<sup>20</sup> El Comercio Justo plantea una alternativa al comercio tradicional en el que además de los criterios económicos, se tienen en cuenta valores sociales y ecológicos. Hace referencia a un movimiento social global que promueve relaciones comerciales basadas en el diálogo, la transparencia, el respeto y la equidad.

sobre la posibilidad de avanzar hacia economías de aglomeración partiendo de espacios segregados como las villas o asentamientos. Sin embargo, quedan ya planteados y propuestos tres grandes dimensiones de análisis para avanzar en su estudio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alberti, Giorgio y Jaite, Daniela (2005). *Desde Abajo. Estrategias para la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas entre Italia y Argentina*. Buenos Aires: Bononiae Libris (UNIBO).
- Arroyo, Daniel (2006). El desarrollo Local como eje de la Política Social. Ministerio de Desarrollo Social-PNUD, Buenos Aires.
- Bayona, Jordi (2007). La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona ¿Una segregación fragmentada? *Scripta Nova*, XI, 235.
- Blanes, José y Pabón, Edgar (2004). *Los proyectos y el desarrollo local*. La Paz, Bolivia: Cebem.
- Bell, W. (1954) A probability model for the measurement of ecological segregation. *American Sociological Review*, 32, 357-364.
- Duhau Emilio (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, 243.
- Duncan, O.D.; Duncan, B (1954a). A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review*, 41, 210-217.
- Duncan, O.D.; Duncan, B (1955b). Residential distribution and occupational stratification. *American Journal of Sociology*, 60, 493-503.
- Groisman, Fernando y Suárez, Ana Lourdes (2006) Segregación residencial en la Ciudad de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, 3, 27-37.
- Jakubs, J. F. (1981). A distance based segregation index. *Journal of Socio-Economic Planning Sciences*, 15, 129-141.
- Merklen, Denis (2005). Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires: Gorla
- Morrill, R. L. (1995). Racial segregation and class in a liberal metropolis. *Geographical Analysis*, 27, 22-41.
- Rodríguez, Gonzalo (2008). Segregación residencial socioeconómica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dimensiones y cambios entre 1991-2001. *Población de Buenos Aires*, 5, 8, 7-30.
- Rodríguez, Jorge y Arriaga (2004). Camilo Segregación residencial en la ciudad Latinoamericana. *Revista eure*, 89, 5-24.
- Sabattini, Francisco; Cáceres, Gonzalo y Cerdá, Jorge (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure*, 27, 82.
- Saravi Gonzalo (Ed.) (2006). *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros
- Sassone, Susana y Mera, Carolina (2006). Barrios de migrantes en Buenos Aires: identidad, cultura y cohesión socio-territorial. Disponible en: [www.reseau-amerique-latine.fr](http://www.reseau-amerique-latine.fr) (10/12/2012).

White, Michael J. (1983). The Measurement of Spatial Segregation. *The American Journal of Sociology*, 88, 5, 1008-1018.  
Wong, D. (1993). Spatial indices of segregation. *Urban Studies*, 30, 559-572.  
Wirth, Louis (2005). El urbanismo como modo de vida. *Revista bifurcaciones*, 2. (Versión original 1962)

## **Fuentes**

GCBA - Dirección de Industrias Creativas, *Se aprobó el proyecto de ley para la promoción de la Industria Audiovisual*, <http://industriascreativas.mdebuenosaires.gov.ar> (12/07/2012).

GCBA – DGEyC (2011) *Anuario estadístico de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2012*. Buenos Aires.

CEDEM (2005) El sur en la Ciudad de Buenos Aires. Caracterización económica territorial de los barrios de La Boca, Barracas, Nueva Pompeya, Villa Riachuelo, Villa Soldati y Villa Lugano. *Cuadernos de trabajo*, 6.