**II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política**

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”

Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Mesa Temática: Número 40. *La urbanización latinoamericana en el capitalismo actual: retos teóricos y metodológicos*.

Título de la ponencia: *Para interpretar la nueva política de servicios urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Reflexiones sobre la insolvencia en la producción-consumo mercantil de la urbanización)*

.

Pedro Pírez, CONICET-UBA.

Resumen

**Para interpretar la nueva política de servicios urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires**

**(Reflexiones sobre la insolvencia en la producción-consumo mercantil de la urbanización)**

Pedro Pírez[[1]](#footnote-0)\*

**Introducción**

Esta ponencia presenta un trabajo en proceso, inacabado, que trata de avanzar con el desarrollo de la línea teórico-conceptual que vengo trabajando para interpretar los procesos de urbanización de capitalismo dependiente como son las sociedades latinoamericanas.

En este caso voy a reflexionar sobre la noción de solvencia en su aplicación a las condiciones de la población de bajos ingresos que tratan de acceder a los bienes (o componentes) de la urbanización.

La importancia de este tema deriva de la persistente relevancia que tienen los procesos no mercantiles de producción-consumo de la ciudad, más allá de la creciente producción mercantil en las últimas décadas que, en algunos países pudo haber “terminado” con la “informalidad habitacional”. Esas políticas “innovadoras” inspiradas en el modelo inicial chileno no han logrado incorporar al mercado al total de la población con necesidades de asentamiento urbano, y en los casos en que lo hicieron no satisficieron la necesidad plena de techo y ciudad, generando nuevos problemas, esta vez de los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes 2005). Es por eso que la cuestión de la solvencia-insolvencia continúa presente en las ciudades latinoamericanas.

**El punto de partida: ¿Qué significa la noción de solvencia?**

Para acercarnos a la respuesta propongo relacionar el trabajo con la reflexión sobre las modalidades de producción de la urbanización (Pírez 2016a), asumiendo la conveniencia de considerar la solvencia como resultado de una trama global de políticas públicas y acciones sociales.

La producción de la urbanización en la Argentina, y particularmente en el AMBA, ha estado históricamente hegemonizada por modalidades de predominio mercantil (Pírez 2016a y c). Esto significa que los bienes que componen la urbanización (suelo, vivienda, infraestructuras, servicios, etc.) son producidos para satisfacer la necesidad de la población de asentarse en la aglomeración urbana, logrando el soporte de su reproducción colectiva, siempre que al ser introducidos en el mercado permitan recuperar los costos de su producción y captar la ganancia de la operación[[2]](#footnote-1). Correlativamente, el consumo mercantil supone que quien necesita esos bienes debe contar con la cantidad de dinero suficiente para que con su pago se cumplan esas condiciones: cubrir los gastos y permitir la captación de ganancia. En suma, la urbanización se produce (como cualquier otra mercancía en una economía capitalista) para ser consumida por la población que puede pagarla, para quienes cuentan con la solvencia suficiente.

El predominio mercantil ha contado con la participación estatal que, si bien modificó algunos de sus efectos excluyentes, no generó condiciones para que fuera posible un proceso de urbanización diferente del hegemonizado por el mercado.

Queda claro que los componentes de la urbanización se producen para ser consumidos por población solvente, y que las familias que no lo son deben resolver esas necesidades por fuera, total o parcialmente, del mercado. Esto significa, por una parte, acceder por medio de políticas públicas que les permiten una adquisición no mercantil (o no plenamente mercantil). Sea porque el estado produce esos bienes de manera no mercantil y los transfiere de igual forma, o bien porque desmercantiliza la producción o el consumo para otorgar condiciones de solvencia a las familias excluidas del mercado. Por otra parte, en el caso de que esas políticas no existan o sean insuficientes, las familias no solventes deberán producir por sí mismas, no mercantilmente, los bienes de la urbanización que necesitan (Pírez 2016a y 2016b).

Dado que los procesos de urbanización en las sociedades latinoamericanas se caracterizaron (y se caracterizan) por una limitada participación no mercantil o desmercantilizadora de los estados, la presencia de la producción no mercantil popular ha sido (y es) muy importante. La urbanización en Argentina, y particularmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires sigue esa senda (Pírez 2016c).

La insolvencia está asociada con la exclusión de ciertas personas o familias del mercado de bienes de la urbanización, por lo que la condición de solvencia-insolvencia parece presentarse como un rasgo individual: algunas familias cuyos ingresos monetarios no les permiten acceder a los componentes de la urbanización producidos mercantilmente.

Sin embargo, si atendemos a las condiciones de su existencia, podemos comprender que la insolvencia supera lo individual y configura una cuestión social global: se encuentra asociada con procesos estructurales y, por ello, afecta no solamente a algunos individuos o familias sino a grupos sociales particulares. Grupos que, en razón de esas condiciones son excluidos del acceso mercantil a esos (y a otros) bienes.

La solvencia es la capacidad monetaria para consumir mercantilmente ciertos bienes. Esa capacidad depende de los ingresos de la población y del precio de los bienes de que se trate. La población recibe ingresos derivados de la propiedad (renta de bienes inmuebles o de activos financieros, ganancia de medios de producción) o de la venta de su fuerza de trabajo (asalariados). Tendencialmente existe una diferencia cualitativa entre los ingresos derivados de las diferentes formas de la propiedad[[3]](#footnote-2) y los que corresponden a los salarios: estos últimos son estructuralmente insuficientes para cubrir el conjunto de los bienes que deben ser adquiridos mercantilmente para una reproducción plena de la fuerza de trabajo. No es necesario abundar sobre esto, pero esa condición, llamada explotación de la fuerza de trabajo, es la base de la acumulación de capital. Si bien esta situación es estructural, depende también de condiciones concretas que se den en tiempos y lugares determinados (peso del ejrcito industrial de reserva, organización de la fuerza de trabajo, orientación de las políticas sociales y laborales del estado, etc.). De allí que el resultado oscilará en torno a la insuficiencia para la reproducción ampliada de los asalariados.

Las ciudades latinoamericanas muestran junto a los asalariados una muy significativa cantidad de habitantes que deben reproducirse con su trabajo pero que no integran relaciones salariales: trabajadores insertos en actividades mercantiles simples (artesanos, comerciantes informales, etc.) cuyos ingresos pueden ser análogos o menores a los de los asalariados; trabajadores con relaciones laborales temporales, con inserciones precarias, desempleados. Todos ellos configuran situaciones de ingresos limitados, normalmente insuficientes para sostener situaciones de solvencia frente a los bienes de la urbanización en particular.

El precio de los bienes, esto es, el precio de las mercancías necesarias para la reproducción de la población en general, y no solamente de la fuerza de trabajo, es el segundo componente que define la solvencia. Sin entrar en la discusión económica sobre la formación de los precios, podemos aceptar que incluyen tanto el conjunto de los costos de su producción (maquinarias, insumos, fuerza de trabajo, etc.) como la apropiación del excedente de valor generado por la fuerza de trabajo empleada: la ganancia. Esos precios son también un resultado de condiciones estructurales y otras coyunturales, entre las que la intervención estatal no es una de las menos relevantes. Los procesos inflacionarios, tan recurrentes en las sociedades latinoamericanas modifican de manera rápida y sustancial esos precios, alterando su relación con los ingresos, deteriorando su “capacidad de compra”, esto es la solvencia en general.

Debe de tenerse en cuenta las peculiaridades del mercado del suelo y su consecuencia en la determinación de los precios: las posibilidades de control de la disponibilidad de suelo, su retención y especulación, por ejemplo, suelen dar lugar a modificaciones importantes en los precios del suelo y, a partir de ellos, del conjunto construido de los componentes de la urbanización[[4]](#footnote-3). La producción de los bienes que integran la urbanización requiere de volúmenes importantes de dinero, y su consumo se prolonga en muy largos períodos de tiempo. El precio de esos bienes depende de múltiples aspectos, además del relativo al suelo: los insumos para la construcción, eventualmente los derechos de importación de algunos de ellos, y el costo del capital financiero (interés) que interviene en la producción y la circulación. Esos precios tienden a garantizar las ganancias industriales de su construcción y las rentas del suelo que pudieran resultar y deben ser cubiertos para acceder a los bienes, más allá de su consumo a muy largo plazo.

En suma, la dinámica de los ingresos y de los precios de los bienes y servicios necesarios para la reproducción familiar, y su relación, explican históricamente la capacidad (o el nivel de capacidad) de los habitantes urbanos para adquirir mercantilmente esos bienes, esto es, su solvencia.

Es posible suponer que la población con ingresos limitados (sea que provengan de salarios, de actividades mercantiles simples, o de inserciones precarias en el mercado de trabajo), podrá acceder mercantilmente a los bienes de consumo cotidianos (alimentos, vestido, etc.), pero que difícilmente podrá disponer de las cantidades monetarias suficientes para adquirir por esa vía los componentes de la urbanización. Esta particular insolvencia tiene una relevancia fundamental: las condiciones físicas para el asentamiento de la población, los soportes del habitar, son un elemento *esencial* en la reproducción de la población urbana.

Por ello una parte importante de la población (dependiendo de las coyunturas económicas y políticas) queda normalmente (estructuralmente) fuera del acceso mercantil de los componentes de la urbanización.

La solvencia, tal como la entendemos, no es una polaridad (solvencia/insolvencia) sino que, por el contrario, es un continuo entre dos posiciones teóricas: plena solvencia y total insolvencia. Ese continuo muestra una serie variable de posiciones intermedias que podrán ser ocupadas efectivamente como resultado de las particulares relaciones entre ingresos y precios y su modificaciones.

Es posible diferenciar solvencia para acceder a un bien de solvencia para acceder a un crédito que permitirá el acceso a ese bien. Una familia puede no contar con los recursos monetarios suficientes para adquirir una vivienda, pero sí para acceder a un crédito que le permita esa adquisición mercantil. Más aún, podría ser solvente frente a un crédito mercantil o solamente para acceder a un crédito desmercantilizado (subsidiado) (Pírez 2016a). Esto significa que existe una suerte de límite móvil entre solvencia e insolvencia que depende de las dinámicas relacionadas de precios e ingresos y de la eventual existencia de apoyos desmercantilizadores provenientes de políticas estatales[[5]](#footnote-4). Estas últimas pueden concretarse en créditos subsidiados o en algún otro mecanismo que aporte recursos fiscales, tanto para la producción como para el consumo y que fortalezca la capacidad de adquirir mercantilmente los bienes que de otra manera no serían accesibles (Pírez 2016a).

**La significación de la insolvencia**

El punto de partida es comprender que no es posible vivir fuera del acceso a los bienes urbanos. Si no es posible por los mecanismos hegemónicos (mercantiles) es necesario hacerlo por otros medios.

Recordemos que la mercantilización creciente impulsada por el desarrollo de las relaciones capitalistas obligó a acceder a los bienes necesarios para la reproducción de la población por medio del intercambio con las cantidades de dinero suficientes para pagar sus precios de mercado. Las contradicciones generadas por esa mercantilización, particularmente las asociadas con la insolvencia que pone en riesgo la reproducción de la fuerza de trabajo, han sido enfrentadas con intervenciones estatales de redistribución económica que, consolidadas en el Estado del Bienestar, permitieron la producción no mercantil o la desmercantilización de la producción y el consumo. Así se hizo posible el acceso de la fuerza de trabajo a la urbanización, y a la vez la limitación del valor de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, de los salarios. (Offe 1990, Pírez 2016a).

En las sociedades latinoamericanas el estado no intervino de la misma forma para permitir que la población no solvente consumiera los bienes de la urbanización. Consecuentemente, esas necesidades fueron enfrentadas con la producción no mercantil destinada directamente al consumo de parte de los sectores populares urbanos. Procesos temporalmente largos y llenos de sacrificios para superar las limitaciones de la insolvencia. La persistencia de esas situaciones, la importancia relativa de la superficie así urbanizada y la cantidad de población allí asentada, indica que es un componente estructural de la urbanización en América Latina.

La noción de solvencia-insolvencia que adoptamos nos acerca a la conceptualización de Lucio Kowarick (1979) sobe la *expoliación*. Podemos entenderla como un despojo que resulta de la existencia, por una parte, de la explotación en el ámbito de la producción y, por la otra, de la *imposición* del consumo mercantil de los bienes de la reproducción, particularmente los componentes de la urbanización. Como dice Kowarick, “se opera gracias a la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que se presentan como socialmente necesarios en relación con los niveles de subsistencia de las clases trabajadoras” (Kowarick 1981:46). Decimos *imposición* porque las relaciones de mercado no prevén otra modalidad de acceso a la urbanización que no sea el consumo mercantil[[6]](#footnote-5). De allí la necesidad de destinar trabajo extra, por encima del aplicado a las relaciones de producción capitalistas, para producir, no mercantilmente, las condiciones urbanas necesarias para su reproducción. La insolvencia de las familias de trabajadores urbanos que las excluye de las condiciones adecuadas necesarias para la reproducción social en la vida aglomerada de la ciudad, las obliga, por eso mismo, a producirlas-consumirlas no mercantilmente.

La fuerza de trabajo, que es expropiada de parte del valor económico que genera en las relaciones de producción, debe añadir más trabajo para poder residir en la ciudad, para incorporarse en las relaciones capitalistas de producción-explotación por un salario que no le permite solventar el conjunto de los bienes que necesitan. Ese trabajo no es reconocido como tal, pero su producto (la urbanización no mercantil) se *agrega* al valor que es extraído en la producción capitalista. No se agrega como resultado de relaciones capitalistas de producción sino desde fuera de ellas. Es un aporte no capitalista a la reproducción capitalista de la fuerza de trabajo, y a la acumulación del capital, obligado por la situación de insolvencia. Paradójicamente, la insolvencia obliga a la fuerza de trabajo a producir no mercantilmente (fuera de relaciones capitalistas) componentes de la urbanización que le permiten cubrir necesidades de su reproducción, descargándolas del proceso de acumulación. Descargándolas directamente al contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo desde fuera de las relaciones de producción e indirectamente al permitir al Estado destinar menos recursos fiscales con ese objetivo.

La condición social de insolvencia, que permite que las relaciones capitalistas se apropien de valor generado fuera de ellas, queda en un cruce de tensiones y conflictos sociales, asociado “en forma íntima y directa a la capacidad de las clases trabajadoras para defender sus niveles de remuneración y condiciones de trabajo en general y de presionar al Estado para obtener los servicios básicos para su reproducción” (Kowarick 1981:47). Esto es, a las *luchas* en las relaciones de trabajo y a las que se dan en la producción y consumo de los componentes de la urbanización, con una presencia relevante del Estado. Es el resultado de relaciones, predominantemente políticas, entre actores capitalistas, estatales y trabajadores.

**Los productos de la insolvencia: la ciudad no mercantil y su mercantilización.**

Así como el proceso no mercantil de producción de la urbanización es captado como producción no capitalista de componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo, su producto, la urbanización resultante, la “ciudad informal” o “ciudad ilegal”, es también agregada para contribuir a la acumulación del capital. La incorporación en el mercado de esos bienes inmobiliarios no mercantiles indica una segunda apropiación capitalistas del valor generado no mercantilmente como consecuencia de las situaciones de insolvencia. Tal incorporación se da en dos formas diferentes.

Los procesos de auto-producción se desarrollaron no solamente fuera del mercado (y la ganancia) sino también fuera de las regulaciones estatales. Desde el punto de vista del mercado formal sus productos son *bienes irregulares* (suelo ocupado irregularmente y lo que se construya en él, por ejemplo). Bienes irregulares que no pueden ser objeto de transacciones mercantiles-formales: no es posible introducirlos en el mercado inmobiliario hegemónico. Sin embargo, son introducidos en procesos mercantiles particulares, en lo que se considera un *submercado inmobiliario informal* paralelo al mercado formal. Esa mercantilización informal implica la necesidad de disponer de recursos monetarios para adquirir esos bienes. Cantidad monetaria que le permitirá al vendedor informal recuperar los costos de su producción (originalmente no mercantil) y, según los casos, captar renta. Esa mercantilización de lo no mercantil está separada del mercado formal por una frontera que no puede cruzar: la irregularidad de los bienes inmobiliarios que se intercambian. Frontera que es defendida por el derecho de propiedad El submercado inmobiliario informal ha sido estudiado en las áreas de urbanización no mercantil (favelas, villas) (Abramo 2012, Cravino 2006).

Los bienes inmobiliarios no mercantiles e irregulares pueden ser introducidos en el mercado formal por medio de una intervención estatal: pueden ser *regularizados*. La regularización despeja los inconvenientes formales (normativos, legales) para adecuar a esos bienes a las normas de la propiedad privada. Sin entrar en razonamientos jurídicos, y teniendo en cuenta únicamente el análisis de los procesos sociales de producción de la urbanización, queda en claro que esta intervención estatal produce una transformación total en los bienes no mercantiles al otorgar, por ejemplo, a quienes accedieron irregularmente al suelo o la vivienda o a conexiones clandestinas a las redes de electricidad, un título de propiedad saneado o una conexión regular. El bien producido no mercantilmente es incluido de esa manera en procesos mercantiles plenos, deja de ser una *no mercancía* y puede ser intercambiado permitiendo captar ganancias y rentas. Todo ello, claro está, sin que la fuerza de trabajo que lo produjo haya recibido la remuneración de una relación salarial. En este caso, también, la situación de insolvencia y la necesidad de producir no mercantilmente un bien de primera necesidad (vivienda, por ejemplo), es el origen de esa apropiación mercantil del producto no mercantil.

**Para el análisis concreto de la situación de solvencia-insolvencia: ¿qué y cómo estudiar?**

¿Cómo pasar de las proposiciones generales a una concreción, empíricamente desarrollable, de las situaciones de solvencia-insolvencia en la urbanización? Intentemos identificar las mediaciones teórico-metodológicas que permitirían ese proceso de conocimiento

De acuerdo a lo que proponemos, la situación de solvencia-insolvencia depende de procesos globales que se concretan en las dinámicas interactuantes de precios e ingresos. Esas dinámicas, y sus relaciones, definen de manera concreta sujetos particulares (individuos, familias) identificables por sus ingresos, por los bienes que necesitan y, de manera particular, por su capacidad de acceso mercantil (solvencia-insolvencia) a los bienes de la urbanización, ya que dentro de la dinámica general de los precios, estos pueden diferenciarse.

Las dinámicas de precios e ingresos dependen de procesos globales que establecen un marco general en el que se dan las situaciones particulares de grupos, individuos o familias, en tiempos y lugares determinados. Son procesos de la sociedad nacional, de las relaciones entre sus actores fundamentales y de su vinculación con las relaciones internacionales y los actores que se definen en ellas. Su estudio permite conocer una suerte de situación general de solvencia-insolvencia o, mejor aún, una trayectoria de esas condiciones generales. Generales ya que no podrán ser atribuidas a ningún sujeto en particular, sino que servirán de contexto de las condiciones de la solvencia-insolvencia para momentos determinados (Ver recuadro 1).

**Recuadro 1: Las condiciones general de la solvencia-insolvencia a fines de la década de 1970**

La expansión metropolitana de Buenos Aires desde mediados de la década de 1940 se basó en la ocupación regular del suelo por parte de sectores, generalmente asalariados, de ingresos medios y bajos en lo que se llamó el “loteo popular”: la compra de suelo de precios bajos por su mala calidad (superficies pequeñas, falta de infraestructuras y suelo público, etc.) debido a la ausencia de normas para el fraccionamiento urbano. Comprados en cuotas aseguradas legalmente, con créditos subsidiados del Banco Hipotecario Nacional, a la vez que las tarifas subsidiadas de los ferrocarriles permitían acceder a los lotes con rapidez y bajo costo. Las políticas de la dictadura cívico-militar (1976-1983) modificaron las condiciones económicas en general: creció el desempleo y bajaron los salarios reales. En 1977 la provincia de Buenos Aires reguló los fraccionamientos obligando a incrementar su calidad (superficies mínimas, infraestructuras y equipamientos, suelo para usos públicos, etc.). El resultado fue el aumento del precio del suelo que, junto con la baja de los ingresos, provocó el debilitamiento y desaparición del “loteo popular”. A comienzos de la década de 1980 comenzaron invasiones de tierra de parte de familias organizadas que planificaron y produjeron (auto-produjeron) fuera del mercado y de las normas estatales, y para su consumo directo, barrios que, con el paso de los años se consolidaron.

Lo anterior puede ejemplificarse con el uso de un indicador que es un resultado complejo altamente simplificado: la dinámica del *salario real*. Ese indicador muestra cómo evoluciona la relación entre las dos dinámicas (precios e ingresos), sin que necesariamente ilumine una situación particular de sujetos o de bienes específicos. Este análisis permite conocer la orientación general de las capacidades de reproducción mercantil de la población. Con ello se percibirían las orientaciones generales que podrían ampliar o disminuir la capacidad de acceso mercantil de la población, las condiciones de solvencia-insolvencia (en general). Como mencionamos, es importante la cantidad de población que no integra relaciones salariales y que tiene ingresos menores, razón por la cual el indicador de salario real no es adecuado. Para tener una aproximación a la evolución de la solvencia-insolvencia más amplia podrían utilizarse los cambios en las mediciones de la pobreza, más allá que no se refieran de manera específica esa situación.

Para conocer las condiciones particulares es necesario un análisis empírico que identifique sujetos concretos relacionados con bienes igualmente concretos.

La identificación de sujetos concretos implica conocer sus condiciones socio-económicas. Tratándose de familias: número de miembros, edades, sexos, ingresos que reciben (origen y cantidad). Además, identificar los bienes que pueden adquirir mercantilmente y los que no, en particular su relación con los bienes de la urbanización. Ese trabajo se asemeja a los estudios de las estrategias familiares de sobrevivencia que se hacen en la región desde hace décadas. Se deberían identificar las capacidades de consumo mercantil, o su contraparte, las necesidades de producción-consumo no mercantil, contando con los aportes desmercantilizadores estatales que pudieran recibir.

Para intentar ese análisis debemos conocer la *situación general de solvencia-insolvencia* o bien la *trayectoria de las condiciones de solvencia-insolvencia en general*. El primer enfoque permitiría obtener una visión estática, en un punto en el tiempo; mientras que el segundo permitiría identificar los cambios entre diferentes momentos y/o diferentes orientaciones.

La aproximación a lo concreto se refiere, por un lado, a las condiciones generales y, por el otro, a los actores sociales particulares (individuos, familias, grupos) en situaciones de consumo también particulares.

Veamos lo anterior en un momento y lugar determinados: el AMBA a partir del cambio de gobierno del 10 de diciembre de 2015.

El nuevo gobierno modificó las principales orientaciones de las políticas económicas y sociales en general y algunas que afectan al AMBA en particular. Entre estas últimas las relativas a las tarifas de los servicios de infraestructura (agua y saneamiento, electricidad y gas natural). Estos cambios constituyen el “centro” de un proceso de *construcción de insolvencia*, como resultado no ya de una política sectorial, sino de algo más amplio, o global, que se concreta sectorialmente, de manera específica, en las tarifas de servicios urbanos.

Para mediados de 2016 la inflación anual era de entre 40 y 43 por ciento (La Nación 10/01/2017, Clarín 06/11/2016) y los salarios habían perdido un 8 por ciento de su capacidad de compra. Detrás de esos hechos estaba la devaluación del peso que, para mediados de febrero de 2016 había disminuido un 50 por ciento de su valor frente al dólar (de 9,827 a 14,74 pesos) (La Nación 13/02/2016)[[7]](#footnote-6). Simultáneamente, la eliminación o debilitamiento de la protección de la producción industrial nacional produjeron cambios en el mercado de trabajo urbano: para mediados de ese año el sector privado había perdido 92.458 trabajadores y había aumentado la proporción de contrataciones precarias (Clarín 06/11/2016). La concentración de los ingresos acompaño esos cambios: los asalariados del 10mo. decil 10 recibían el 31,3 por ciento del salario total mientras que los del 1er decil 1 solamente captaban el 1,4 por ciento (La Nación 25/10/2016).

Las medidas fiscales contribuyeron a debilitar la capacidad estatal. La eliminación o disminución de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, mineras e industriales disminuyó los ingresos en unos 6.000 millones de dólares (Ambito.com 14/12/2015) a la vez que aumentaba los de los grupos con mayor capacidad económica. La decisión de pagar la deuda reclamada por los “fondos buitre” reinició un proceso de endeudamiento, en primer lugar, para pagar esa deuda y luego para financiar el aparato estatal. Las políticas sociales que apuntaban a fortalecer los salarios por diferentes medios fueron debilitadas.

La situación generada entre diciembre de 2015 y fines de 2016 afectó los ingresos del conjunto de la sociedad, y los precios de la casi totalidad de los bienes, particularmente de aquellos necesarios para la reproducción de la población. Ambas dinámicas confluyeron en el sentido de disminuir globalmente la solvencia, pero sus efectos fueron diferentes según los distintos estratos sociales, ampliando las capacidades económicas de los grupos de mayores ingresos y disminuyendo esas capacidades en el resto de la sociedad[[8]](#footnote-7).

De manera coherente con las políticas globales se modificaron las tarifas de los servicios urbanos. Desde la salida a la crisis de 2001-2002 las empresas de servicios vieron congeladas las tarifas, para evitar el traslado de la fuerte devaluación (un 200%). A partir de 2003 el gobierno federal comenzó a transferirles subsidios que crecieron fuertemente desde 2005. En 2014 llegaron a representar el 4,1 por ciento del PBI y los relativos al sector eléctrico el 2,9 por ciento. Para entonces ya se había iniciado una disminución, no sistemática y sumamente limitada, de esos subsidios.

A fines de enero de 2016 el nuevo gobierno decidió un aumento de las tarifas de la distribución eléctrica por tramos de usuarios según sus consumos: los cargos fijos se incrementaron entre 252,9 % y 421,6%, y los cargos variables de 150,9 % hasta 967,1 %. Esos últimos afectaron mucho más a los menores consumidores mientras que los cargos fijos que inciden de manera inversamente proporcional al consumo de energía, cargan más, también, sobre los usuarios con menor consumo (Gráfico).

En los primeros meses de 2016 se incrementaron las tarifas de agua y saneamiento en un 296 por ciento. Las de gas natural subieron algo más del 1000 por ciento para que luego, debido a las protestas generalizadas, se decidiera que no superarían el 400 por ciento. Los aumentos fueron anunciados como el inicio de un proceso de “sinceramiento” tarifario, por lo que seguirían creciendo[[9]](#footnote-8), con los previstos ajustes semestrales.



 Fuente: Elaborado con datos del ENRE

La disminución de los subsidios por los aumentos de las tarifas significaría en 2006 un ahorro de 14,200 millones de pesos, unos 993 millones de dólares en ese año (La Nación 02/05/2016)[[10]](#footnote-9).

En ese contexto, en el primer trimestre de 2016 la cantidad de personas en condiciones de pobreza se incrementó en 1,4 millones (La Nación 02/04/2016).

Es pertinente mencionar que esos incrementos no respondían a un cálculo preciso de costos y de márgenes de rentabilidad, sino más bien a una recuperación de la captación de ganancias de las empresas sobre la base de las tarifas pagadas por los usuarios. El Ministro de Energía declaró con cierta ingenuidad: "Reconocemos, y yo soy el primero en hacerlo, que con más tiempo, más capacidad de análisis, teniendo en cuenta todas las realidades locales y el momento [en que se aplicaron las subas], previo a una instancia invernal, se podría haber hecho con más racionalidad si quieren, de una manera un poco más lógica" (La Nación 03/06/2016).

La información disponible no permite realmente identificar de manera concreta el cambio en la solvencia-insolvencia. Ofrece sí datos sobre las dinámicas de los ingresos y de los precios, con un gran incremento en los servicios urbanos que permiten identificar una coyuntura en la que, de acuerdo a la conceptualización que seguimos, se produce una disminución de la capacidad de buena parte de la población para acceder mercantilmente al conjunto de bienes necesarios para su reproducción y, en particular, a los bienes de la urbanización (insolvencia)[[11]](#footnote-10).

Es también posible percibir que se ve afectada la capacidad monetaria de un segmento amplio de la sociedad: desde las clases medias hacia los sectores de menores recursos, sin que con este análisis, sea posible discriminar la importancia relativa de esas crecientes dificultades.

Con la información disponible es posible inferir algunos cambios en el comportamiento de los usuarios relativos al acceso a los servicios.

Por una parte disminuye el consumo regular, en especial de la energía eléctrica[[12]](#footnote-11). Efectivamente EDENOR[[13]](#footnote-12) informa que en 2016 vendió un 0,6% menos de energía que en 2015 (EDENOR 2016:20)[[14]](#footnote-13).

En segundo lugar, es de suponer que aparecerían o aumentarían las conexiones no mercantiles (clandestinas), también predominantemente en las redes de electricidad. Otra vez EDENOR lo confirma: “La Tasa Anual Móvil de pérdidas totales (técnicas y no técnicas) del año 2016 alcanzó el valor del 17%, es decir 2,11% por encima de la tasa correspondiente al año anterior que fue del 14,89%” (EDENOR 2016:22). La importancia del componente no técnico de esas pérdidas, es decir el consumo clandestino, es también confirmado por la empresa: “…se siguen detectando nuevos asentamientos carenciados y el crecimiento de las villas existentes. El robo de energía en estos barrios sigue siendo el principal factor influyente en el incremento de las pérdidas totales” (Ibíd.).Todo ello pese a que la empresa reconoce en ese año “la normalización de 1.431 Clientes
clandestinos” (Ibíd.).

No podemos conocer la aparición de otras formas no mercantiles para la producción-consumo de los demás bienes de la urbanización, ya que deberíamos analizar un período más largo.

Por último, no parece posible avanzar mucho más. Para ello sería necesario estudiar casos particulares, analizando la composición del gasto de las familias, su distribución y sus modificaciones.

**La generación de insolvencia y la “tarifa social”**

Las nuevas regulaciones reconocieron un instrumento que venía siendo utilizado para disminuir el peso de las tarifas en los presupuestos de las familias de menores ingresos: la “tarifa social”. Indicaron quienes podían ser beneficiarios y cuáles serían los beneficios.

Para tener derecho a recibir el beneficio se establecieron condiciones estrictas. El titular de la conexión cumplir alguna de las siguientes condiciones: (i) Ser jubilado o pensionado por un monto equivalente a no más de dos veces el haber mínimo nacional; (ii) ser empleado en relación de dependencia, con una remuneración bruta no mayor a 2 Salarios Mínimos; (iii) ser titular de programas de ayuda social; (iv) estar inscripto en el Régimen de Monotributo Social; (v) estar incorporado en el Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del Servicio Doméstico; (vi) estar percibiendo el seguro de desempleo[[15]](#footnote-14); o (vii) contar con certificado de discapacidad.

En el caso de la energía eléctrica, si esos usuarios consumen menos de 150 Kwh por mes no pagan nada; si consumen entre 150 y 300 Kwh, y no superan lo consumido en el año anterior, pagarán una cantidad que representa entre al 10 y el 20 por ciento de la tarifa plana.

Según los cálculos oficiales, la tarifa social llegaría a unos 900 mil hogares que corresponderían con poco menos de la cuarta parte de los 3,7 millones de usuarios residenciales de la distribución eléctrica del AMBA.

La limitación que impusieron las condiciones para el acceso a la tarifa social provocó una masiva asistencia de usuarios a las oficinas de las distribuidoras para poner la titularidad del servicio a nombre de alguien que pudiera ser beneficiario.

**Algo sobre las reacciones frente a la configuración de la solvencia.**

Como hemos mencionado, el incremento de las tarifas de los servicios afectó tanto a sectores medios como de menores ingresos. De allí que es posible pensar que el impacto en las condiciones de solvencia-insolvencia fue diferente, salvo para algunas familias cuyos ingresos las colocaban en situaciones de límite[[16]](#footnote-15). En la medida que utilizamos información general no podemos identificar esos diferentes efectos, como tampoco podemos analizar sus reacciones particulares, más allá de lo que compartieron públicamente.

Sería posible suponer que la población en condiciones límite en su capacidad de acceso mercantil a los bienes urbanos reaccionó desmercantilizando el consumo de algunos de los servicios que se encarecieron. Por ejemplo, con la producción de conexiones clandestinas en la red de distribución de electricidad y, eventualmente, en la de agua. Solamente lo podemos confirmar con el consumo clandestino de electricidad.

La población afectada se moviliza en protestas-demandas frente al estado para el reconocimiento de los derechos al acceso a los bienes necesarios para su reproducción. Decimos protestas-demandas pues esas movilizaciones suelen caracterizarse por dos objetivos articulados: la protesta por la imposición de condiciones que contribuyen a incrementar la insolvencia, y la búsqueda de cambios en la orientación de las políticas estatales para favorecer la capacidad de acceso a los bienes de la urbanización (solvencia).

La importancia de los cambios en las tarifas de los servicios y su efecto sobre sectores amplios de la sociedad, superando los grupos en condiciones de insolvencia, promovió un amplio consenso social negativo que, de alguna manera, fue conducido por sectores medios. Las actividades de protesta se dieron mayormente como manifestaciones callejeras y las demandas se canalizaron hacia la intervención judicial para detener los aumentos.

Usuarios de clases medias, pequeños empresarios industriales y comerciales, organizaciones no gubernamentales, como los clubes barriales, y organizaciones de defensa de los consumidores en general y de usuarios de los servicios en particular se movilizaron. La amplitud del efecto social de los incrementos fue tal, que actores políticos relevantes se vieron sensibilizados y se pronunciaron en contra, como algunos intendentes en el AMBA[[17]](#footnote-16).

De manera relativamente rápida se presentaron pedidos de amparo ante la justicia, cuestionando aspectos formales (como la no realización de las audiencias reglamentarias) y sustantivos (como la falta de razonabilidad de los aumentos). Esos reclamos fueron aceptados por los jueces en casi todos los casos. Para inicios de julio de 2016 el Poder Judicial federal suspendió los aumentos de tarifas del gas en todo el país, luego de una serie de sentencias en varias provincias. El fallo tuvo en cuenta criterios procesales (falta del trámite legal con la convocatoria a los consumidores para discutir el tema, como indica la ley del consumidor) y criterios sustantivos (“También se tuvo en cuenta los aumentos exorbitantes que se dieron. Estos aumentos no son aumentos de tarifa. Es una cuestión muy técnica, pero estudiando el mecanismo que se usa, en realidad, a lo que llaman tarifas son cargos. Es decir lo que el Gobierno subsidiaba a las empresas de producción y distribución de gas ahora traslada el subsidio a los propios usuarios, sin ninguna consideración numérica. Tanto es así que no sabemos cuál es el compromiso que asumió el Gobierno con las grandes distribuidoras y productoras de gas") (La Nación 08/07/2016).

La canalización judicial de las demandas, con el efecto relativamente inmediato de la suspensión de los aumentos, modificó el conflicto al conseguir que disminuyera la intensidad de las decisiones iniciales, pero no logró suspender los proyectos de incremento de tarifas y eliminación de los subsidios. La protesta social se canalizó a cuestionar menos el contenido de las decisiones que los procedimientos por medio de los cuales se habían tomado. Pero, como dijo La Nación: “La efervescencia de los usuarios condujo a que el Gobierno le pusiera un tope de 400% a las subas. Además, dispuso una amplia tarifa social que fue solicitada por unos tres millones de personas. Esa decisión, sin embargo, no logró calmar las protestas, que continuaron manifestándose en la Justicia y en la calle” (08/07/2016). De todas formas, las decisiones judiciales contribuyeron a disminuir la fuerza de la movilización. Lo que, sumado a la mayor capacidad de los sectores medios para plantear judicialmente la cuestión, habría privilegiado esa vía que estaba dando resultados. Sus límites residían en que la decisión judicial ponía en cuestión, fundamentalmente, la contradicción de las decisiones del Ejecutivo con las normas sobre los procedimientos y las orientaciones de las tarifas.

**In-conclusiones**

Este trabajo muy preliminar no permite obtener conclusiones. Solamente es posible proponer algunas reflexiones para continuar estas indagaciones.

He intentado complementar los trabajos anteriores relativos a las modalidades de producción–consumo de la urbanización en las sociedades latinoamericanas, avanzando sobre la situación de solvencia-insolvencia asociada al predominio de las formas mercantiles, que se define en la relación entre la disponibilidad monetaria (ingresos) y las cantidades de dinero que debe disponerse para acceder a los bienes de la urbanización (suelo, vivienda, etc.).

Esa situación indica una secuencia de posiciones entre la solvencia (disponibilidad de recursos monetarios para adquirir mercantilmente los bienes) e insolvencia (insuficiencia total de recursos monetarios para ese fin). Las familias que viven en una ciudad se colocan en algún punto en ese continuo. De esa manera se configuran situaciones particulares dentro de las tendencias generales que definen tanto a los ingresos como a los precios de los bienes de la urbanización. Esto significa que en algunos casos la *cercanía* con la solvencia es grande (o su *distancia* es pequeña) y que por lo tanto no sería difícil permitir que se llegara a ella, permitiendo pensar en alternativas particularizadas.

La presentación muestra las dificultades de la investigación asociadas con la necesidad de producir información específica que, si bien permitiría conocer las situaciones particulares, debería ser asociada con la determinación de las situaciones generales de manera de poder estimar la importancia relativa de las situaciones particulares de insolvencia.

Queda abierto este tema a los estudios posteriores.

**Bibliografía citada**

Abramo, P. (2012), “La ciudad informal com-fusa: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular” en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México. pp. 85-124.

Cravino, Cristina (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. 280 p

Jaramillo, Samuel (2010): *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, Bogotá, Universidad de los Andes

Kowarick, Lucio (1979) *A espoliação urbana*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Kowarick, Lucio (1981) “El precio del progreso: crecimiento económico, expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente”, en Sunkel, O. y N. Gligo (Comp.) *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México: El Trimestre Económico (41-65).

Offe, C. (1990), *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.

Pírez, Pedro (2016a) “Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana” en Quid 16, n\* 6, noviembre de 2016, pp. 131-167

Pírez, Pedro (2016b) “Las heterogeneidades en la producción de la urbanización y los servicios urbanos en América Latina” en Territorios 34, pp. 87-112.

Pírez, Pedro (2016c) “Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana” en Sociológicas, año 18, no 42, mayo/agosto, p. 90-118

Rodríguez Alfredo y Ana Sugranyes (Editores) 2005 *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Ediciones SUR.

1. \* CONICET-UBA [↑](#footnote-ref-0)
2. Captar, por lo menos, una ganancia media. [↑](#footnote-ref-1)
3. Es evidente que no es posible considerar análogos, por ejemplo, los ingresos que recibe un gran propietario de suelo de los que recibe quien arrienda un pequeño departamento. [↑](#footnote-ref-2)
4. Si bien no lo hacemos explícito, esto tiene estrecha relación con la dinámica de las rentas del suelo (ver Jaramillo 2010). [↑](#footnote-ref-3)
5. Aunque no lo incluimos en este razonamiento, esos apoyos desmercantilizadores pueden tener otro origen además del estado (Pírez 2016a). [↑](#footnote-ref-4)
6. Por otra parte las normas jurídicas, en particular, las relativas a la propiedad, la consolidan [↑](#footnote-ref-5)
7. La fuerte incidencia de la devaluación en la inflación se debe a que las exportaciones argentinas son predominantemente bienes salario, especialmente alimentos, y que pasan directamente a los precios internos. Hasta fines de 2015 estaban vigentes “derechos de exportación” (llamados retenciones) que impedían que los precios internos siguieran al aumento del dólar pero fueron derogados. [↑](#footnote-ref-6)
8. Un análisis particularizado de las ventas de bienes de primera necesidad y de bienes superfluos seguramente daría pistas sobre esas diferentes solvencias. [↑](#footnote-ref-7)
9. Algunos analistas económicos estimaron que los aumentos de los servicios de 2016 agregaría entre 7 y 9 puntos a la inflación (La Nación 20/01/2016), realimentando así las condiciones generales negativas para la solvencia de los grupos de menores ingresos. [↑](#footnote-ref-8)
10. Ese ahorro fue equivalente a menos de 6 veces la pérdida de ingresos debida a la eliminación de las retenciones a las exportaciones. [↑](#footnote-ref-9)
11. Como dijo Alejandro Rodríguez, director del Centro de Economía de la Universidad CEMA, “El Gobierno enfrenta una puja distributiva de ‘sensibilidad extrema’…Las subas en las tarifas serán duras para aquellas familias con un sueldo promedio de 15.000 pesos". (La Nación 03/02/2016) (En esos días equivalía a 1056 dólares, que hoy representan 18.060 pesos) [↑](#footnote-ref-10)
12. Más allá de que tradicionalmente se considera que esos consumos tienen muy baja flexibilidad. [↑](#footnote-ref-11)
13. Una de las dos empresas de distribución de la electricidad en el AMBA. [↑](#footnote-ref-12)
14. No contamos con los datos de la otra distribuidora (EDESUR) pues su página institucional en Internet no ha publicado la Memoria y Balance de 2015 ni de 2016. [↑](#footnote-ref-13)
15. Quedan excluidos si son propietarios de más de un inmueble o de un automóvil de hasta 15 años de antigüedad, de un avión o una embarcación de lujo. [↑](#footnote-ref-14)
16. Algo análogo fue el efecto que para ciertas familias de clase media (baja) tuvo el incremento de los costos de los alquileres que contribuyó al incremento de la demanda de alquileres en el mercado informal de las villas en la ciudad de Buenos Aires. [↑](#footnote-ref-15)
17. A nivel nacional, gobernadores e intendentes, en especial de las provincias patagónicas, manifestaron sus diferencias con las medidas adoptadas. [↑](#footnote-ref-16)