

VOCES

en el Fénix

EL DERECHO A LA CIUDAD



BUENOS AIRES ES UN TERRITORIO DE CONTRASTES: DE UN LADO, LA PRODUCCIÓN MERCANTIL INMOBILIARIA. DEL OTRO, LAS DIFICULTADES PERSISTENTES EN EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y A UNA VERDADERA INTEGRACIÓN URBANA.

EXTRAÑOS EN EL PARAÍSO

sumario

n°71

setiembre

2018

editorial

LA CIUDAD DE LOS OTROS

Abraham Leonardo Gak



OSCAR OSZLAK Derecho a la ciudad y derecho al espacio urbano **6** **MARIANA MARCOS** y **GABRIELA MERA** La dimensión territorial de las desigualdades sociodemográficas en Buenos Aires **14** **PABLO CICCOLELLA** En un mismo lodo **24** **JORGE CARPIO** La Ciudad Autónoma de Buenos Aires **32** **LAURA GOLBERT** y **EDUARDO LEPORE** Pasado y presente de la población villera en la ciudad de Buenos Aires **40** **GABRIEL VOMMARO** Las villas como espacios político-estatales **48** **JULIETA MAGNO** La regularización dominial de las villas de emergencia en la ciudad **56** **ROMINA BARRIOS** La lucha de los pobres por permanecer en la ciudad **64** **MARÍA CRISTINA CRAVINO** Urbanismo social en los procesos de urbanización de villas de la ciudad de Buenos Aires (2015-2018) **72** **GABRIEL ÁLVAREZ** El barrio de Coghlan **80** **BEATRIZ CUENYA** y **MARÍA DE LA PAZ TOSCANI** Hoteles-pensión en la ciudad de Buenos Aires o el alto costo del derecho a la ciudad para los hogares desfavorecidos **90** **MARIANA HEREDIA** y **CAMILA MONZÓN** El derecho de los pobres a la ciudad en el Chaco **98** **MARÍA DI VIRGILIO** y **MARÍA RODRÍGUEZ** Los límites del derecho a la ciudad **106** **ILIANA MIGNAQUI** Buenos Aires en venta **116** **PEDRO PÍREZ** El derecho a la ciudad y la mercantilización de la urbanización **124** **LUIS BAER** y **ANA DI GIOVAMBATTISTA** Nuevas condiciones de acceso residencial en la ciudad de Buenos Aires **132** **ALFREDO LATTES** Ciudad, movilidad y derechos **140** **ANDRÉS BORTHAGARAY** Sobre la asignación de recursos de inversión a la movilidad metropolitana y sus beneficiarios **148**

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

César Humberto Alborno

Secretario de Investigación

Adrián Ramos

Secretario de Transferencia de Gestión Tecnológica

Omar Quiroga

Vicedecano

José Luis Franza

Secretario de Bienestar Estudiantil

Marcelo Conti

Secretario General

Gustavo Montanini

Secretario de Graduados

Rubén Arena

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

Secretario Académico

Pablo Rota

Secretario de Posgrado y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

Secretaria de Doctorado y Posdoctorado

María Teresa Casparri

Secretaria de Hacienda y Administración

Carolina Alessandro

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo

Luis Alberto Cowes

Rubén Arena

María Jose Canals

Claustro de Alumnos

TITULARES

Mauro Roberto Sartori

Carla Joana Kranevitter

Antonio Benito Ambrune

Ena Ailin Andrada

SUPLENTES

Roberto Darío Pons

Daniel Roberto González

Juan Manuel Oro

Adrián Zappia

SUPLENTES

Julian Gabriel Leone

Jonatan Rafael Barros,

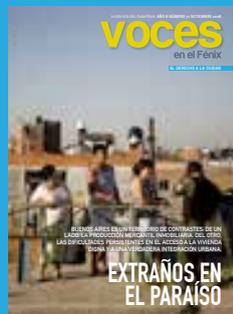
Antonella Cesare

Ignacio David

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819

Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Oscar Oszlak

Fernando Porta

Alejandro Rofman

Ricardo Aronskind

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Oscar Oszlak

SECRETARIO DE REDACCIÓN

María Sol Porta

PRODUCCIÓN

Paola Severino

Erica Sermukslis

Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

DISEÑO EDITORIAL

Martín Marpons

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti

Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 5285-6819. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

LA CIUDAD DE LOS OTROS

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien goza de un merecido prestigio fuera de sus límites, presenta una problemática que afecta en particular a quienes tratan de vivir en ella.

Debemos señalar que el número de habitantes de la ciudad, sin el conurbano, se ha mantenido estable desde hace muchos años, por lo que hay que considerar que ha habido tiempo y oportunidad para adaptarla a los cambios que la modernidad requiere. Desde luego, debe tomarse en cuenta el número de personas que residen en áreas suburbanas y se incorporan diariamente por razones laborales a la habitabilidad que les pueda ofrecer la ciudad.

A este panorama debemos agregar que la administración del Gobierno de la Ciudad ha tenido una presencia estable desde el punto de vista político, de modo que es posible pretender cambios significativos y positivos que remuevan las asimetrías y mejoren las condiciones para quienes residen en ella y enfrentan las dificultades que brevemente señalaremos y que, en el fondo, conforman el contenido principal de este número de Voces en el Fénix.

Si tomamos en cuenta los cambios que representan el incremento de vehículos, la velocidad que desarrollan los mismos y la presencia de un servicio público que se resiste a ordenarse, entendemos que poco es lo que se ha hecho, salvo la incorporación de vías exclusivas para medios de transporte público, que con excepciones, cumple un rol que justifica su presencia mejorando el traslado de los usuarios y reduciendo la duración del viaje que realizar, para lo que deberíamos tomar en cuenta que la modificación de la cantidad de paradas y la distancia entre ellas también colabora con la mejora que han significado, aunque les resulta más complejo utilizarlos a aquellos peatones que, por razones de salud o de edad, tienen mayor dificultad para trasladarse.

Un dato no menor, también, es el desorden con que se manejan quienes utilizan las calles de la ciudad. Con sólo comparar este tema con lo que sucede en otras ciudades con mayor población, nos damos cuenta de que es posible organizar la vida en la calle en forma mucho más efectiva.

Hagamos una revisión de aquellos grandes problemas que originan, por un lado, los requerimientos sociales y, por el otro, las necesidades sociales.

Entre estos últimos, ocupa un lugar prioritario y esencial la vivienda. Nuestra ciudad, en este sentido, no ha intentado hasta ahora modificar las condiciones de vida de los sectores con menores recursos. Lo demuestra la ausencia de proyectos estatales para brindar, no solo en propiedad sino alternativamente en alquiler, viviendas que respondan a las necesidades propias de este siglo.

La presencia numerosa de barrios y personas que habitan en ellos en forma paupérrima, muestra el desinterés estatal en brindar soluciones al problema que ha adquirido una dimensión enorme, al extremo de que los habitantes de esos lugares llegan a un porcentaje muy significativo de la población de la ciudad.

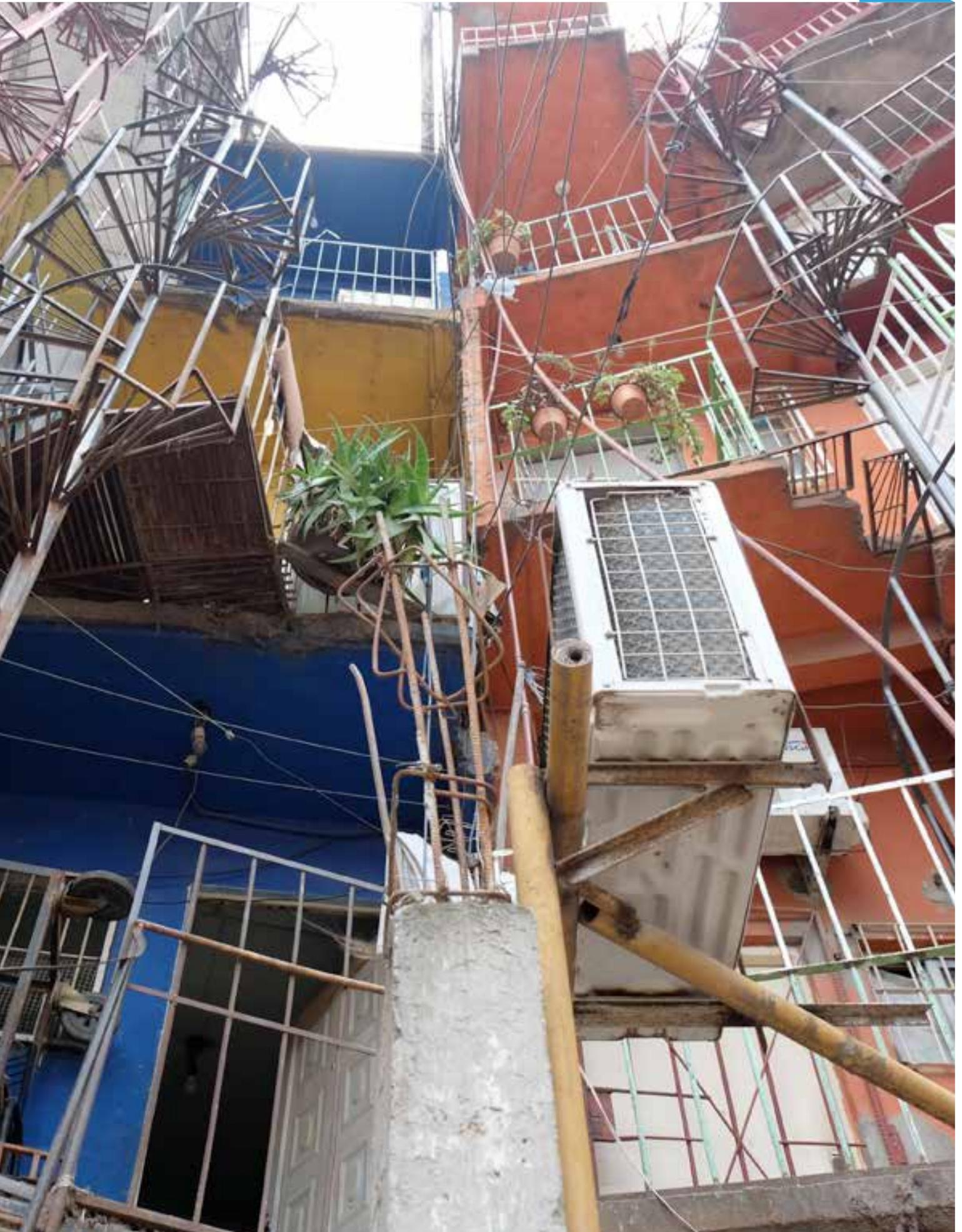
Quedan así marcadas las diferentes zonas en que la ciudad se encuentra dividida, con sectores altamente desarrollados con condiciones de habitabilidad excepcionales (en nuestro caso el norte), por un lado, y sectores que carecen de algunos de los servicios públicos elementales (radicados fundamentalmente en la zona sur de la ciudad), por el otro, lo que no quita que existan excepciones en ambas zonas, a lo que debemos agregar la existencia de importantes sectores sin regularización dominial, situación que los inhibe a invertir en mejoras duraderas.

Finalmente, hemos dejado sin analizar tanto el sistema de salud como el de educación que, como siempre, se cobran las falencias en contra de los pobres.

Cuando terminen de recorrer los artículos que ofrecemos en el presente número, los lectores tendrán una idea más clara acerca de lo que significa el concepto que alguna vez, hace ya bastantes años, formuló el Dr. Leopoldo Portnoy en el sentido de que, con desapego, quienes vivimos en ella la consideramos como la ciudad de los otros.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)



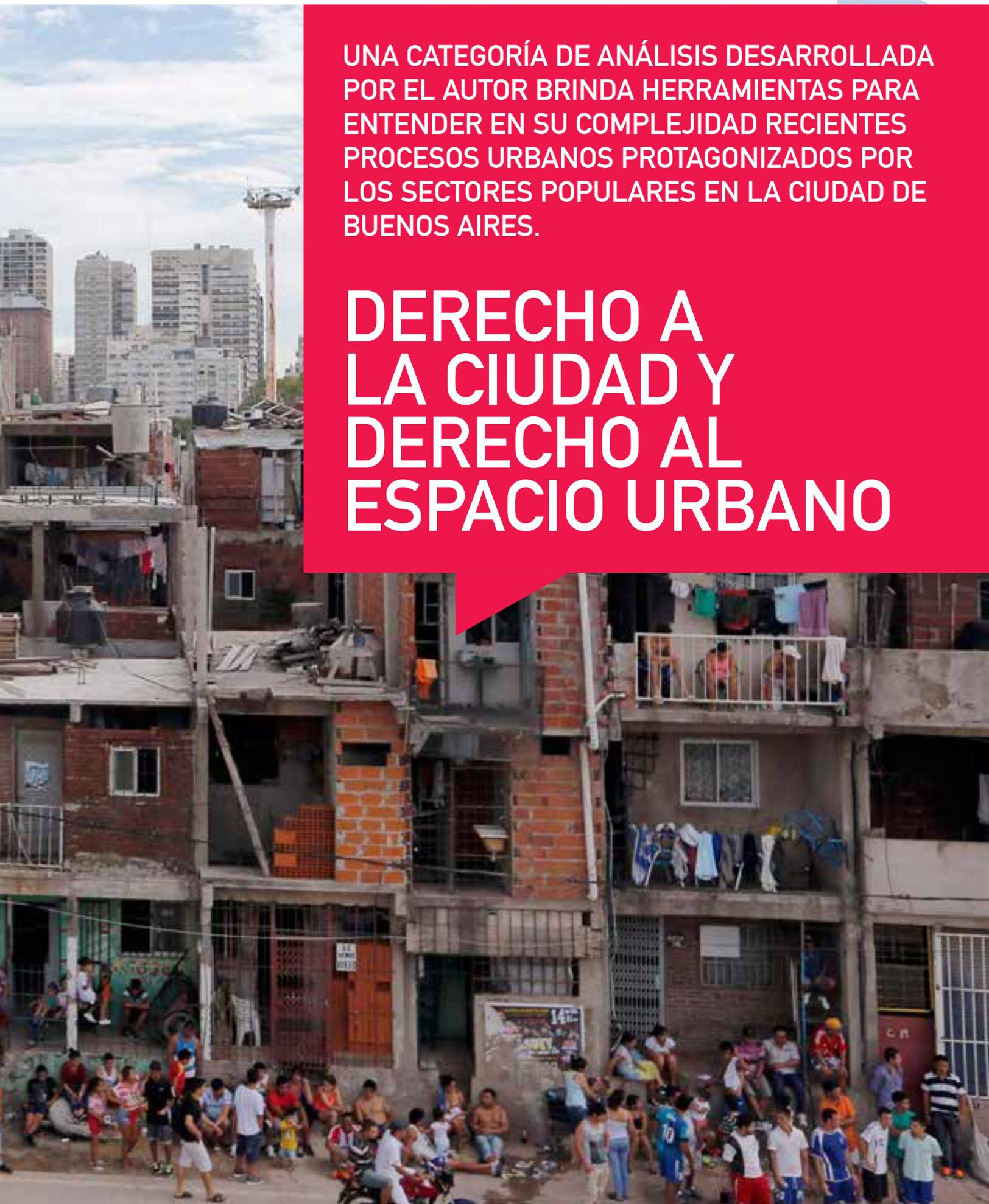


por **OSCAR OSZLAK**. *PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. en Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Creador y ex Director de la Maestría en Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET. Profesor Titular en Programas de Posgrado de las Universidades de San Andrés, FLACSO, Tres de Febrero, San Martín, Buenos Aires y otras. Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Personalidad Destacada de las Ciencias Económicas, Políticas y Sociales por Ley de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Premio “Domingo F. Sarmiento” del H. Senado de la Nación Argentina (2017). Autor de diversos libros.*



UNA CATEGORÍA DE ANÁLISIS DESARROLLADA POR EL AUTOR BRINDA HERRAMIENTAS PARA ENTENDER EN SU COMPLEJIDAD RECIENTES PROCESOS URBANOS PROTAGONIZADOS POR LOS SECTORES POPULARES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

DERECHO A LA CIUDAD Y DERECHO AL ESPACIO URBANO



En esta nota compararé el difundido concepto de “derecho a la ciudad” con el menos conocido de “derecho al espacio urbano”, que acuñara en 1991 para la primera edición de mi libro *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, recientemente reeditado. El objetivo no es solo marcar las diferencias entre ambos, sino también reflexionar sobre la posible utilidad de mi concepto para su nueva aplicación al análisis de algunos procesos sociales urbanos que tuvieron como escenario a Buenos Aires y su periferia, y como protagonistas a los sectores populares residentes en este territorio. A diferencia de los procesos estudiados durante la dictadura, estos otros tuvieron lugar desde la recuperación de la democracia hasta la fecha. Los resultados de la investigación sobre estos procesos serán presentados en un futuro libro actualmente en preparación.

El derecho al espacio urbano

En *Merecer la Ciudad* analicé varios planes y políticas adoptados por la última dictadura militar argentina, que tendieron a expulsar a los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires. Propuse allí el concepto de “derecho al espacio urbano” como categoría de análisis para resumir la cuestión fundamental que, según me pareció advertir, subyacía a los diferentes casos de estudio examinados en ese libro: la erradicación de “villas de emergencia”, la eliminación del régimen de alquileres amparados, las expropiaciones para la construcción de autopistas y la relocalización de industrias contaminantes. La implementación de estas políticas produjo un considerable impacto sobre la localización espacial de los pobres urbanos, sobre todo su desplazamiento físico, en una dirección centrífuga respecto de las zonas más privilegiadas de la ciudad.

Implícitamente, el concepto hacía referencia a distintos tipos de “derechos”, que pueden ejercerse a partir de tres modalidades de actuación diferentes:

1. Ejercicio de derechos jurídicos.

Goce de los derechos de uso, goce y disposición de la propiedad en que se encuentra emplazada la vivienda o lugar de trabajo, reconocidos por los códigos y la legislación (propiedad, hipoteca, locación, usufructo, donación, servidumbre, etc.).

2. Derecho a incidir sobre políticas o acciones de terceros, relacionadas con la localización.

Capacidad de intervención individual o colectiva en asuntos que afectan de algún modo la residencia o lugar de trabajo, tales como eventual reducción del valor inmobiliario, riesgos a la seguridad, peligro de contaminación ambiental, etc.

3. Derecho a las oportunidades relacionadas con la localización.

Goce de las externalidades en materia educacional, recreativa, ocupacional, asistencial u otras, asociadas con la localización de la residencia o lugar de trabajo.

Durante los interregnos democráticos entre dictaduras, pero también bajo algunos regímenes autoritarios, los sectores populares



consiguieron acceder al suelo urbano sin haber adquirido un título jurídico sobre el espacio, en tanto otros sectores pudieron haber sufrido limitaciones frente a la posibilidad de disponer de sus propiedades (sobre todo, durante la vigencia del régimen de alquileres amparados). El acceso de los pobres a la ciudad fue posible gracias a la pasividad, omisión o tolerancia de gobiernos que, por lo general, fueron incapaces de hallar soluciones más integrales a los problemas de vivienda. En cambio, el “regreso al Código Civil” que enarboló la dictadura como consigna, cerró virtualmente a esa población las vías de acceso a la ciudad.

La desactivación política producida en esa época, que enmudeció a la sociedad y, prácticamente, le impidió expresarse, también debilitó en extremo el ejercicio del segundo tipo de derecho: ante las decisiones de erradicación, de desamparo, de expropiación o de relocalización, adoptadas autoritariamente por un régimen que no dialogaba e ignoraba las asordadas voces de la sociedad, la eventual intervención en defensa de ese derecho prácticamente desapareció como opción de acción individual o colectiva.

Por lo tanto, en *Merecer la Ciudad*, ante la amenaza de expulsión de la ciudad de los pobres urbanos afectados por las políticas de la dictadura, el derecho que más interesaba era el tercero: la pérdida, por parte de esos sectores, del goce de las externalidades asociadas a la localización (ocupacionales, educativas, recreativas, asistenciales u otras). Porque, en definitiva, ese desplazamiento forzado no solo no resolvía el problema de acceso al espacio urbano de esos sectores, sino que lo agravaba en extremo, frente a las opciones de “solución habitacional” que debían procurarse ante la sistemática acción erradicadora.

Con el retorno a la democracia, y aun cuando las cuestiones analizadas en aquel texto continúan básicamente irresueltas, las tres modalidades con que se manifiesta el derecho al espacio urbano adquirieron de nuevo casi plena vigencia. Con respecto al primero de ellos, las ocupaciones ilegales volvieron a ser toleradas y los títulos precarios o inexistentes fueron en muchos casos convertidos en dominios legalmente reconocidos. Más aún, un submercado inmobiliario de la informalidad se creó bajo las nuevas condiciones políticas. Con la democracia también reaparecieron los movimientos, institucionalizados o espon-

táneos, de defensa y reivindicación de derechos relacionados con el hábitat, frente a la amenaza de políticas y acciones que podían afectar las condiciones de la vivienda o actividad. Y, desde luego, esos mismos movimientos resisten hoy la posible pérdida de las citadas externalidades o, más aun, demandan el mejoramiento de la calidad de vida en los lugares de residencia precarios donde habitan, a través de políticas de radicación, mejoramiento de infraestructura y regularización dominial. En definitiva, la democracia devolvió a los pobres urbanos la posibilidad de expresarse y reclamar la vigencia de los tres tipos de derechos al espacio urbano contenidos en mi definición, aunque sus demandas sigan insatisfechas.

Reconstruir analíticamente esos escenarios microsociales sería, naturalmente, una tarea imposible. La opción metodológica que propongo para mi futuro libro es construir analíticamente unos pocos grandes escenarios en los que se dirime la suerte de las políticas públicas que afectan el derecho al espacio de los pobres urbanos e identificar las acciones y conflictos típicos observables en esos espacios de interacción, teniendo en cuenta los cambios producidos durante el período estudiado en los contenidos y orientaciones de las políticas estatales relevantes. La pregunta de investigación ya no será la de *Merecer la Ciudad*, o sea, cómo se hace política en un contexto autoritario, sino establecer en qué medida y bajo qué condiciones los sectores populares consiguieron acceder a la ciudad y permanecer en ella. He seleccionado, para el análisis, tres escenarios que permiten describir la particular dinámica interactiva que, en última instancia, resulta determinante para interpretar la suerte corrida por los diferentes sectores sociales con respecto a su derecho al espacio urbano y, de paso, también permiten explicar en parte las transformaciones en la fisonomía y estructura urbanas. Tres escenarios que ofrecen un panorama bastante representativo de los conflictos generados en torno al derecho a residir en la ciudad por parte de los sectores populares: 1) el repoblamiento de villas de emergencia y asentamientos populares en la ciudad de Buenos Aires; 2) los conflictos alrededor del mercado de locaciones urbanas en la CABA, y 3) el proceso de gentrificación en barrios de la ciudad y de suburbanización o periurbanización de elites en su periferia.

El derecho a la ciudad

La investigación servirá también para poner a prueba la validez que atribuyo al concepto de derecho al espacio urbano para caracterizar diferentes modalidades y alcances con que puede manifestarse su ejercicio, sea bajo regímenes autoritarios o democráticos. Servirá asimismo para contrastarlo con el de “derecho a la ciudad”, otro concepto de parentesco cercano que, desde su planteamiento por Henri Lefebvre hace medio siglo, pero sobre todo desde fines del siglo pasado, ha venido ganando creciente atención en los estudios de sociología urbana y en diversas disciplinas preocupadas por el así llamado “enfoque de derechos”.

Si bien durante la investigación que condujo a mi libro anterior tropecé con el texto de Lefebvre *–El derecho a la ciudad (1967)–*, consideré en ese momento que el término “derecho a la ciudad” no expresaba cabalmente la idea subyacente al concepto alternativo que decidí acuñar. La decisión no obedeció a un rapto de presunta originalidad, sino más bien a la interpretación de que ese concepto colocaba el énfasis en el derecho de la gente a que el Estado (o los “poderes fácticos”) no transformaran arbitrariamente la ciudad, desde una lógica puramente capitalista de valorización y comercialización del suelo. A mi juicio, Lefebvre denunciaba el impacto negativo que experimentaban las ciudades en países capitalistas, al transformarse en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. El derecho a la ciudad aparecía, entonces, como la posibilidad de que la gente volviera a adueñarse de la ciudad, rescatando al hombre como protagonista central e instaurando la posibilidad de una vida digna para todos, convirtiéndola en escenario de encuentro para la vida colectiva (puede verse más sobre el tema en el trabajo de Charlotte Mathivet, “El Derecho a la Ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘otra ciudad posible’”, de 2009).

Cuando publiqué *Merecer la Ciudad* por primera vez, no se habían escrito todavía los trabajos de David Harvey, Edouard Soja, Etienne Balibar, Loïc Wacquant, Jordi Borja y otros autores, que dieron al concepto mayor alcance y profundidad. Para Harvey *–Urbanismo y desigualdad social (1992)–*, el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Para Jordi Borja *–“Espacio público y derecho a la ciudad”. Viento del Sur. Por una izquierda alternativa (2011)–*, es un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas; un espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. Es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se se posi-



lite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos (de trabajo, de salud, de educación, de vivienda), así como de recursos simbólicos (participación, acceso a la información, etc.). Wacquant *–Los Condenados de la Ciudad (2007)–*, por su parte, se refiere a las “zonas de no derecho” resultantes de los procesos de marginalidad avanzada, producto a su vez del nuevo régimen de relegación socioespacial y cerrazón excluyente. Las relaciones y las significaciones vividas en los guetos o zonas relegadas constituirían, según este autor, una nueva “ciudadanía marginal” signada por su segregación racial y de clase.

Pero tal vez es el más reciente concepto de “justicia espacial”, propuesto por Soja, el más cercano a mi concepción del derecho al espacio urbano. En su obra *En busca de la justicia espacial (2010)*, este autor afirma que “la espacialidad de la (in)justicia... afecta a la sociedad y la vida social tanto como los procesos sociales dan forma a la espacialidad o geografía específica de la (in)justicia”. Tal como lo plantea Raúl Bravo Aduna, “Soja se da a la tarea de ver cómo es que geografía y política, lo social y lo espacial, historia y topografía, son fuerzas dinámicas que

El derecho al espacio urbano pretende colocar en el centro del debate el conflicto entre la lógica individual (o colectiva) y la lógica estatal, en el desenlace de los enfrentamientos sociales urbanos.



afectan todo proceso humano de maneras significativas” (“La búsqueda de justicia espacial de Edward Soja”, 2010. En Internet: <https://estudioscultura.wordpress.com/2012/10/31/la-busqueda-de-justicia-espacial-de-edward-soja/>).

El “derecho al espacio urbano” pretende ser un concepto más modesto y, a la vez, más específico. Parte de considerar las opciones de acción de un individuo, sin referencia a un pretendido derecho colectivo de la ciudadanía. En función de una compleja combinación de variables (restricciones que plantea la estructura social, marco de políticas públicas, capacidades personales), un individuo accede o no a la ocupación de un espacio urbano (sea bajo la forma de propiedad, alquiler, usurpación u otras); decide o no sumarse a instancias de acción colectiva en defensa de ese espacio; y como resultado de las mutuas determinaciones de esas variables, gana o pierde el derecho a esa ocupación, a esa defensa y/o a las externalidades positivas o negativas asociadas al espacio que finalmente consiguió ocupar. Como señalara Charles Tilly –*Durable Inequality. Los Angeles and London* (1998)–, los derechos serían productos

resultantes de esas luchas. Agrego por mi parte, en tal sentido, que la ciudadanía sería el resultado histórico de las disputas celulares y colectivas, entabladas en múltiples escenarios de conflicto.

El concepto que propuse se inspiró más en una pérdida que en una conquista de derechos. Surgió, en realidad, del contraste entre una situación en que sectores populares pobres habían conseguido, de algún modo, acceder a una vivienda y, por lo general, a un trabajo en la ciudad; y otra situación en que un régimen autoritario decidió privarlos de los beneficios que gozaban por la centralidad de su localización residencial o laboral. Y así como la lógica individual y la capacidad de “agencia” –en los términos que Guillermo O’Donnell planteó en *Democracia, agencia y Estado* (2010) y que utiliza la filosofía clásica– lleva al individuo a intentar resolver de algún modo esa necesidad elemental de subsistencia que significa procurarse una vivienda y un lugar de trabajo, un denso haz de políticas públicas puede promover, restringir o condicionar de manera muy diversa su capacidad de acción individual. Es este contraste entre democracia y autorita-

rismo, entre agencia e intervención estatal, el que otorga sentido a ese derecho al espacio urbano.

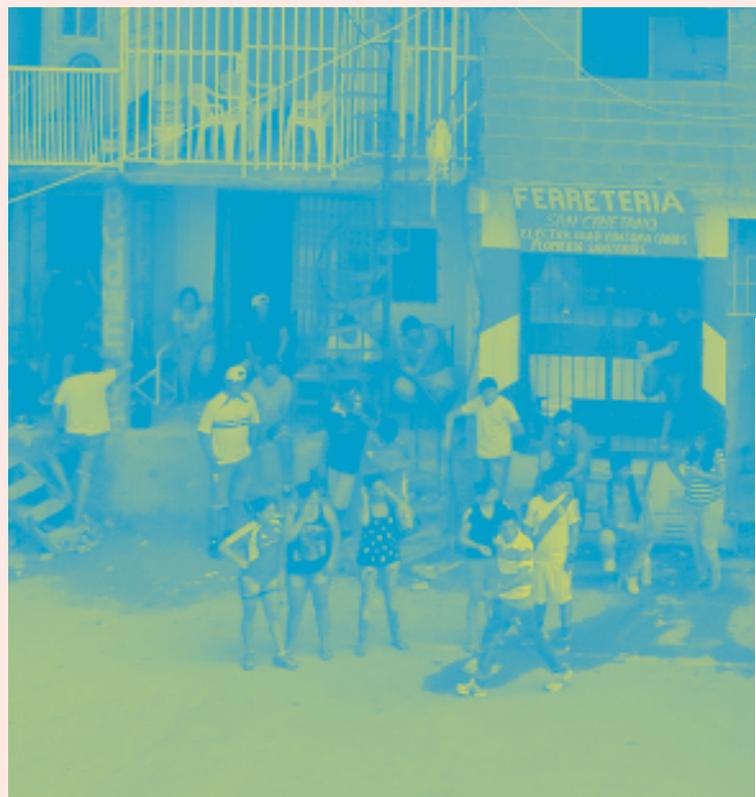
Además, son los diferentes alcances de este derecho los que también entran en juego en este intento de conceptualización. Cierta tipo de autoritarismo puede llegar al efectivo desconocimiento de las tres modalidades de derecho que he caracterizado –como ocurrió con la última dictadura–, la que no sólo erradicó a los villeros o desamparó a los inquilinos, sino también coartó su capacidad de manifestarse y los condenó a condiciones materiales de vida mucho más miserables. Bajo tales condiciones, la tensión entre democracia y marco político-legal no podía superarse mediante lo que Etienne Balibar –*Ciudadanía* (2013)– llamó la “insurrección ciudadana”, una movilización pacífica, masiva, organizada, a partir de la ocupación de las instituciones existentes y con el consenso de la mayoría de la ciudadanía. Tales condiciones eran impensables bajo un régimen en el que la “insurrección” no sólo podía ser rápidamente desbaratada, sino que también podía significar la muerte.

El descripto no es el único escenario posible. “Dictablandas”, como la de Singapur, pueden promover a través de créditos baratos y de largo plazo la posibilidad de que la mayoría de la población acceda a la propiedad de una vivienda. En democracia, a su vez, las protestas de pobladores o residentes relacionadas con la defensa de su espacio son más respetadas o toleradas y, salvo excepciones, la negociación y la búsqueda de soluciones entre Estado y ciudadanos constituye el mecanismo habitual para resolver situaciones de conflicto.

El contraste con el planteo del derecho a la ciudad, por más que este concepto es aún polisémico, es no obstante evidente. Como afirma Harvey, “el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización”. Obviamente, al marcar este contraste no pretendo desconocer que la urbanización siempre ha sido un fenómeno de clase y que ello no es sino un rasgo más del capitalismo, visto como modo de organización social y ya no sólo como modo de producción. Pero, insisto, el derecho al espacio urbano pretende colocar en el centro del debate el conflicto entre la lógica individual (o colectiva) y la lógica estatal, en el desenlace de los enfrentamientos sociales urbanos.

Escenarios: una interpretación gráfica

Como ya señalé, esos enfrentamientos tienen lugar en múltiples escenarios o arenas de conflicto, en los que oferentes y demandantes de “espacio urbano” consiguen o no acceder a la ciudad o permanecer en ella, y por lo tanto, gozar o no de los diferentes tipos de derechos a que hace referencia la aludida definición. Empleo el término “espacio urbano” para referirme al resultado de las transacciones entre oferentes y demandantes de oportunidades de acceso, permanencia y/o aprovechamiento de las externalidades de la ciudad, dentro del marco de políticas estatales que promueven, facilitan o impiden tales transacciones, o las sesgan en favor de alguna de las partes. Los oferentes incluyen, por ejemplo, a locadores, constructores, desarrolladores, bancos, firmas inmobiliarias u otros agentes; los demandantes, a potenciales propietarios, inquilinos, usurpadores de casas o



terrenos, autoconstructores u otros. Por su parte, la presencia estatal puede manifestarse a través de políticas activas o de omisiones, deliberadas o no, capaces de alterar las relaciones de fuerza y los intereses de oferentes y demandantes en favor de unos u otros.

Para resumir lo planteado y poner a prueba la utilidad del concepto de derecho al espacio urbano, propongo observar el Gráfico 1, donde un triángulo identifica tres tipos de interacciones: 1) las que denominaré “genéricas”, conformadas por intercambios entre actores ubicados **en dos** vértices diferentes (oferentes-demandantes; Estado-oferentes; Estado-demandantes); 2) las establecidas entre actores al **interior de cada** vértice (v.g. entre distintos oferentes, demandantes o agencias estatales entre sí), y 3) las resultantes de conflictos entablados en escenarios específicos, a partir de la concurrencia física o virtual de actores ubicados en **los tres** vértices.

En el futuro libro, las interacciones del primer tipo serán puramente descriptivas y servirán, sobre todo, para caracterizar las transformaciones generales experimentadas por la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de las decisiones (u omisiones) de los diferentes actores que han intervenido en el espacio urbano durante el período histórico abarcado por el estudio. Las interacciones dentro de cada vértice servirán tanto para explicar en parte las transformaciones macro, como para interpretar su papel en la resolución de los aspectos centralmente tratados en los escenarios de enfrentamiento elegidos.

Por último, las interacciones del tercer tipo serán las que concentren el objeto de investigación principal. Se trata de tres escenarios de desintegración socio-urbana que no hacen más que reflejar los resultados de una lucha desigual por el derecho al espacio urbano. Una lucha en la que la primacía del mercado, común a los tres escenarios, no es sino una cara más de una organización social capitalista prácticamente inmune a la acción reguladora y compensadora del Estado.

Gráfico 1

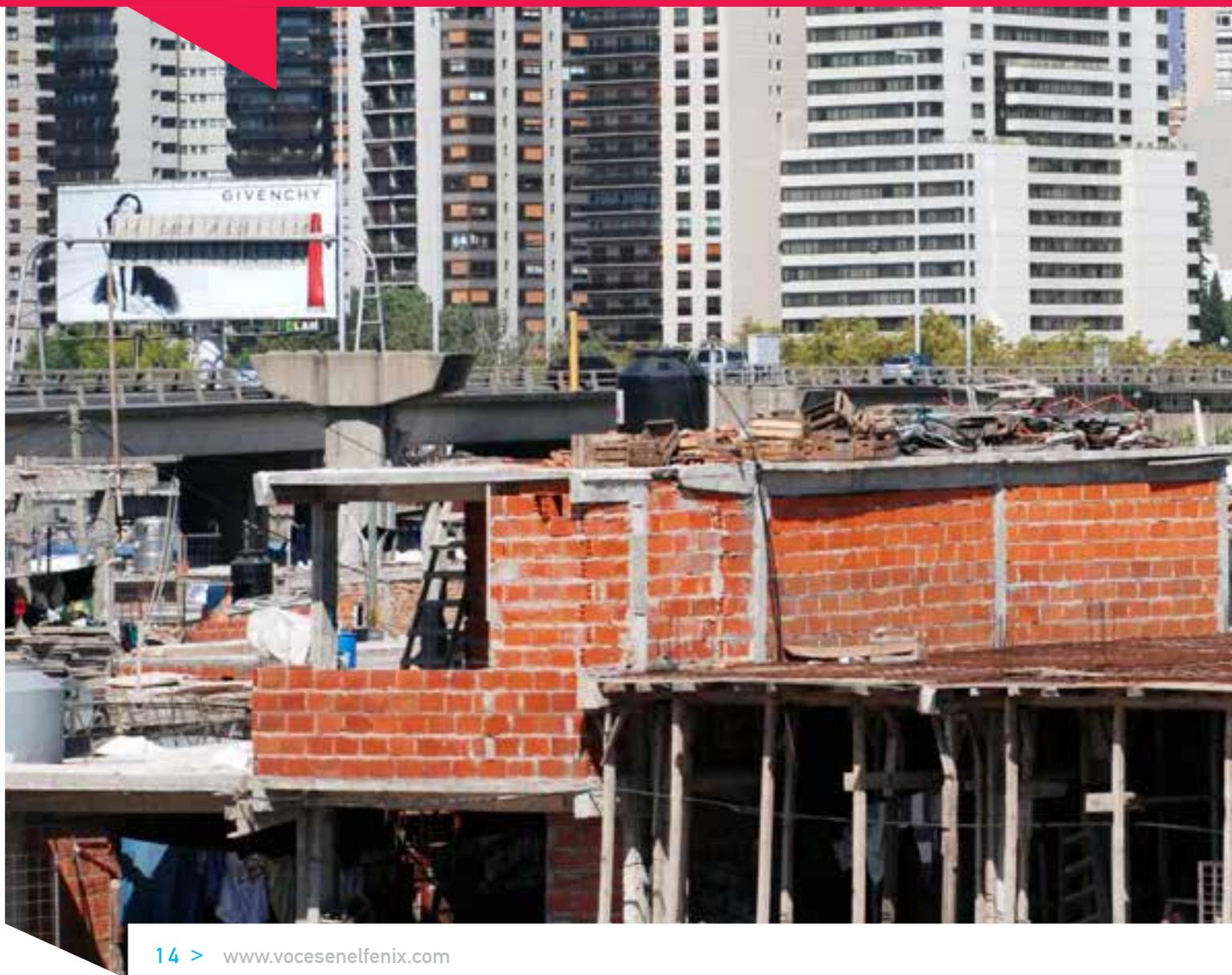


El gráfico se inspira en el conocido “triángulo de Sábato”, que a su vez reconoce como antecedente la versión Eisenhower del llamado “complejo militar-industrial”. El “triángulo” clásico fue modificado, introduciendo la graficación de escenarios.



A LOS CONTRASTES HISTÓRICOS NORTE/SUR Y CENTRO/PERIFERIA SE SUMAN HOY NUEVAS DIFERENCIACIONES, QUE CONDICIONAN EL ACCESO PLENO E INCLUSIVO A LA CIUDAD PARA UNA PARTE IMPORTANTE DE SU POBLACIÓN.

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS DESIGUALDADES SOCIODEMOGRÁFICAS EN BUENOS AIRES





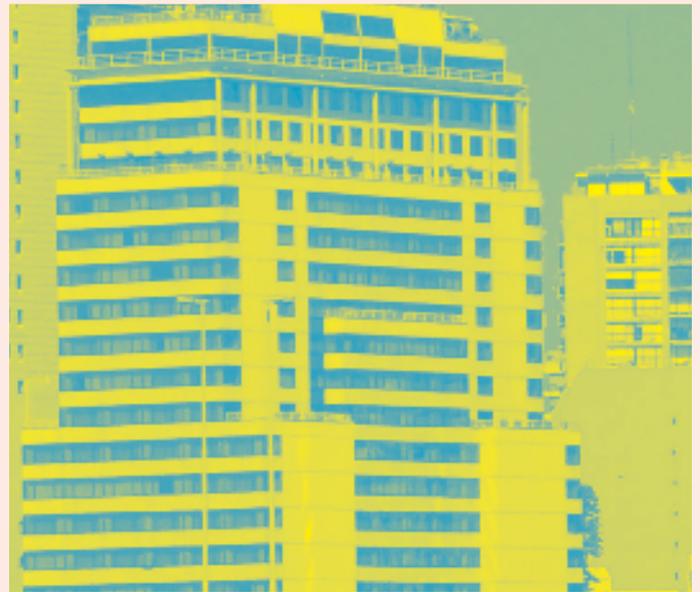
por **MARIANA MARCOS**. Socióloga (Universidad de Buenos Aires), Especialista en Demografía Social (Universidad Nacional de Luján) y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, y docente e investigadora de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investiga temas de geo-demografía y desigualdades intraurbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires

por **GABRIELA MERA**. Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, y docente e investigadora de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Se especializa en temas de migración y distribución espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

¿Qué tiene la geo-demografía para aportarnos sobre la ciudad y sus pobres?

Susana Torrado, referente indiscutida de los estudios demográficos en la Argentina, nos recuerda de forma didáctica en cada uno de sus libros, artículos y clases magistrales que los comportamientos individuales en los que se ponen en juego derechos humanos fundamentales, de forma agregada determinan atributos demográficos básicos de la población. Así, al elegir con quién se comparte la vivienda y se hace equipo para cubrir los gastos cotidianos, queda determinada (de forma agregada) la *estructura que tienen los hogares*; al decidir si se tiene hijos, cuándo se los tiene y cuántos serán en total, se contribuye a la cantidad de nacimientos que ocurren anualmente en una población (*natalidad*) y la cantidad total de hijos que tienen las mujeres a lo largo de su vida fértil (*fecundidad*); la búsqueda de los mayores niveles de bienestar posibles en un contexto determinado –lo cual incluye el acceso a los máximos estándares de salud– incide en los fallecimientos que se producen anualmente (*mortalidad*) y en el tiempo de vida promedio de las personas (*esperanza de vida*); y con los desplazamientos y la búsqueda del mejor lugar para vivir quedan determinados los *patrones migratorios* y la *distribución espacial de la población*.

En este ejercicio de sus derechos –atravesado tanto por preferencias compartidas como por (im)posibilidades individuales y estructurales–, los grupos sociales imprimen sus características agregadas en distintas escalas, dando origen a diferencias entre



el campo y la ciudad, entre regiones, entre provincias e inclusive entre las áreas de la ciudad en las que preponderan unos y otros. En el nivel urbano, que es el que interesa aquí, las pujas por el acceso a las zonas más valoradas, mejor conectadas y dotadas de servicios, y con viviendas más confortables, quedan cristalizadas en la conformación de contextos en los que se asientan grupos sociales distintos, que imprimen sus atributos sociodemográficos en ellos. En este marco, lo que proponemos es entender a *los pobres* como aquellos actores que ven vulnerados sus derechos en una estructura social eminentemente desigual, y a las áreas pobres de la ciudad como aquellos lugares a los que lograron acceder los sectores más desfavorecidos de la población en una estructura espacial eminentemente polarizada.

De esta manera, haciendo foco en la *dimensión territorial* de los comportamientos demográficos –agregándole el “geo” a la demografía–, nos proponemos incorporar a la discusión sobre la pobreza urbana dos dimensiones fundamentales, que sólo pueden abordarse desde una mirada cuantitativa. Por un lado, la posibilidad de sobrevolar la ciudad y recuperar la escala macrosocial metropolitana (la aglomeración Gran Buenos Aires en su conjunto), pero descomponiéndola a su vez a nivel microespacial para captar sus profundas desigualdades internas. Y, por otro lado, trascender el universo de “los pobres”, para incluir a toda la escala social, de manera de entender las particularidades que atraviesan a la base de la estructura en contexto y desde una perspectiva relacional.



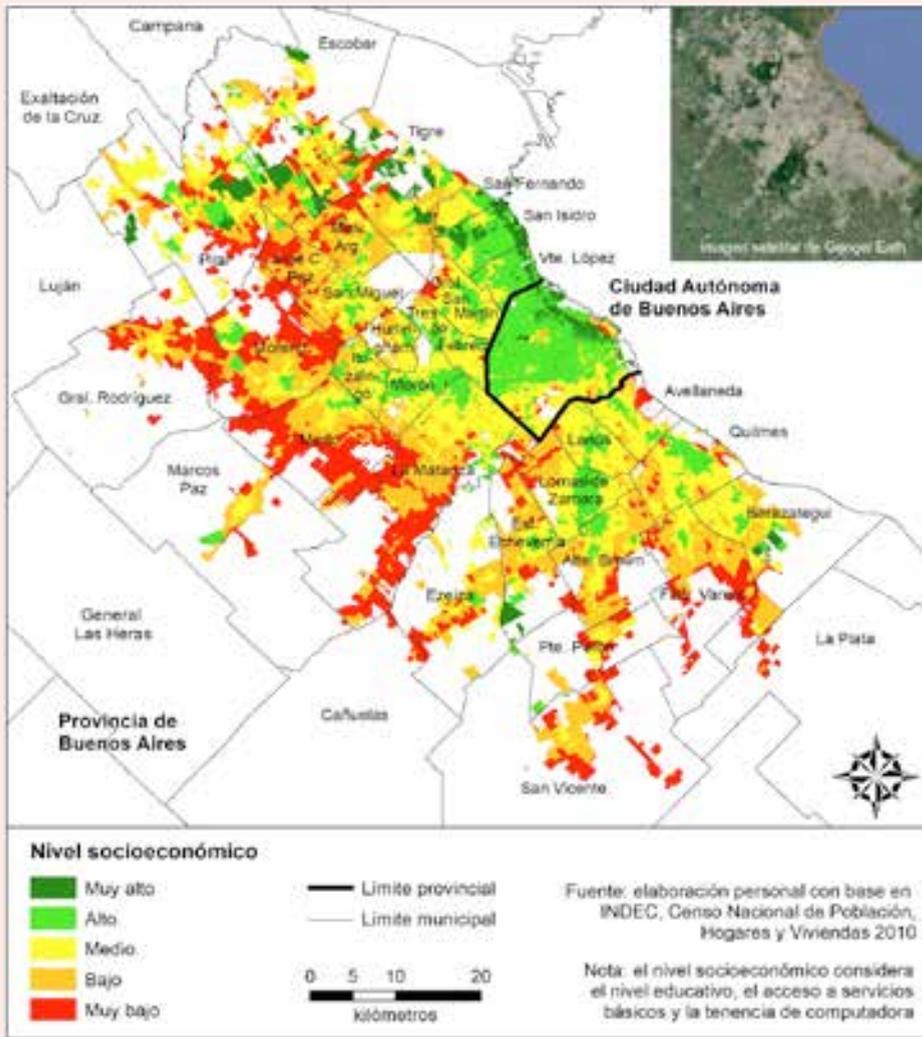
Explorar la dimensión territorial de la pobreza urbana resulta imprescindible, dado que el territorio no es simplemente un escenario, ni tampoco un mero reflejo de las relaciones y desigualdades sociales: es un factor activo que contribuye a la reproducción social.

Buenos Aires, un asentamiento humano desigual

Buenos Aires es un ámbito complejo en muchos sentidos. En primer lugar, si se hace abstracción de las caprichosas subdivisiones político-administrativas (provincias y municipios) y del imaginario colectivo (Capital y conurbano), y se atiende a la totalidad de la *mancha urbana* que se recorta en el territorio, Buenos Aires es una aglomeración o asentamiento humano de aproximadamente 246 hectáreas y 14 millones de habitantes. Se despliega sobre la totalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y parte de la provincia de Buenos Aires, abarcando de forma total 14 partidos bonaerenses y parte del territorio y la población de otros 18. Es decir que su administración no solo no está centralizada, sino que recae en 2 gobiernos provinciales y 32 gobiernos municipales, entre los que se pueden encontrar grandes diferencias de recursos –humanos y presupuestarios– y orientaciones políticas. La geo-demografía viene a completar este panorama, dando cuenta de la existencia de profundas desigualdades territoriales a su interior (socioeconómicas, demográficas y de condiciones de vida) de trama muy distinta a la político-administrativa. Según datos del último Censo de Población de 2010, la Aglomeración Gran Buenos Aires cuenta con 13.588.171 personas, de las cuales 3.800.000 se encuentran fundamentalmente en un área de nivel socioeconómico alto o muy alto conformada por el centro y norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios costeros del norte (Vicente López y San Isidro) y las zonas centrales de los demás municipios localizadas a lo largo de las vías de comunicación ferroviarias que dinamizaron el crecimiento de la ciudad durante la etapa industrial (1930-1970). Desde este núcleo, el nivel socioeconómico se degrada progresivamente hacia la periferia, y las áreas de nivel socioeconómico intermedio, que reúnen unos 4.000.000 de habitantes, son la antesala de las áreas más degradadas y peor comunicadas, por tratarse de zonas periféricas o intersticiales (entre los ejes de crecimiento de la ciudad), en las que se asientan 5.600.000 personas. Las villas y los barrios cerrados constituyen una importante excepción a este patrón, en tanto algunas de las primeras –las que sobrevivieron a los intentos de erradicación de la última dictadura– se encuentran localizadas dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la totalidad de los segundos, donde se asentaron familias de mayores recursos desde fines del siglo XX, se localizan en la periferia de la ciudad, irrumpiendo en los contextos que tradicionalmente habían estado reservados para los sectores populares.

La estructura actual de la Aglomeración Gran Buenos Aires cristaliza así, como capas superpuestas de su historia, las huellas de diferentes procesos, donde los contrastes históricos entre el eje *norte* y la zona *suroeste*, el *centro* y la *periferia*, conviven ahora con nuevas diferencias a nivel microespacial, tanto en el centro como en las afueras de la mancha urbana, quedando conformado un difícil panorama que desafía y condiciona el acceso pleno e inclusivo a la ciudad para una significativa porción de su población.

Figura 1. Nivel socioeconómico y límites provinciales y municipales. Aglomeración Gran Buenos Aires, 2010



Lo que esconden los promedios: las poblaciones de la ciudad

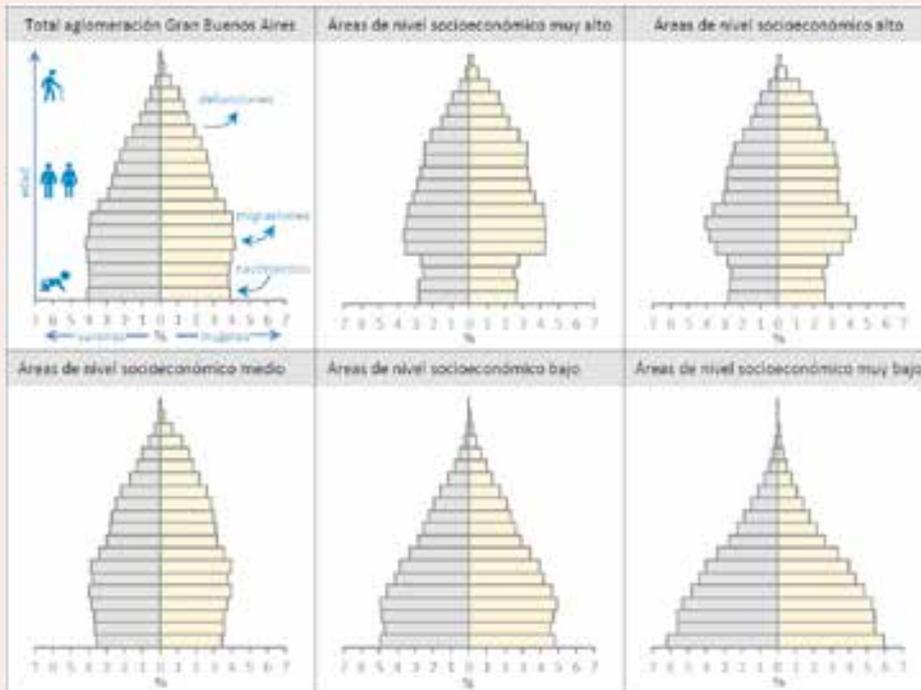
Si se “desarman” los datos demográficos agregados de la ciudad para explorar cómo es la población de contextos de diferente nivel socioeconómico, en líneas generales, cuanto menor es este último, más joven y equilibrada por sexo es la *estructura de la población*, es decir que más abultada es la base de la pirámide, donde se ubican los niños y adolescentes, y más estrecha la cúspide, donde se ubican los adultos mayores y ancianos; y más simétrico el lado izquierdo (varones) con respecto al derecho (mujeres). De este modo, en los sectores de la ciudad más acomodados los menores de 20 años representan el 21,4% de la población y los adultos de 65 o más años el 16,8%, mientras que en los contextos más desfavorecidos los niños y adolescentes son casi el 45% de la población y los adultos mayores apenas representan el 3,5%. También son más los inmigrantes en las áreas de nivel socioeconómico bajo, lo cual deja en evidencia

las dificultades adicionales que tienen estos colectivos para acceder a otros contextos de la ciudad.

El panorama demográfico se completa con la *estructura de los hogares*, que refleja el modo en que las personas se organizan solas o con otras para proveerse de un techo y cubrir sus gastos cotidianos. La pauta general compartida por más de tres cuartas partes de los hogares metropolitanos es vivir en familia, es decir, convivir con una pareja y/o hijos. Ahora bien, las “familias tipo”, integradas por una pareja sola o con sus hijos, constituyen solo la mitad de los hogares, y coexisten con otras formas familiares que incluyen la monoparentalidad (madre o padre con hijos) y el allegamiento de otros familiares y no parientes, así como con hogares constituidos por una única persona. Los contextos de la ciudad de nivel socioeconómico más bajo se caracterizan por el escaso peso de los hogares de una persona, el mayor tamaño de los hogares de más de una persona (al punto de que el 38% tiene 5 o más miembros), la mayor presencia de familias, que alcanzan el 85%, y por la mayor frecuencia de arreglos residenciales que incluyen la incorporación al hogar de personas ajenas al núcleo familiar.

Lo que está por detrás de estos grandes números son los distintos comportamientos demográficos que los grupos sociales imprimen en el territorio de la ciudad, determinados a su vez por una conjunción de factores en la que se encuentran tanto pautas culturales específicas como desigualdades en el acceso a los recursos. Los demógrafos han documentado ampliamente el hecho de que las familias pobres tienen una dinámica demográfica más acelerada, lo cual valió que la propia Susana Torrado bautizara “Vivir apurado para morirse joven” uno de sus trabajos más conocidos: los jóvenes salen de la familia de origen para formar una propia más temprano, las mujeres tienen hijos más pronto y en mayor cantidad y las personas mueren antes. Decidir cuántos hijos se tiene y cuándo, llegar a viejos, contar con una vivienda propia para hacer una primera experiencia independiente al salir de la familia de origen, para formar una familia o para transitar la vejez, no son derechos que estén garantizados para todos.

Figura 2. Pirámides de población según nivel socioeconómico del área. Aglomeración Gran Buenos Aires, 2010.



Fuente: elaboración personal con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

Cuadro 1. Estructura demográfica de la población y los hogares según nivel socioeconómico del área. Aglomeración Gran Buenos Aires, 2010

Indicadores	Áreas con nivel socioeconómico					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Población	497.211	3.357.913	4.081.830	4.072.074	1.579.143	13.588.171
Edad						
0-19	21,4	21,5	29,1	38,5	44,8	31,6
20-64	61,7	61,2	58,1	55,0	51,8	57,3
65 y más	16,8	17,3	12,8	6,6	3,5	11,1
Razón de masculinidad	82,9	85,3	92,0	97,5	101,6	92,6
% de extranjeros ¹	8,9	7,9	7,3	8,0	14,1	8,5
Hogares	203.348	1.308.838	1.290.034	1.096.814	402.323	4.301.357
Tipo de hogar ²						
Unipersonal	33,0	27,4	16,8	11,6	10,8	18,9
Familia completa nuclear	46,6	48,0	50,4	51,7	54,3	50,2
Familia monoparental nuclear	8,5	10,3	11,7	12,3	12,1	11,3
Familia competa extensa/compuesta	3,2	5,4	10,5	13,1	12,9	9,5
Familia monoparental extensa/compuesta	1,5	2,9	5,7	7,0	6,1	5,0
Otro	7,2	5,9	5,0	4,2	3,8	5,1
Tamaño medio de los hogares multipersonales ³	3,1	3,1	3,5	4,0	4,2	3,6
% hogares multipersonales de 5 o más personas	12,9	11,8	22,2	33,5	38,4	23,8

Fuente: elaboración personal con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

¹ Población censada en viviendas particulares.

² Unipersonal: conformado por una única persona; familia completa nuclear: pareja sola o pareja con hijo(s); familia monoparental nuclear: madre/ padre con hijo(s); familia completa extensa/ compuesta: pareja sola o pareja con hijo(s) + otros parientes y/u otros no parientes; familia monoparental extensa/ compuesta: madre/padre con hijo(s) + otros parientes y/u otros no parientes; otro: personas no emparentadas y/o parientes no nucleares.

³ Cantidad promedio de personas.

La vulneración de derechos básicos en determinados sectores de la ciudad es aún más evidente cuando se estudian las características educativas y ocupacionales de la población y sus condiciones habitacionales.

En relación con el acceso a la *educación*, áreas con condiciones socioeconómicas diversas se traducen en brechas educativas profundas. Si bien el analfabetismo no constituye un problema significativo en esta ciudad, las principales desigualdades se vinculan con la extensión del recorrido realizado en el sistema educativo formal. En las áreas de nivel socioeconómico muy bajo, 2 de cada 10 adultos no completaron los estudios primarios, y casi 6 de cada 10 apenas terminaron el nivel primario o cursaron algunos años del secundario. El acceso a la educación superior en estos entornos –ubicados en su mayoría en la periferia de la aglomeración, alejados incluso de las nuevas ofertas educativas, que tendieron a emplazarse en los centros de los municipios del Gran Buenos Aires– es fuertemente excluyente: menos del 1% cuenta con título universitario, y un porcentaje apenas mayor completó los estudios terciarios. Este panorama educativo constituye

el extremo inferior de una gradiente de situaciones cuyo extremo opuesto (las áreas donde priman las condiciones socioeconómicas más favorables) parece remitir a una ciudad diferente, donde la población que no completó el primario es prácticamente inexistente y más de la mitad (51,3%) cuenta con título universitario.

Los niños y jóvenes que están en edad escolar (entre 15 y 17 años), en su amplia mayoría se encuentran escolarizados, pero la asistencia a la escuela se encuentra atravesada por otras brechas que afectan las posibilidades de inserción futura de los jóvenes. Un problema fundamental en este sentido se vincula con el acceso a la tecnología. En los entornos de nivel muy bajo, casi la mitad (47,3%) de los niños y adolescentes en edad escolar no usan computadora y tres cuartas partes de los hogares no cuentan con computadora en la vivienda.

En lo referente al *acceso al mercado laboral*, en el año 2010 el nivel de desocupación entre la población económicamente activa era de 5,8 en la Aglomeración Gran Buenos Aires, con una tendencia a profundizarse cuanto menor es el nivel socioeconómico del área, llegando a 7,0 entre las de nivel más bajo.

Cuadro 2. Características educativas y ocupacionales según nivel socioeconómico del área. Aglomeración Gran Buenos Aires, 2010

Indicadores	Áreas con nivel socioeconómico					Total	
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo		
% de población (>10) analfabeta	0,2	0,4	1,0	1,8	2,4	1,2	
Nivel educativo alcanzado ¹	hasta primario incompleto	1,1	1,7	5,7	14,0	20,4	8,4
	primario com./ secundario inc.	7,9	18,7	43,1	56,5	58,7	40,8
	secundario com./ superior o univ. inc.	28,4	41,5	37,1	24,6	18,7	32,5
	superior completo	11,2	12,8	7,5	3,1	1,5	7,2
	universitario completo	51,3	25,2	6,5	1,8	0,8	11,2
% personas 5-17 no escolarizadas	1,4	2,2	3,7	5,8	7,9	4,8	
% personas 5-17 que no usan computadora	4,9	6,5	16,7	32,8	47,3	25,6	
% hogares sin computadora	16,0	29,2	46,4	62,8	76,2	46,7	
Tasa desocupación	3,1	4,2	6,1	7,2	7,0	5,8	

Fuente: elaboración personal con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

¹ Personas de 25-64 años que no asisten o nunca asistieron.

En lo que respecta a la *vivienda*, como tendencia general, en las áreas de nivel socioeconómico más alto hay un claro predominio de la construcción en altura, mientras que en los entornos de nivel bajo y muy bajo casi 9 de cada 10 viviendas son casas. Los ranchos y casillas –que en contextos urbanos suelen vincularse con la presencia de asentamientos informales y villas– tienen un bajo peso en Buenos Aires (2,5%), y aun en las áreas de nivel muy bajo apenas superan el 10%. En gran medida esto se vincula con el grado de consolidación que han alcanzado muchas urbanizaciones informales, particularmente en la ciudad de Buenos Aires, donde el tipo de construcción predominante no son casillas sino casas y departamentos, más o menos deficitarias en términos de materialidad o terminación.

Aun así, son diversos los *problemas habitacionales* que atraviesan a los sectores más vulnerados. Por un lado, hay grandes déficits en cuanto a calidad de las viviendas y dotación de servicios básicos. En las áreas de nivel socioeconómico bajo y muy bajo, una importante proporción de viviendas (22,6% y 37,6%, respectivamente) cuentan, por ejemplo, con pisos y techos de materiales poco resistentes o de baja calidad, que no proveen

de la protección y aislamiento adecuados. Asimismo, en estos entornos (e incluso, buena parte de los sectores intermedios) el acceso a los servicios de agua de red y cloacas sigue siendo una asignatura pendiente para parte importante de los hogares, al punto de que en el extremo donde prima el nivel socioeconómico más bajo, el 77,5% de los hogares no tiene agua de red en el interior de la vivienda y 92,3% no cuenta con baño con descarga a la red cloacal.

Por otro lado, es frecuente que en los sectores de la ciudad de nivel socioeconómico más bajo el habitar cotidiano esté atravesado por la inestabilidad y las situaciones de hacinamiento, al punto de que alrededor de 2 de cada 10 hogares habitan una vivienda de forma irregular (sin ser propietarios o inquilinos), una cuarta parte de los hogares padece algún nivel de hacinamiento y se encuentran más extendidos los arreglos habitacionales donde más de un hogar comparte vivienda.

Para completar este cuadro, si se toma un indicador clásico de pobreza estructural como son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), un 24% de los hogares de las áreas de nivel más bajo padece al menos algún tipo de privación.

Cuadro 3. Condiciones socio-habitacionales según nivel socioeconómico del área. Aglomeración Gran Buenos Aires, 2010

Indicadores	Áreas con nivel socioeconómico					Total	
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo		
Viviendas particulares	284.298	1.613.967	1.341.992	1.035.324	381.363	4.656.944	
Tipo de vivienda particular	Casa	20,0	39,4	78,7	90,7	85,9	64,8
	Departamento	79,8	59,0	18,5	3,1	0,9	31,4
	Rancho/casilla	0,0	0,1	1,3	5,1	11,9	2,5
	Resto (piezas y otras situaciones)	0,2	1,4	1,6	1,1	1,3	1,3
% viviendas con techos y pisos deficitarios ¹	0,6	1,4	7,3	22,6	37,6	11,5	
% hogares con tenencia irregular de la vivienda	8,6	9,6	12,0	18,9	21,3	13,7	
% hogares sin agua de red dentro de la vivienda	1,1	2,6	14,3	55,6	77,5	26,5	
% hogares sin baño con descarga a red pública	1,4	4,9	41,7	85,8	92,3	44,6	
% viviendas con más de 1 hogar	2,3	3,1	6,4	9,8	9,5	6,3	
Hacinamiento	medio (2,01-3,00 pers. por cuarto)	0,7	1,7	4,9	11,1	15,9	6,3
	crítico (más de 3 pers. por cuarto)	0,3	0,6	2,2	6,3	10,9	3,5
Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	0,9	3,0	6,1	14,0	24,0	8,6	

Fuente: elaboración personal con base en INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010

¹ Pisos y techos de materiales poco resistentes y sólidos o de baja calidad.

Reflexiones finales

Abordar la *dimensión territorial* de la pobreza urbana dirigiendo la mirada hacia aquellos *entornos* que se tiñen de rojo en la cartografía por concentrar a los sectores más desfavorecidos de la población de Buenos Aires, y descomponiendo y espacializando indicadores sociodemográficos, aporta al debate algunos elementos fundamentales para pensar la problemática.

Por supuesto que este ejercicio analítico no debe llevarnos a esencializar un fenómeno que es eminentemente *multidimensional* (todo abordaje involucra un recorte –en este caso, la selección de determinadas dimensiones de la condición socioeconómica de la población– y, por lo tanto, una construcción), *heterogéneo* (un área considerada pobre no implica que todos sus habitantes lo sean, o que lo sean por idénticas causas), *dinámico* (dado que la condición de “pobre” no es un atributo permanente y la experiencia urbana no se circunscribe al lugar habitado, sino que este es desbordado por la movilidad cotidiana), y cuyos *límites* sociales y territoriales (dónde trazar el umbral entre pobres y no pobres, o entre áreas pobres y áreas no pobres) son complejos, pues remiten a una pluralidad de situaciones que escapa a toda dicotomía.

Con todas estas advertencias, explorar la dimensión territorial de la pobreza urbana resulta imprescindible, dado que el territorio no es simplemente un escenario, ni tampoco un mero reflejo de las relaciones y desigualdades sociales: es un factor activo

que contribuye a la reproducción social. La concentración espacial de grupos sociales históricamente vulnerados en determinados sectores de una ciudad surcada por fronteras tanto materiales como simbólicas, genera dinámicas particulares –tanto fortaleciendo lazos de solidaridad como perpetuando formas de exclusión social– y demandas específicas en términos de bienes y servicios urbanos. Y el *efecto territorio* resulta en particular pernicioso cuando se trata de zonas pobres que además son intersticiales y periféricas, alejadas (en sentido geográfico, material y simbólico) de las luces de los centros y subcentros urbanos. Referirse entonces a “la ciudad” en términos unitarios oculta las *múltiples ciudades* (dinámicas, complejas y en disputa) dentro de Buenos Aires, que desafían los imaginarios colectivos y nos interpelan a (re)pensar al conjunto urbano. El panorama trazado por muchos de los indicadores sociodemográficos analizados –que insistían en tomar la forma de una “escalera” de valores ascendientes o descendentes en función del nivel socioeconómico del entorno–, da cuenta de una gradiente de situaciones sociales que, más allá de la discusión metodológica en torno a dónde trazar los umbrales entre ellas, pone en evidencia una estructura social desigual, con polos violentamente opuestos, que tiene una clara expresión territorial.

Y la territorialidad de la pobreza, cuya trama en el mapa no reconoce límites político-administrativos, conlleva renovados desafíos para la gestión urbana, particularmente para un aglo-



merado como el Gran Buenos Aires, cuya superficie se despliega sobre dos entidades provinciales y más de una treintena de municipios con escasa trayectoria en el trabajo conjunto. Algunos trazos del panorama sociodemográfico que permite construir los datos censales ya han hecho mella en el quehacer político –como la puesta en marcha del programa Conectar Igualdad frente al dato del bajo uso de computadora entre la población escolar de zonas pobres, los planes de ampliación de la red de agua y cloacas a nuevas zonas de la ciudad o los programas de mejoramiento de barrios–, pero las brechas aún son numerosas, y los procesos de vulneración persisten y se renuevan. Y, en este contexto que es la principal aglomeración del país, también los umbrales históricos de la pobreza se resignifican: ya no se trata (o no solo se trata) de vivir en casillas de materiales de desecho, sino que hay que acercar la lupa a la materialidad de la vivienda, su equipamiento y adecuación a la estructura del hogar; ya no se trata (o no solo se trata) de la persistencia de población no escolarizada, sino que las desigualdades se juegan en la extensión del recorrido realizado en el sistema educativo formal; ya no se trata (o no solo se trata) de saber leer y escribir, sino que hoy se configuran nuevos umbrales en torno al dominio de las nuevas tecnologías. La problemática de la pobreza, como manifestación extrema de la desigualdad social, requiere más que nunca de miradas integrales que replanteen las fronteras del fenómeno y sus implicancias en contextos sociohistóricos concretos.

Decidir cuántos hijos se tiene y cuándo, llegar a viejos, contar con una vivienda propia para hacer una primera experiencia independiente al salir de la familia de origen, para formar una familia o para transitar la vejez, no son derechos que estén garantizados para todos.



EN UN MISMO LODO: COMPLEJIDAD Y DIVERSIDAD DEL SUBURBIO METROPOLITANO CONTEMPORÁNEO EN BUENOS AIRES

UN ANÁLISIS DE LO OCURRIDO EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS EVIDENCIA LA MULTIPLICIDAD DE FORMAS QUE ASUME EL CRECIMIENTO URBANO. LOS MODELOS ORIENTADOS A SECTORES MEDIOS-ALTOS Y ALTOS, IMPULSADOS POR EL SECTOR INMOBILIARIO, CONVIVEN CON EL AUMENTO DE VILLAS Y ASENTAMIENTOS.

por **PABLO CICOLELLA**. *Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial y Urbanismo (Université de Paris III), Profesor Titular Regular de la Carrera de Geografía (Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires), Director del Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (PDTEM) y Director de Proyecto UBACYT en el Instituto de Geografía (UBA), Director de la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales (FFyL-UBA)*





Introducción

Los aspectos formales de la metamorfosis metropolitana (cambios en la estructura, morfología, centralidades, suburbios, bordes, etc.) y sus causalidades, han sido los aspectos más estudiados y discutidos desde los años noventa. En cambio, queda pendiente más discusión y reflexión acerca de las complejidades y singularidades en la relación entre economía y territorio, pero sobre todo en torno a la problemática social y acerca de la ingeniería ideológico-política e institucional para enfrentar los desafíos hacia la construcción y producción de una ciudad más justa, en el contexto del capitalismo neoliberal y de sus crisis contemporáneas.

Desde los años noventa en adelante, se ha verificado una enérgica reactivación y discusión sobre la naturaleza de la ciudad, del urbanismo y de la planificación del desarrollo urbano. Podría decirse que, como resultado de ello, se observan dos fenómenos simultáneos: de un lado, se ha producido un enorme caudal de información empírica sobre la transformación de la ciudad –en especial, sobre las grandes metrópolis latinoamericanas–; de otro lado, se reactivaron las visiones críticas sobre la producción del espacio urbano. Ello ha acontecido, sea recurriendo a autores ya clásicos como Lefebvre, Castells, Harvey, Topalov o Milton Santos, como a los nuevos referentes de la cuestión urbana hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI, tales como Saskia Sassen, François Ascher, Edward Soja, Neil Brenner y Carlos de Mattos, entre otros.

La revitalización de la discusión teórica –a menudo apoyada en sólidas observaciones empíricas– ha generado, a su vez, una indetenible secuencia de denominaciones o adjetivaciones sobre la ciudad: ciudad global, posmetrópolis, ciudad dual, ciudad difusa, metápolis, etc. Sólo en la literatura anglosajona se observan más de 100 neologismos sobre la ciudad y los procesos urbanos actuales.

Pero estos avances han generado dos consecuencias significativas y aparentemente contrapuestas. De un lado han aportado nuevas herramientas conceptuales para comprender la naturaleza contemporánea de la metamorfosis metropolitana. De otro lado, y en el mismo movimiento, han generado, a la vez, luz y opacidad en el análisis urbano, independientemente de la calidad y la intención de los autores y referentes del nuevo pensamiento urbano crítico, justamente por la profusión de miradas parciales o sectoriales de la metamorfosis metropolitana y por la dificultad de converger hacia miradas integrales e integradoras de lo urbano.

En el camino quedaron, así, la riqueza de las complejidades, las singularidades, las observaciones a distintas escalas, y el análisis de la diferencialidad de situaciones dentro de una misma metrópolis. En otras palabras, se requiere la recuperación de la singularidad de una metrópolis frente a otras, y la heterogeneidad y complejidad de situaciones intrametropolitanas desde análisis multiescalares.

Buenos Aires, entre el barro de la villa y el del country

Desde 1990 se ha verificado una notable expansión del sector inmobiliario, con una inversión que supera los 30.000 millones de dólares, fundamentalmente concentrados en dos tipos de nuevos productos residenciales: las *torres con amenities* (también llamadas “torres jardín” o “countries verticales”) y las *urbanizaciones cerradas* (UC). Las primeras contribuyeron al proceso de densificación residencial de algunos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y de algunas cabeceras departamentales de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), tales como Quilmes, Vicente López-Olivos, San Isidro, Tigre, etc.). Las segundas, a su vez, se convirtieron en el eje del proceso de suburbanización discontinua y de baja densidad, quebrando la histórica conurbación relativamente compacta predominante hasta los años setenta y rompiendo con la morfología metropolitana basada en la continuidad lineal o tentacular de los años setenta y ochenta.

Entre 1989 y 1999 se lanzaron al mercado inmobiliario de la RMBA alrededor de 450 UC, mientras que desde los años 2000 a la actualidad se agregaron unas 100 más, aunque cabe hacer notar que, en muchos casos, las dimensiones de los emprendimientos son de mayor tamaño que los de los años noventa. Aunque es obvio que la crisis de inicios de los años dos mil afectó el dinamismo de este tipo de emprendimientos, y que se ha recuperado parcialmente tras la misma; la gigantesca vacancia remanente de los noventa y el lanzamiento de algunos megaem-



prendimientos, hacia el final de esa década, han determinado que la cantidad de nuevos emprendimientos de este tipo, en los años expansivos de la década pasada (2003 a 2007), fuera considerablemente menor. El patrón de distribución territorial de estos emprendimientos no ha variado sustancialmente, predominando en el eje norte de la RMBA y con alguna penetración creciente en el oeste y sudoeste, en los últimos años.

Actualmente, las urbanizaciones cerradas están sufriendo un cambio y diversificación en su oferta, con un cierto sesgo hacia la *tematización* (ciudades navegables, recreación simbólica de cascos urbanos europeos históricos, recuperación de la densidad y los hitos y objetos urbanos en medio de los barrios de baja densidad, etc.). En cualquier caso, tanto la ralentización de los lanzamientos de UC después de la crisis de 2001, como su tendencia reciente a la densificación, implican un límite a la expansión descontrolada de los suburbios verdes y semirurales de los años noventa, así como una cierta recuperación de tendencias hacia la ciudad compacta y a estilos de vida y sociabilidad urbanos.

Como contracara de estos desarrollos inmobiliarios, persisten y se multiplican dentro de la RMBA amplias zonas urbanas en situación de informalidad y precariedad, que presentan, además de irregularidad en la tenencia o propiedad del suelo, carencias en los ingresos económicos familiares, en el nivel de accesibilidad al transporte público, al trabajo digno, a la educación, a la salud y a buenas condiciones de vivienda en términos de materiales e infraestructura de servicios básicos.

Pese a la escasez de datos, especialmente en las zonas perifé-

cas y de mayor precariedad, podemos constatar que a principios de los años 2000 existían más de 400 villas y asentamientos en CABA y GBA, con alrededor de 1.300.000 habitantes (*Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, de María Cristina Cravino, año 2008, y Gobierno de la CABA). A fines de 2016, esa cifra ascendía a más de 1.200 villas y asentamientos, con una población cercana a los 2.000.000 de habitantes, según datos de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la CABA (*La Nación*, 22/1/2017).

Pero en los últimos años las villas y asentamientos se han ido verticalizando y, en algunos casos, *urbanizando* o formalizando su integración funcional al resto de la ciudad, modificando las condiciones de vida de la población residente. La ciudad informal parece ir así integrando a su hábitat algunas actividades de la ciudad formal (pequeño comercio, pequeña industria o talleres de reparación, servicios personales, etc.) y, en algunos casos, incorporando servicios básicos (saneamiento, agua, energía, telecomunicaciones, educación, salud, etc.) y aun los más modernos (telefonía celular, internet, televisión por cable o satélite, etc.). Inclusive, comienzan a aparecer en las *villas* y asentamientos algunas operaciones de producción de espacio público, de seguridad y de mejoras en la circulación interna del hábitat informal y hasta oficinas gubernamentales. Sin embargo, esta forma de “integración” no desnaturaliza las carencias ni el paisaje urbano de la pobreza en estos barrios populares, ni cambia las formas de sociabilidad o los rasgos idiosincráticos y culturales, ni las prácticas sociales y productivas de esas comunidades.



Hay vida más allá de los barrios privados...

La evolución reciente de la RMBA muestra la complejidad y diversidad de las formas de crecimiento metropolitano en los últimos 25 años. Los procesos de revitalización de subcentros en la región, ya maduros en los años setenta, como es el caso de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, San Martín, Vicente López-Olivos, San Isidro, etc., muestran al menos dos aspectos que permiten sostener el carácter híbrido y complejo de las transformaciones metropolitanas. De un lado, la vitalidad que muestra la producción de ciudad compacta y sus consecuentes significados en términos de densificación y verticalización de los suburbios. Por otro lado, la recreación de estilos de vida urbanos y céntricos, es decir, el regreso a la producción de ciudad como ámbito abierto de encuentro social y convivencia entre distintos sectores sociales. La verificación de estos fenómenos, como mínimo, pone en discusión las tendencias genéricas –tan estudiadas en los últimos años– hacia la ciudad insular, dispersa y expandida a través de *urbanizaciones cerradas* (también llamados barrios privados) de muy baja densidad.

Resulta oportuno destacar, en este sentido, que el notable desarrollo de los edificios en altura desde los años dos mil, se da en un contexto de abundante oferta de lotes en UC para la construcción de vivienda unifamiliar correspondiente al remanente de los lanzamientos de la década del noventa, pero también a las urbanizaciones privadas de los años dos mil. Importa también tener en cuenta que la demanda residencial de los emprendimientos en altura está constituida básicamente por población de ingresos medianos-altos, en gran parte, oriunda de los propios municipios donde se llevan a cabo estos desarrollos.

Los emprendimientos inmobiliarios multifamiliares próximos al centro de las cabeceras o localidades más importantes de los partidos del GBA dirigidos a sectores sociales de ingresos medios-altos, que suponen alrededor de 5.000.000 de m² edificados, desde el 2002 en adelante, ponen de manifiesto la presencia de una demanda interesada en “habitar los centros” (o invertir en bienes inmuebles en estos subcentros tradicionales) y por contar con una ciudad con servicios “a cielo abierto”, además de una

Desde 1990 se ha verificado una notable expansión del sector inmobiliario, con una inversión que supera los 30.000 millones de dólares, fundamentalmente concentrados en dos tipos de nuevos productos residenciales: las torres con amenities (también llamadas “torres jardín” o “countries verticales”) y las urbanizaciones cerradas (UC).



Paradójicamente, tanta gente se ha ido a vivir a los barrios privados de la tercera corona metropolitana como a los subcentros revitalizados de primera y segunda corona metropolitana, al cabo de más de 30 años de reestructuración del suburbio.

vivienda nueva y con ciertos estándares de confort. Ello significa que al menos unas 50.000 familias (algo menos de 200.000 personas) habrían optado por esta alternativa residencial. Es decir que la magnitud de población que ha pasado a residir en este tipo de espacios centrales y compactos del suburbio superaría ligeramente, o sería al menos comparable, a la que vive de manera permanente en las urbanizaciones cerradas, que se construyeron desde principios de los años noventa en la región. Paradójicamente, tanta gente se ha ido a vivir a los barrios privados de la tercera corona metropolitana como a los subcentros revitalizados de primera y segunda corona metropolitana, al cabo de más de 30 años de reestructuración del suburbio.

Ello equivale a decir que las dinámicas inmobiliarias, socio-demográficas y socioculturales son bien diferenciadas y hasta contrastantes según los distintos fragmentos de la metrópoli. En algunos de ellos, parecen predominar formas de suburbanización, producción de suelo urbano, productos inmobiliarios, inversores y equipamientos que remiten a la “ciudad dispersa”, *americanizante*, con tendencias muy genéricas respecto de lo que se observa en buena parte de las grandes metrópolis de América latina. En efecto, la producción de UC y megaemprendimientos residenciales privados –con inversores y desarrolladores nacionales y extranjeros de gran porte, el desarrollo de grandes equipamientos comerciales y de ocio– predomina en la zona norte de la RMBA y se insinúa en los últimos años hacia el oeste y sudoeste de la región. En cambio, en los municipios de la primera y segunda corona, particularmente del sudeste y sur de la RMBA, parecen mostrar una afirmación de la “ciudad compacta”, con predominio de inversores locales de mediano porte, con predominio de mejoras del comercio a cielo abierto y el espacio público, bajo patrones tradicionales, aunque levemente *gentrificados*.

Sin embargo, tanto en unas zonas como en otras, tanto en el modelo de suburbanización discontinua y privada como en el modelo de revitalización de subcentros metropolitanos compactos, el proceso de transformación metropolitana estaría dominado por el mercado, el capital privado y tiene como destinatarios a los sectores sociales de ingresos mediano-altos y altos. La incidencia y las acciones concretas del Estado en sus diferentes





escalas de actuación (nacional, provincial, municipal) resultan marginales en estos procesos.

Algunos indicios causales del contraste entre la declinación y posterior revitalización y densificación-verticalización de este tipo de espacios urbanos pueden encontrarse en las mejoras económicas que a nivel nacional se han verificado en la poscrisis, entre 2003 y 2011, que se tradujeron en el aumento del poder adquisitivo de los sectores sociales de medianos y medianos-altos ingresos, que constituyen un nicho de demanda que busca permanecer en sus municipios de origen mejorando sus condiciones residenciales. Pero también las causas de este auge inmobiliario podrían encontrarse en la flexibilización o permisividad del planeamiento local y la ambigüedad del provincial (ley 8.912, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo).

La evolución reciente de algunos suburbios maduros y consolidados del sur metropolitano (tales como Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, por ejemplo) muestra que se han disparado simultáneamente, desde fines de los años noventa, procesos de densificación y cualificación de las centralidades tradicionales y la “expansión selectiva” de los mismos. Estos casos podrían constituir una excepción en el conjunto de la región metropolitana de Buenos Aires, con un peso aún decisivo del transporte público, con una movilidad definida fundamentalmente por las funciones de dichos centros y mayoritariamente originada dentro del propio municipio (“Un corredor sin autopista. Centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, de Lorena Vecslir, Jorge Blanco y otros, año 2018). Sin embargo, ello no quiere decir que esta experiencia no se reproduzca en otros fragmentos metropolitanos, quizá de manera menos espectacular o continua. Por ejemplo, podrían “leerse” en el territorio metropolitano situaciones similares en los partidos de Berazategui, San Martín, Tres de Febrero y San Miguel.

El futuro de estas peculiaridades dependerá en parte de las políticas públicas que se desarrollen en los municipios. En la medida en que se privilegie el comercio popular, de proximidad o a cielo abierto, frente a los grandes centros comerciales; las mejoras en el transporte público y la accesibilidad, frente al transporte privado y la generalización de la construcción de autopistas; la generación y cualificación del espacio público y de equipamientos sociales; la experiencia de Lomas de Zamora o Lanús está a la vuelta de muchos lugares del conurbano bonaerense.

Conclusiones

De acuerdo con lo analizado más arriba, no todo proceso de suburbanización se da de la misma manera, no solo en todas las grandes ciudades latinoamericanas, sino también al interior de una misma metrópoli. Algunos estudios de caso sobre Buenos Aires –como el mencionado de Vecslir y Blanco, o bien “Revitización de subcentros metropolitanos. Buenos Aires entre la ciudad dispersa y la ciudad compacta”, de quien escribe junto a Lorena Vecslir y Luis Baer, año 2012– parecieran gritar que hay desarrollo urbano y metropolitano posibles más allá de la producción del nuevo suburbio articulado en base a autopistas, centros comerciales y de ocio, urbanizaciones privadas y bajas densidades compatibles con el modelo de ciudad dispersa. Hay un lugar posible en el desarrollo urbano para el comercio a cielo abierto, la revitalización de las centralidades tradicionales y la densificación. Es decir: la ciudad compacta no ha muerto en el medio de la globalización, el neoliberalismo urbano y la tercera y cuarta revoluciones científico-tecnológicas. Es posible una ciudad menos acelerada, con unos ciudadanos que privilegian la calidad de vida asociada a los tiempos lentos de la ciudad compacta, del lugar, de la vida barrial, como diría Milton Santos. Esta idea plantea, en definitiva, una alternativa ya concretada, en la forma predominante de producción del suburbio desde los años noventa y, sin duda, un desafío para la producción de

políticas públicas y de instrumentos de planificación urbano-regional a diferentes escalas, en la búsqueda de unos espacios más calificados y, especialmente, de la recuperación del verdadero significado y contenido de la ciudad.

La línea argumental desarrollada y los fenómenos verificados abren nuevas preguntas y senderos de estudios metropolitanos: ¿estaríamos frente a un cambio de tendencia en el patrón dominante de suburbanización desde los años noventa? ¿Se estarían verificando tendencias híbridas y más complejas que las que se estaban visibilizando hasta ahora? ¿El propio mercado inmobiliario y los desarrolladores estarían encontrando sus propios límites en los modelos urbanos propuestos y corrigiendo sobre la marcha, ampliando y ofertando nuevos formatos residenciales dentro de un patrón predominantemente dirigido hacia las elites?

En definitiva, el barro del suburbio parece revolverse entre la voracidad de los desarrolladores de las bucólicas urbanizaciones cerradas para las elites, la demanda de vivir en lugares centrales bien equipados y accesibles por parte de ciertas clases medias, y la producción de un hábitat precario cada vez más extenso e intenso para los que no tienen lugar en la ciudad formal. En un mismo lodo y en la arena de la lucha por un lugar en la ciudad, distintos sectores sociales construyen su cotidiano cada vez más alejados unos de otros y sin embargo tan cerca...

No todo proceso de suburbanización se da de la misma manera, no solo en todas las grandes ciudades latinoamericanas, sino también al interior de una misma metrópoli.

LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: UN ROMPECABEZAS PARA SEGUIR ARMANDO

LA CAPITAL ARGENTINA CUENTA CON UNA DE LAS RENTAS PER CÁPITA MÁS ALTAS DE LA REGIÓN SUDAMERICANA Y VARIABLES DEMOGRÁFICAS SIMILARES A LAS DE CIUDADES DE PAÍSES DESARROLLADOS. SIN EMBARGO, DIVERSOS ASPECTOS MUESTRAN LA HETEROGENEIDAD DE SITUACIONES A NIVEL INTERNO-ESPACIAL QUE LA ATRAVIESAN.



por **JORGE CARPIO**. *Sociólogo, especialista en temas de empleo, pobreza y políticas sociales. Consultor de la OIT y otros organismos de Naciones Unidas. Actualmente dirige la maestría y el Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF.*

La CABA, como punto nodal del conglomerado del Gran Buenos Aires que integran los 24 partidos de la provincia que la circundan, se desarrolló como megaciudad desde las primeras décadas del siglo anterior a partir de la expansión del mercado de trabajo urbano por impulso del crecimiento del sector industrial de la economía y la atracción de importantes contingentes poblacionales del interior del país que protagonizaron el proceso de expansión y suburbanización de las clases populares de mediados de siglo.

Con la expansión de la mancha urbana se fue consolidando la matriz de diferenciación territorial aún vigente, entre el eje norte, que se configuró como un área de nivel socioeconómico alto, con buena infraestructura y equipamiento habitacional, y una zona suroeste que comprende el sur de la CABA y los partidos aledaños, donde predominan los sectores medio bajos y bajos, con peores servicios y una mezcla de usos residenciales y productivos, particularmente industriales.

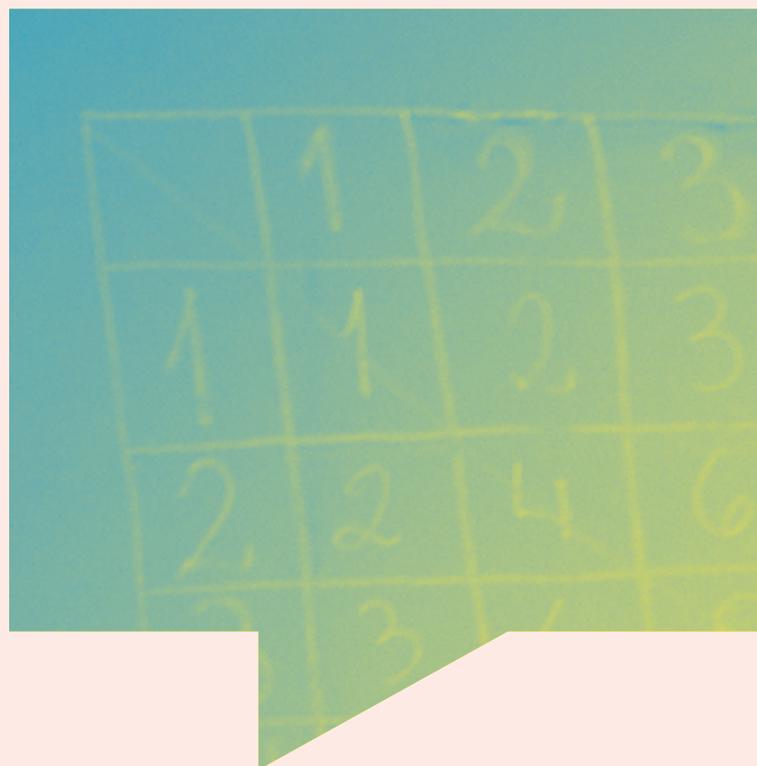
Este gran conglomerado (la CABA y los 24 partidos) integra el complejo andamiaje de organización y funcionamiento urbano que le sirve de soporte, basado en las formas y condiciones de ocupación del espacio y la densidad de los intercambios de bienes, servicios y personas que cotidianamente dan sentido al conjunto pasando por alto los límites administrativos entre el núcleo central y las periferias.

Si bien esas condiciones definen una lógica de funcionamiento metropolitano propio de grandes ciudades, sin embargo, para fines de este artículo, dedicado a comentar la situación sociodemográfica de la ciudad, la información y los comentarios se limitan con exclusividad al territorio de la CABA.

Para realizar estos comentarios, el trabajo se organiza en dos partes. En la primera se analizan las variables demográficas en forma global. En la segunda se analizan algunas de las principales variables en relación con la situación social y demográfica de las diferentes comunas, con el propósito de mostrar las articulaciones entre las condiciones de bienestar de la población y los comportamientos demográficos.

Aspectos demográficos de la CABA

Se trata de la ciudad con mayor población de la República Argentina. Según el censo 2010, cuenta con una población de 2.890.151 habitantes que, por su situación y características, la convierten en una de las metrópolis de mayor importancia en Sudamérica, con una renta per cápita de las más altas de la región. Sin embargo, diversos aspectos dan cuenta de la heterogeneidad de situaciones a nivel interno-espacial, que se pondrán de manifiesto más adelante. Los datos de la evolución demográfica muestran la relativa estabilidad que registra la población total desde la segunda mitad del siglo pasado, cuando se completa la transición demográfica y se inicia la tendencia decreciente del crecimiento vegetativo a partir de la caída de la tasa bruta de natalidad y la baja en la mortalidad que, para los primeros años de los noventa, alcanza los valores más bajos del período, con tasas de crecimiento vegetativo que oscilaron entre el 1 y 2 por mil. Si bien se recuperó durante los 2000 (3,7 por mil) por un repunte de la natalidad, mientras continúa el descenso de la mortalidad, para el 2015 inició un nuevo descenso de modo que, para el 2017, registra valores de 1,7 por mil de crecimiento vegetativo, con un nuevo descenso de la mortalidad. Contemplado en perspectiva, todo parece indicar que el futuro potencial de crecimiento vegetativo se mantendrá bajo por el mantenimiento de las tendencias observadas en la natalidad y la mortalidad; de allí que el relativamente leve creci-



miento (114.000 habitantes) de la población total que se registra en los últimos años, especialmente en las comunas del sur de la ciudad, parece obedecer en mayor parte al aporte migratorio que reciben esas comunas.

Considerada esta situación, la estructura y los comportamientos de las principales variables demográficas de la CABA guardan similitud con las que caracterizan las ciudades de países de mayor desarrollo, en cuya evolución demográfica prevalecen tendencias que se inscriben en nuevas lógicas que desplazan las que impulsaron el crecimiento de la población de la ciudad durante el siglo pasado.

Estas tendencias se originan en las particularidades de la composición demográfica y el ritmo de crecimiento y, por otro lado, en las condiciones de ocupación del espacio y las características de la composición y el funcionamiento de la estructura social, que actúan en conjunto para definir el perfil socioproductivo de la población. Ambos factores sirven de soporte a los comportamientos demográficos y la evolución de las principales variables que, en la situación actual, operan con base en lógicas que se inspiran en los cambios en los estilos de vida, en las modificaciones en la composición de las familias, los cambios en la organización del trabajo y en los sistemas de producción, al igual que en las transformaciones en los modos de ocupación del territorio y de espacialización de la sociedad.

Una ciudad que envejece

Como recién se señaló, un rasgo característico de la evolución demográfica de la CABA es la tendencia al envejecimiento de la población a partir de las condiciones observadas en el punto anterior que la van convirtiendo, de manera constante y sostenida en una ciudad envejecida. Para los años sesenta del siglo anterior, la población de 65 años y más representaba el 9%, mientras que para el año 2010, una sexta parte (16,4%) de la población pertenece a ese estrato. Un aspecto importante de ese proceso es el persistente aumento del grupo de edad de 80 años y más. Este grupo logró alcanzar el dígito (punto porcentual) en los 1960 y, a partir de allí, viene creciendo de forma sostenida, alcanzando un 5,1% en el año 2010, que lo convierte en el fenómeno más dinámico de las últimas décadas.

La situación de creciente envejecimiento impone nuevos desafíos a las políticas públicas para atender las demandas de cuidados y prestaciones que provoca la población de esas edades, pero también presiona a las familias que se encuentran conminadas a responder a las necesidades que requieren estos miembros.

En términos de políticas públicas, el incremento de la tasa de dependencia (cantidad de activos sobre población inactiva) de los adultos mayores genera una creciente presión sobre los sistemas de seguridad social, una mayor demanda de servicios de salud especializados y nuevas demandas de bienes y servicios

Para el 2016, el 28% de la población de la CABA y el 22% de los hogares tuvieron ingresos inferiores a la canasta total para cubrir sus necesidades, y el 5,8% de la población y el 3,9% de los hogares tuvieron ingresos por debajo de la canasta de alimentos, que los coloca en condición de indigencia.

(recreación, movilidad, contención, otros), que respondan a las necesidades propias de esta población. Por otra parte, originan nuevas necesidades de cuidados que convocan tanto al Estado como a las familias, para brindar y atenderlos en forma adecuada y oportuna.

La contracara de la situación es la población joven, que a principios del siglo XX representaba aproximadamente un 35% del total poblacional y disminuyó hasta el 16,3% en el 2010. Un aspecto que interesa señalar es el mayor peso relativo de las mujeres respecto de los varones a partir de los 25 años. Esta primacía femenina se acentúa aun a partir de los 40 años, observándose la creciente feminización en los adultos mayores (65 años y más). Inclusive las mujeres de más de 80 años superan en proporción a las niñas de 0 a 4 años.

En el marco de esta situación general, el análisis de estas variables en las distintas comunas permite observar las estrechas vinculaciones entre los procesos sociales con los demográficos por las diferencias que se registran entre las comunas con distinto nivel socioeconómico. Como se señaló anteriormente, los comportamientos de las variables demográficas expresan las diferencias en los niveles de vida y bienestar de los distintos grupos sociales y se traducen en las diferencias en la estructura y composición demográfica que registran estos grupos. Por su parte, en una relación de ida y vuelta, los fenómenos demográficos imprimen su impronta a los procesos sociales.

Para ilustrar esa situación, a continuación se presenta información sobre las condiciones de pobreza en las diferentes comunas que permiten observar la vinculación con los comportamientos de las variables demográficas.

Para el 2016, el 28% de la población de la CABA y el 22% de los hogares tuvieron ingresos inferiores a la canasta total para cubrir sus necesidades, y el 5,8% de la población y el 3,9% de los hogares tuvieron ingresos por debajo de la canasta de alimentos, que los coloca en condición de indigencia. Entre las comunas, el porcentaje de población en situación de pobreza en la Comuna 8 –Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano– es del 55% y prácticamente duplica el de la ciudad (28%). En esa misma situación, las comunas 1 y 4 también mostraron valores distanciados de la ciudad, con más del 40% de la población por debajo de la canasta

total. A contracara de la situación de estas comunas, la 13 y 14 registraron los mayores porcentajes de población con ingresos por encima de la canasta total: 89,7% y 88,9%, respectivamente. Estas, al igual que la comuna 2, presentaron los valores más altos de ingresos per cápita, por encima de los \$15.000 establecidos como valor de la canasta total para no ser pobre.

La Comuna 2, donde se registran los menores niveles de pobreza, cuenta con el mayor porcentaje de mayores de 64 años (20% de la población). A diferencia de esa situación, la Comuna 8 tiene los mayores niveles de población en condiciones de pobreza, se destaca por el mayor porcentaje de población joven y menor nivel de mayores de 64 años. Las comunas 1, 4, 7 y 9 también registran altos porcentajes de población joven y baja proporción de población mayor de 64 años. La estructura poblacional joven se acentúa en las villas, donde los adultos mayores de 64 años representan apenas el 3% de la población, poniendo en evidencia el costo en años de vida que pagan los más pobres por vivir en condiciones de pobreza.

Otro elemento adicional que muestra la heterogeneidad entre las comunas son las diferencias en la Tasa Global de Fecundidad (TGF: relación entre el número de nacimientos y la cantidad de mujeres en edad fértil). En este caso las comunas 4, 7, 8 y 9 registran una TGF por encima de 2, que da cuenta de una cantidad de hijos por mujer que supera el nivel de reemplazo poblacional, en relación con las comunas 2, 5, 6, 13 y 14, que registran TGF más bajas. Otro indicador importante que destaca las diferencias sociodemográficas entre las comunas es la tasa de embarazo en adolescentes. Al respecto, las comunas 1, 4 y 8 registran los picos más altos, por encima de 20 embarazos cada mil adolescentes, distanciándose del resto de las comunas y de la tasa de la ciudad (12,9). A diferencia de esa situación, las comunas 2, 13 y 14, que registran ingresos superiores a la media, muestran las tasas más bajas. Se trata de una problemática de especial significación e importancia para las políticas públicas, por los impactos disruptivos que provocan en la trayectoria vital de las mujeres adolescentes de hogares pobres, lo que generalmente se traduce en el abandono escolar y la generación de situaciones que propician el encierro en la pobreza.

El fenómeno migratorio

Tradicional ciudad de inmigración, la CABA sigue siendo atractiva para diversas corrientes de población migrante interna y externa que se asientan en su territorio. Entre la población extranjera más reciente, el 51,3% llegó a la Argentina a partir del 2000: el 26,9%, entre 2000 y 2009, y el 24,4%, entre 2010 y 2016. En esta población predominan los migrantes sudamericanos, de países limítrofes y no limítrofes, en edades activas, motivados por la búsqueda de mejores oportunidades de vida, en su mayoría con bajos perfiles de formación, que se insertan en estratos ocupacionales de menor calificación (servicios personales, empleo doméstico, comercio, etc.). Sin embargo, en años más recientes se registra el ingreso de migrantes no limítrofes, especialmente colombianos y venezolanos, con perfiles educativos más altos y algunos de carácter profesional.

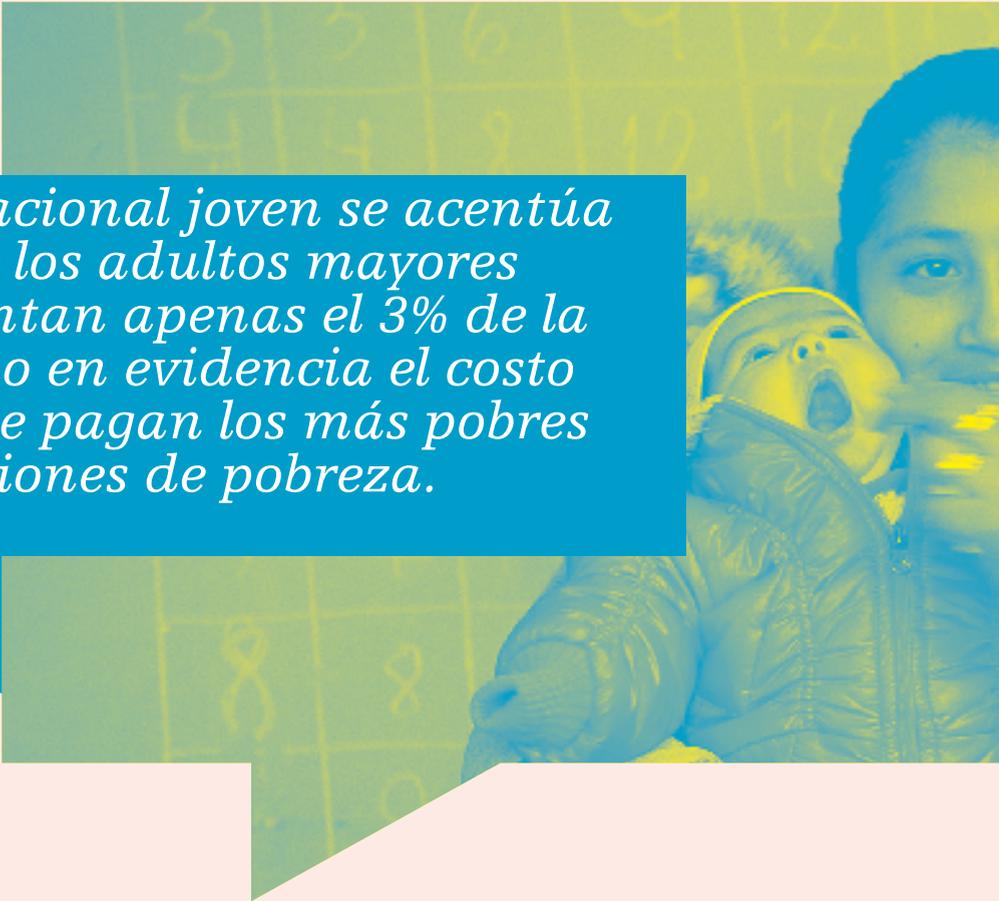
Para el año 2016, algo más del 60% de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires había nacido en la ciudad. Un 24,7%

de la población eran migrantes internos y un 12,9% migrantes externos (el 6,9% de un país limítrofe y el 6% de un país no limítrofe). El fuerte atractivo de la CABA para la migración limítrofe se traduce en los registros de porcentajes de población de países limítrofes que superan la media nacional (3,7%), situación que, como se verá más adelante, influye en la estructura etaria de la población.

A partir de las características socioeducativas señaladas, la mayoría de esta población se concentra en las comunas más pobres de la ciudad, como son las comunas 1, 3, 4 y 8, donde se registran mayores niveles de pobreza y donde el porcentaje de población extranjera es el más alto, mientras las comunas 10, 11, 12 y 15, con menor nivel de pobreza, registran los porcentajes más bajos de migrantes y más altos de población nacida en la ciudad. Entre las comunas con mayor proporción de población migrante, la Comuna 8 registra el porcentaje más alto de nativos de un país limítrofe y la 3, de migrantes nativos de país no limítrofe.

Entre las comunas, el porcentaje de población en situación de pobreza en la comuna 8 –Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano– es del 55% y prácticamente duplica el de la ciudad (28%).



A photograph of a woman holding a baby in front of a chalkboard with numbers. The image is partially obscured by a large blue speech bubble containing text.

La estructura poblacional joven se acentúa en las villas, donde los adultos mayores de 64 años representan apenas el 3% de la población, poniendo en evidencia el costo en años de vida que pagan los más pobres por vivir en condiciones de pobreza.

La pirámide poblacional y los índices de masculinidad

Como es sabido, los cambios en la morfología de la población traducen los efectos de las tendencias de los comportamientos de las principales variables demográficas en el mediano y largo plazo. En ese sentido, las tendencias de evolución demográfica prevalecientes en la CABA, brevemente señaladas en los párrafos anteriores, se ponen de manifiesto en los registros de la pirámide poblacional y en los índices de masculinidad que se comentan a continuación. Para los primeros años del siglo XXI, la pirámide poblacional de la ciudad de Buenos Aires muestra los efectos del sostenido descenso de su natalidad, que incidió en el angostamiento de su base, mientras que el efecto del proceso migratorio provoca un ensanchamiento en el estrato de población comprendida entre los 20 y 40 años. En las edades centrales de 20 a 29 años, los migrantes sudamericanos representan el 18% y en las edades de 30 a 44 años, el 16%. Por su parte, el ensanchamiento del estrato mayor de 60 años registra las tendencias al envejecimiento que anteriormente se comentó.

La relación de masculinidad (o índice de masculinidad –IM–) permite evaluar la composición por sexo de una población. Esta relación es aproximadamente de 105 varones por cada 100 mujeres al nacer y varía dentro de un margen bastante limitado de una sociedad a otra, pero tiende a reducirse gradualmente con la edad, disminuyendo a menos de 100 varones, debido a que las tasas de mortalidad por edades son generalmente mayores en los varones en todas las edades.

En ese sentido, a medida que se analiza el proceso de envejecimiento de la población de la ciudad, el índice de femineidad se constituye como un indicador del envejecimiento demográfico de la población, a partir de las diferencias en las tasas de mortalidad por sexos y sus efectos en el aumento de las mujeres en edades avanzadas. En el año 2010, el IF de la ciudad de Buenos Aires fue de 117,4 mujeres por cada 100 varones. Entre las comunas, la 2 presenta mayor disparidad (81 varones cada 100 mujeres), mientras que en la 1 se da un mayor equilibrio entre sexos (97 varones cada 100 mujeres).



Tendencias en la composición de los hogares

Otro rasgo significativo de la evolución demográfica de la CABA son los cambios de las tendencias en el tamaño y la composición de los hogares.

Según la composición, los hogares se clasifican por las relaciones de parentesco existentes con referencia a quien reconocen como jefe del hogar, lo que permite distinguir entre hogares familiares y no familiares. Los hogares familiares se basan en la presencia del núcleo conyugal (pareja –el jefe y su cónyuge– con o sin hijos solteros). Según la presencia (o no) de otros familiares y no familiares, se diferencian entre nucleares, extendidos (nuclear más otros familiares) y compuestos (nuclear más otros familiares y no familiares).

Por su parte, los hogares no familiares refieren a aquellos que no contienen un núcleo conyugal y se clasifican en unipersonales (una sola persona) y multipersonales familiares (parientes no nucleares) y no familiares (sin relación de parentesco).

En el total de hogares de la ciudad, un 78% de la población reside

en hogares familiares y un 22% en hogares no familiares. Al interior, esta relación varía en las distintas comunas entre el sur y parte del centro de la ciudad (1, 4, 7, 8, 9, 11 y 15), donde prevalece el peso de quienes viven en un hogar familiar, y las comunas del norte (2, 3, 5, 6, 12, 13 y 14), donde es menor y, complementariamente, es más importante el porcentaje de quienes residen en hogares no familiares.

En relación con el tamaño, alrededor de 8 de cada 10 hogares de CABA tienen menos de 4 miembros. En especial, sobresalen los hogares individuales que constituyen más de un tercio (36,5%) del total; en el extremo opuesto, los hogares numerosos (5 personas y más) representan menos del 10%. Los hogares con 2 personas abarcan el 25,8%; los que tienen 3 son el 15,8%; los que poseen 4 habitantes son el 13,9%. Finalmente, los hogares numerosos (5 personas y más) representan menos del 8%. Vale aclarar que para el cálculo de la cantidad de miembros se incluye el servicio doméstico y sus familiares que residen o pasan el mayor tiempo en el hogar, motivo por el cual el porcentaje de hogares de una persona difiere del correspondiente a los hogares unipersonales. Al interior de las cifras globales, la heterogeneidad de la situación sociodemográfica se pone de manifiesto en las diferencias por tamaño y tipo de hogar entre las distintas comunas.

Según la composición, los hogares familiares presentan un patrón predominante en la mayoría de las comunas de la zona sur (4, 8 y 9) y en las comunas 7 y 11 del centro, donde estos superan los dos tercios del total de hogares. Contrariamente, en las comunas 2 y 14 de la zona norte, junto con las comunas 3 y 5 del centro, los no familiares ascienden a más de la mitad (oscilando entre 51,3% y 61,6%).

En cuanto al tamaño, los hogares reducidos se replican en la mayoría de las comunas; así, el tamaño promedio oscila entre 2 y 3 personas por hogar. Dentro de ese orden, resaltan la Comuna 8, que registra un número medio de miembros más alto (3,8) y las comunas 2 y 14, al norte de la ciudad, con valores más bajos (1,8 y 1,9, respectivamente).

Para cerrar estos comentarios, en los que destaca la influencia de las articulaciones entre las condiciones de vida y bienestar de la población con los comportamientos demográficos, se utilizó en todos los casos información oficial de la Dirección de Estadística de la Ciudad. En particular, los datos de la situación de pobreza corresponden al 2016 y, sin duda, deben estar totalmente desactualizados por la dimensión de la crisis económica y financiera que afecta al país en los últimos meses. De todas maneras, para los fines de este artículo, mantienen vigencia y permiten alertar sobre los efectos a corto y mediano plazo en dimensiones especialmente sensibles (morbi-mortalidad infantil, embarazo, mortalidad materna) de la población vulnerable.

DESDE SU SURGIMIENTO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO PASADO, ESTA FORMA PRECARIA DE URBANIZACIÓN FUE OBJETO DE DEBATES ACADÉMICOS. INDAGAMOS AQUÍ ACERCA DE LOS CAMBIOS Y CONTINUIDADES EXPERIMENTADOS POR LOS HABITANTES DE LAS VILLAS A LO LARGO DE ESTOS AÑOS.

PASADO Y PRESENTE DE LA POBLACIÓN VILLERA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

por **LAURA GOLBERT**. *Licenciada en Sociología. UBA. Correo electrónico: lauragolbert@gmail.com*

por **EDUARDO LEPORE**. *Doctor en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica Argentina. Correo electrónico: eduardo_lepore@uca.edu.ar*



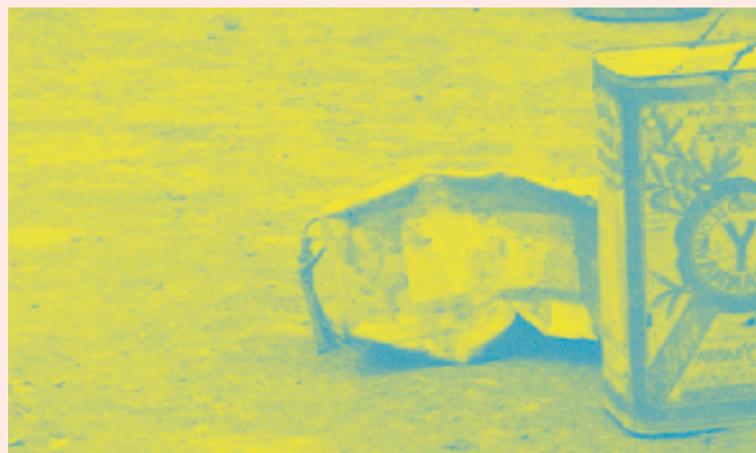


Introducción

En la primera mitad del siglo pasado, como consecuencia tanto de los procesos de industrialización como de la migración masiva de la población del interior del país hacia la Capital Federal, surgieron las primeras villas de emergencia. Desde entonces, estos asentamientos irregulares se fueron conformando como enclaves de marginalidad en los que la pobreza se concentra y se reproduce intergeneracionalmente.

La presencia de las villas tuvo distintas interpretaciones académicas. Por un lado, estaban los que, influidos por la teoría de la modernización en boga en los años cincuenta y sesenta, apostaban a la transitoriedad de estos asentamientos como consecuencia del impulso del desarrollo económico. Se suponía que sus ocupantes iban a acceder a empleos que les permitirían ascender socialmente, abandonando las villas para instalarse en viviendas más dignas en barrios obreros consolidados. Y eso era lo que estaba sucediendo en la Argentina a mediados del siglo pasado: una industria que crecía y que generaba puestos de trabajo con buenos salarios, traccionando así el proceso de movilidad social que permitió la conformación de una amplia clase media. En esta interpretación, tal como lo planteaba Gino Germani en sus estudios sobre la estructura social argentina, la ciudad actuaba como un mecanismo integrador para aquella masa de inmigrantes que venía del interior del país en búsqueda de oportunidades laborales y mejores condiciones de vida.

Por otro lado estaban quienes, desde posiciones más críticas, cercanas a los postulados de la teoría de la dependencia, argumentaban que la formación de asentamientos marginales era una consecuencia de un proceso estructural inherente al subdesarrollo económico y, por lo tanto, muy difícil de revertir por parte de las políticas públicas. Según esta postura más pesimista, el surgimiento de las villas de emergencia era una consecuencia lógica de la urbanización dependiente, que manifestaba así el carácter endémico de la pobreza en el capitalismo latinoamericano. Es en



los escritos de Aníbal Quijano, especialmente en los relativos a su tesis del polo marginal, donde encontramos una de las exposiciones más completas sobre esta segunda interpretación.

Visto desde la situación actual, el crecimiento de las villas de emergencia en el núcleo del aglomerado más desarrollado de la Argentina pareciera darles la razón a quienes sostenían la hipótesis de la polarización. ¿Será entonces que nuestro destino latinoamericano es, al decir de Borges, el de condenar a los más pobres a vivir para siempre en villas miseria? ¿O son otros factores de índole política y cultural los que se deben tener en cuenta para explicar este cambio en la estructura social hoy caracterizada por la cronicidad de la pobreza crítica y su creciente concentración? ¿Cuánto incidieron las reiteradas rupturas del orden institucional, los cambios en las políticas públicas, los altos y bajos de la economía y el funcionamiento segmentado de los mercados laborales e inmobiliarios? El prejuicio y la discriminación hacia los habitantes de estas villas al profundizar la segregación ¿no se convierten en obstáculos para la integración social?

En este texto no pretendemos dar respuesta a estas preguntas. Son muchos los estudios realizados sobre las villas y sus habitantes que intentan contestar estos interrogantes. Algunos, siguiendo la línea de análisis de los estudios pioneros de Gino Germani, pusieron el énfasis en el desarrollo económico y sus consecuencias sobre la movilidad espacial y la integración social de los pobres urbanos; otros, en consonancia con los planteos críticos, pusieron el foco en la marginalidad social, en la segregación espacial, en las políticas públicas implementadas y en la movilización de los habitantes de las villas.

Inspirados por la propuesta de Gino Germani y su apuesta a la ciudad como mecanismo de integración, nos interesó analizar los cambios o continuidades habidos en los habitantes de las villas que se fueron instalando en la ciudad de Buenos Aires desde mitad del siglo pasado. Los resultados de este análisis constituyen lo que exponemos a continuación.



¿Será entonces que nuestro destino latinoamericano es, al decir de Borges, el de condenar a los más pobres a vivir para siempre en villas miseria? ¿O son otros factores de índole política y cultural los que se deben tener en cuenta para explicar este cambio en la estructura social, que ahora está caracterizada por la cronicidad de la pobreza crítica y su creciente concentración?

Así se formaron...

A mediados de la década del treinta, la ciudad de Buenos Aires comienza a recibir a la población del interior que, atraída por el incipiente crecimiento del desarrollo industrial, viene en busca de horizontes más promisorios.

Gracias al crecimiento económico, a la creación de empleo formal, a los buenos salarios y a las políticas públicas destinadas al bienestar de la población, los migrantes consiguen empleo rápidamente. Pero las viviendas escaseaban. Las políticas de congelamiento de alquileres, así como la suspensión de los juicios de desalojo implementados por el gobierno de Perón desalentaron la inversión privada en la construcción y la oferta de vivienda se redujo notablemente, en un momento en que la demanda crecía exponencialmente: se calcula que, entre 1936 y 1947, la ciudad incorporó 384.438 migrantes. La solución fue construir casas con lo que encontraban: chapas de zinc, maderas de cajones, bolsas. De todos modos, en este contexto de optimismo económico y movilidad social, las villas eran percibidas como un pasaje, un momento de transición: un empleo sostenido con un buen sueldo les permitiría conseguir, más temprano que tarde, una vivienda digna.

En 1956 ya había 33.920 personas viviendo en las villas de emergencia. En los años siguientes su población se multiplicó. Su aumento fue mucho más rápido que el de la población de la Capital Federal: entre 1956/63, la población villera había crecido a una tasa media anual de 3,1%, mientras que la población de la ciudad lo había hecho a un 1,7 por mil. En el período siguiente, 1963/6, el ritmo de crecimiento poblacional fue desaforado: si en 1963 había 42.462 habitantes en barrios de emergencia, en 1967 ese número se había duplicado. Se registraron 102.143 habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual de 20,7%, mientras que la de la Capital Federal se mantuvo estancada. El número de asentamientos no se modificó entre 1963 y 1967: seguían siendo 33. Estas 33 villas ocupaban, en 1967, el 13% de la superficie de la ciudad.

Es que Buenos Aires seguía siendo un polo de atracción para miles y miles de personas provenientes del interior del país y de los países limítrofes que esperaban encontrar mejores trabajos y también acceder a los beneficios de la vida urbana, los mismos que gozaba el que estaba establecido e integrado.

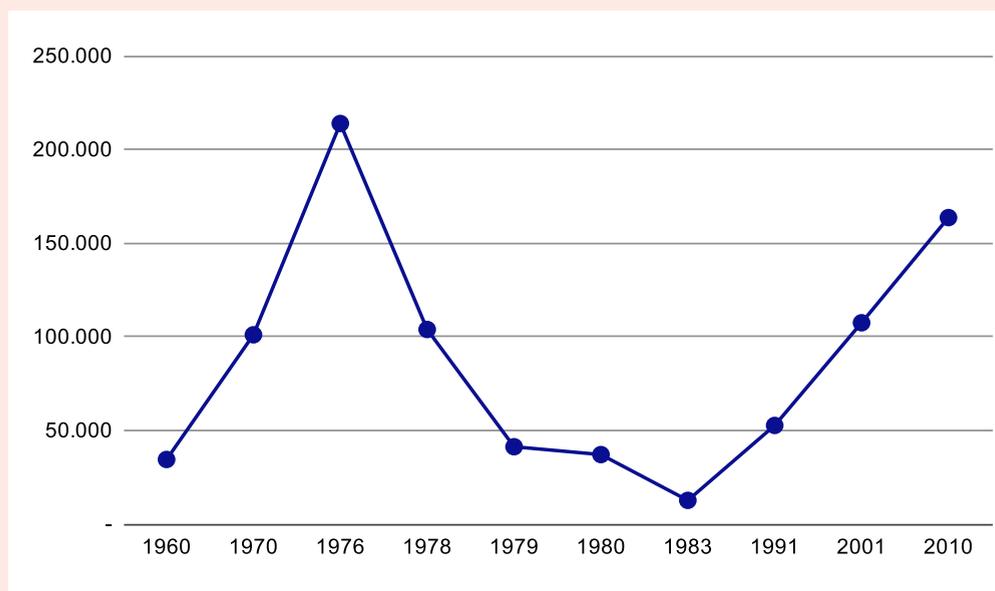
Pero la situación laboral ya no era la misma. Las ofertas del mercado formal de trabajo comenzaron a caer. El proceso de sustitución de importaciones orientado al mercado interno estaba llegando a su fin y se iniciaba una nueva fase del desarrollo industrial basada en industrias intensivas en capital. Este cambio impactó en los habitantes de las villas. A mediados de la década de los sesenta, entre el 35% y el 50% de su población no tenía una ocupación fija y estable. Así lo atestigua una encuesta realizada por la propia Municipalidad de Buenos Aires: el 32% se dedicaba a hacer changas, trabajaba en el servicio doméstico o eran vendedores ambulantes.

Y así se consolidaron...

Pese a la diversidad de intervenciones públicas que se aplicaron desde que se instalaron las primeras villas –razzias, desalojos, políticas crediticias, incentivos para la reubicación–, su población estuvo siempre en constante aumento. Su número disminuyó dramáticamente solo con la erradicación instrumentada por el gobierno de la última dictadura militar. La población villera de la Capital Federal pasó de 213.823 habitantes en 1976 a 12.593 en 1983. Con la recuperación de la democracia, las villas se volvieron a repoblar muy rápidamente, tal como se advierte en el gráfico 1.

El número de personas que residen en ellas más que se triplicó desde 1980 hasta la actualidad, evidenciando un ritmo de crecimiento que contrasta con la dinámica demográfica del entorno. Como la población de la ciudad está estabilizada desde hace seis décadas, el resultado es el incremento tendencial de la participación relativa de la población en villas en el total de población. Según el Censo Nacional de Población de 2010, en la ciudad hay 163.587 personas viviendo en villas y asentamientos, cifra que representa el 6% de la población censada ese año. Es de esperar que la población en villas y asentamientos haya continuado con su tendencia creciente durante los últimos

Gráfico 1. Población en villas y asentamientos en la ciudad de Buenos Aires. Años seleccionados entre 1960 y 2010



Fuente: DGEyC (GCBA) sobre la base de datos de los Censos Nacionales de Población (CNP-INDEC) y de la Comisión Municipal de la Vivienda, GCBA.



ocho años: si asumimos el supuesto de que la tasa media de crecimiento interanual del período 2001/10 se mantuvo constante, el tamaño de la población villera sobrepasaría actualmente las 200.000 personas.

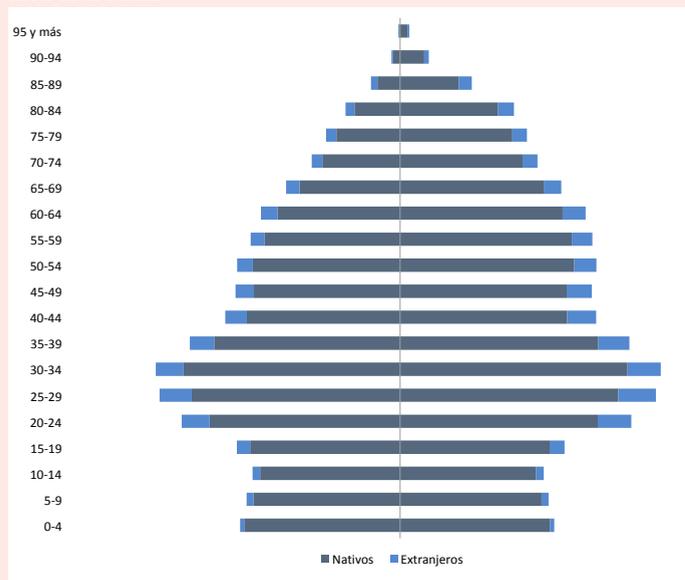
En lo que se refiere a la distribución espacial, el análisis de la localización residencial de la población en villas revela el mantenimiento de un patrón de asentamiento en la zona sur en donde se localiza –conforme los últimos datos disponibles– casi el 60% de la población en villas y asentamientos de la ciudad. La comparación de los datos censales de 1991, 2001 y 2010 muestra que ha sido creciente la participación relativa de la población de villas en los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo. En ellos, uno de cada tres residentes vive en una villa o asentamiento precario, mientras que un tercio de la población que vive en villas de emergencia lo hace en alguno de esos tres barrios del sur de la ciudad.

Desde el comienzo de la formación de las villas hasta la actualidad, las características sociodemográficas de sus pobladores no han variado sustancialmente. Uno de los rasgos más destacados refiere a la composición etaria de la población: mientras que el peso relativo de los mayores de 65 años es el rasgo característico de la estructura demográfica de la ciudad, la población de las villas de emergencia se caracteriza desde sus inicios por la importante participación relativa de los menores de edad, cuya proporción duplica la observada en el resto de la ciudad. En efecto, los resultados de un relevamiento efectuado por el municipio en 1967/68 muestran que los menores de 14 años representaban el 41% de la población villera, en tanto que el 56% se hallaba en edad activa y el 1,7% eran pasivos.

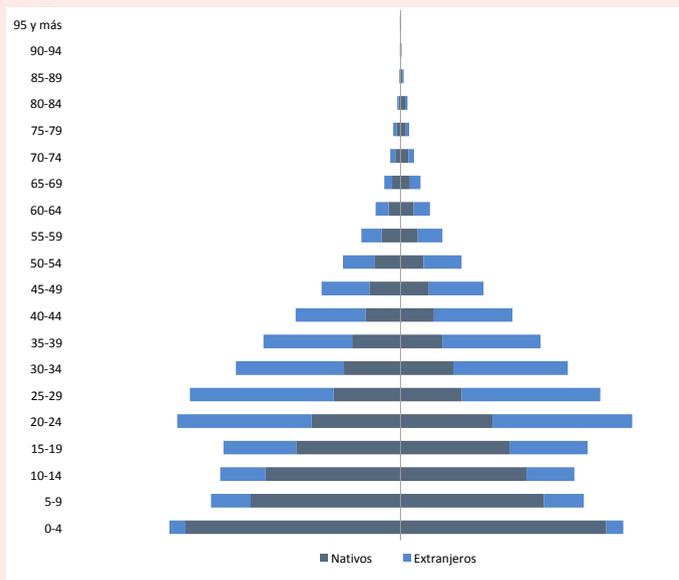
Lo mismo puede decirse respecto de la participación de la población extranjera en la composición de la población: actualmente, el 38% de la población que reside en las villas y asentamientos es extranjera, en casi su totalidad procedente de países limítrofes y de Perú. Es de destacar que ese porcentaje se acentúa en los grupos de edades centrales. Particularmente en el caso de los jefes de hogar se observa que el 62% de los mismos son extranjeros. Cuando se comparan estos valores con los observados para el total de la ciudad, se advierte que la participación relativa de la población extranjera en las villas se triplica, dando cuenta de la pauta de concentración residencial de los migrantes limítrofes. Esta importante presencia de los migrantes extranjeros ya estaba en los '60: según los datos de la muestra realizada por el municipio, el 25% de la población villera provenía de los países limítrofes, especialmente de Paraguay: el 18 por ciento.

Gráfico 2. Composición poblacional por edad, sexo y lugar de nacimiento. Villas de emergencia y resto de áreas residenciales de la ciudad de Buenos Aires, 2010

Resto de la ciudad



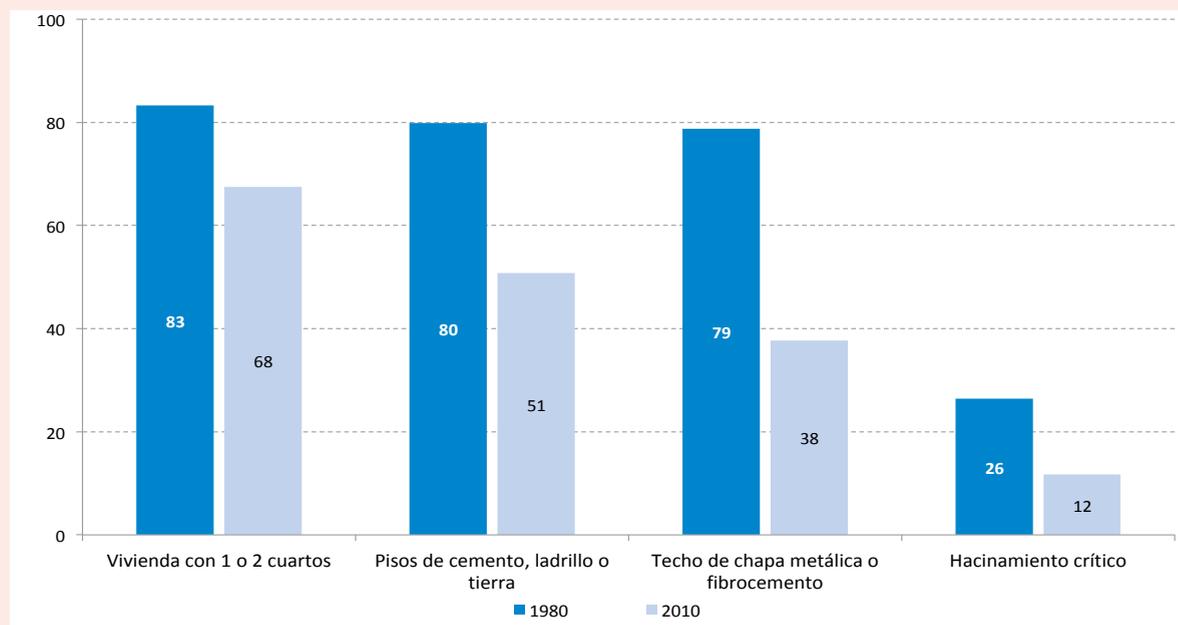
Villas



Fuente: elaboración propia en base a datos del CNP de 2010.

El perfil de la inserción ocupacional de la mano de obra de las villas de emergencia también muestra que los rasgos principales que se observaban a mediados de la década de los '60, y que describimos más arriba, se han mantenido sin grandes cambios. De acuerdo con los datos actualizados de la Encuesta Anual de Hogares del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el 23% de la población activa ocupaba un empleo asalariado formal, en tanto que el 47% lo hace en ocupaciones informales y un 29% en posiciones marginales. Desde el punto de vista de los modos de incorporación, cabe indicar que el 41% de la mano de obra desarrolla ocupaciones informales y marginales en las propias villas que son expresión de una economía local destinada a proveer bienes y servicios a sus habitantes. Es en estos casos que la segregación opera con mayor intensidad, puesto que la marginación residencial es reforzada por la ausencia de desplazamientos cotidianos en la ciudad. Pero no solo hay continuidades sociodemográficas y ocupacionales entre los habitantes de las villas de emergencia. También hay continuidad en la mirada que los otros habitantes de la ciudad tienen hacia ellos. La discriminación y el desprecio hacia la población villera son un rasgo que se mantiene. Desde que se los calificó de cabecitas negras por el color de su tez, sus habitantes no solo fueron y siguen siendo mirados como intrusos por ocupar un lugar en la ciudad que se considera no les corresponde ni

lo merecen, sino también como un elemento sospechoso y peligroso. Todavía hoy los habitantes de la villa saben que el lugar donde viven puede ser un obstáculo para conseguir un empleo, prejuicio que los condena a realizar trabajos precarios e informales, profundizando la segregación. Es en la situación habitacional en las villas de emergencia donde se produjeron algunos cambios durante los años que transcurrieron desde la instalación de las primeras villas hasta el presente. Aunque continúa habiendo grandes diferencias con respecto al resto de la ciudad, desde la llegada de la democracia se observan algunas mejoras. Por un lado, se advierte una mejora en la calidad de las viviendas puesta de manifiesto en el incremento de la proporción de viviendas consolidadas, construidas con materiales sólidos y resistentes. En igual sentido, se constata una mejora en las condiciones de saneamiento reflejada en la reducción a más de la mitad de la proporción de viviendas con situación de saneamiento deficitaria. Por otro lado, se observa una reducción del nivel de hacinamiento crítico de los hogares, que a pesar de continuar siendo elevado disminuyó a más de la mitad entre 1980 y 2010. Este descenso no se debió solo al aumento del tamaño de las viviendas sino a la reducción del tamaño de los hogares, en particular de los hogares con cinco o más miembros cuyo porcentaje descendió a la mitad en ese período.

Gráfico 3. Indicadores de la situación habitacional. Villas de emergencia de la ciudad de Buenos Aires, 1980 y 2010

Fuente: elaboración propia en base a datos del CNP de 1980 y 2010

Para concluir

A lo largo de los años estudiados, las villas de la ciudad de Buenos Aires han mejorado en las condiciones de sus viviendas y en el acceso a servicios públicos. Sin embargo, como se desprende del análisis realizado, la población que las habita presenta desde sus inicios hasta el presente características sociodemográficas y ocupacionales similares. Siguen siendo un refugio para la población que menos tiene. Y si bien la expectativa de movilidad social ya no se cumple –al menos para la mayor parte de sus habitantes–, su sostenido aumento poblacional revela que la ciudad de Buenos Aires continúa siendo un importante polo de atracción para los migrantes del interior del país y de los países limítrofes. Es que, aún hoy, la estructura de oportunidades económicas y sociales que brinda la ciudad –con su oferta de empleos y servicios públicos de salud y educación, y la promesa de un bienestar mayor que el de sus lugares de origen– sigue siendo atractiva, más atractiva que la que les brinda su lugar de origen, aunque la integración en la ciudad sea para ellos limitada y frágil. Ni los momentos de crecimiento económico ni las políticas públicas pudieron cambiar esta condición. La persistencia en el tiempo de estos enclaves de marginación pone en cuestión las funciones de integración atribuidas cincuenta años atrás por Gino Germani a las ciu-

dades como mecanismos de movilidad e inclusión social. Se mantiene, por lo tanto, el desafío para las políticas públicas de desarticular los circuitos de marginalidad residencial y socioocupacional que deterioran las condiciones de integración urbana y reproducen la pobreza concentrada.



UBICADO A LA VERA DEL RIACHUELO, EL ENCANTO DESAFÍA LOS ESTEREOTIPOS ACERCA DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA EN LOS BARRIOS POPULARES. LA PRESENCIA DEL ESTADO, PRECARIA E INESTABLE, SE COPRODUCE EN LOS DIVERSOS CIRCUITOS QUE VINCULAN EXTERIOR E INTERIOR, EN UN COMPLEJO ENTRAMADO DE RECURSOS, DEMANDAS VECINALES Y COMPETENCIA ENTRE MEDIADORES LOCALES.

LAS VILLAS COMO ESPACIOS POLÍTICO-ESTATALES



por **GABRIEL VOMMARO**. Investigador adjunto del CONICET, Profesor Titular en el IDAES-Universidad Nacional de San Martín y miembro del cuerpo docente del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales UNGS-IDES. Es doctor en Sociología por la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Su último libro es *La larga marcha de Cambiemos* (Buenos Aires, Siglo XXI Editores).

1.

Presentación

Contra la imagen habitual de las villas como desiertos organizativos alejados de la presencia del Estado, o bien como mercados políticos monopólicos, dominados por un único *referente*, este artículo se propone definir a las villas, primero como espacios políticos complejos, campos de disputa entre diferentes dirigentes y organizaciones locales que proliferaron en las últimas décadas en la ciudad de Buenos Aires; segundo, como *locus* de producción de una forma específica de estatalidad: la que se crea en la interfase entre las oficinas públicas y los mediadores locales. A partir del análisis de la vida política en una villa ubicada en el barrio de Villa Soldati, mostraremos, en primer lugar, cómo esta trama política local puede ser analizada en relación a la historicidad de las intervenciones del Estado –en sus diferentes niveles– en estos territorios: políticas de vivienda y urbanización, políticas sociales de distribución de bienes, programas sociales de transferencia condicionada de dinero, etc. En este sentido, el espacio político barrial es también una retícula por la que el Estado se comunica con sus habitantes. En segundo lugar, veremos cómo las diferentes organizaciones y actores locales, lejos de estar aislados, se encuentran enlazados a diferentes circuitos políticos y económicos que existen por fuera del barrio, de los que obtienen bienes materiales y visibilidad pública que luego son transformados en recursos organizativos a nivel local. Al final, esperamos mostrar cómo, a través de su “sistema político local”, las villas se insertan en la vida política y económica de la ciudad de Buenos Aires.

Este artículo se basa en material etnográfico recogido a lo largo de varios años en visitas al barrio que aquí llamamos El Encanto. Una parte de estos materiales proviene de un trabajo conjunto realizado con Lucía Álvarez, cuya sensibilidad y lucidez analítica fueron claves para definir algunas de las ideas aquí seguramente subutilizadas. Por su parte, Gabriela Mattina realizó el trabajo de archivo que posibilitó reconstruir la historia y las características sociodemográficas del lugar. Los nombres de las y los actores aquí mencionados fueron modificados.

2.

El barrio, espacio político asociado a la historicidad estatal

Al fondo de Villa Soldati, cerca del Riachuelo, el barrio El Encanto crece hasta los límites que marca la presencia del Estado y sus obras: de un lado, un edificio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; del otro, un espejo de agua; al fondo, viviendas sociales que dan hacia el Parque Indoamericano; al frente, la autopista que comunica con el extremo sur de la ciudad. Pero los límites entre la vida barrial y la acción estatal no son tan claros. En primer lugar, en los últimos años se han instalado oficinas públicas en la periferia del barrio, como parte de un proceso creciente de intervención directa sobre la vida de sus habitantes que inició el Estado local desde los inicios de la autonomía porteña, y que se consolidó con las sucesivas gestiones de Propuesta Republicana (PRO) –la fuerza de centroderecha que gobierna la ciudad desde 2007–, que progresivamente tomó el tema de la presencia estatal en villas y asentamientos, así como los proyectos de “urbanización”, como una de sus banderas y



como estrategia para construir apoyos territoriales en zonas tradicionalmente esquivas a las fuerzas de ese signo político. Esta voluntad de intervención gatilló una competencia con el Estado nacional, durante los gobiernos del Frente para la Victoria, y en especial cuando su fuerza juvenil, La Cámpora, pretendió tomar a su cargo la expansión de apoyos territoriales en barrios populares. La *carrera* entre gobiernos de niveles diferentes aceleró un proceso de construcción y mejoramiento de edificios públicos: bajo la autopista, se instalaron oficinas de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, del Banco Ciudad, de la Unidad de Orientación y Denuncia N° 6 (fiscalía) y de la Subsecretaría de Trabajo; muy cerca, en los límites del barrio, un Centro de Apoyo Productivo e Incubadora de Empresas de Base Social, donde funcionan microemprendimientos con subsidio público de nivel municipal, y un Centro de Prevención y Asistencia de Adicciones; al fondo del barrio, se construyó un Centro de Primera Infancia, que tiene actividades para niños de menos de 5 años en horario escolar y que funciona también como centro de atención de salud y de asistencia alimentaria para esa población.

En segundo lugar, el Estado se presenta ante los vecinos de El Encanto imbricado en el entramado barrial: como *partenaire* de las asociaciones barriales y de sus *referentes*, instala oficinas en los locales de esas asociaciones y distribuye bienes públicos –en especial provenientes de programas sociales– a través de ellas. Por caso, el Gobierno de la Ciudad estableció –con mayor intensidad desde 2007– una estrecha alianza con una fundación con fines sociales presidida por Beatriz, una activista de gran presencia pública. Financia un jardín de infantes y programas de acceso a la salud y de salud reproductiva que funcionan en los edificios de esa fundación; participa de la gestión de un hogar de tránsito para mujeres víctimas de violencia de género que también es parte de la “obra”; provee de personal para campañas de salud que se realizan periódicamente en las instalaciones de esa entidad. Pero también financia un comedor de la presidenta de la junta vecinal, de histórica cercanía con el peronismo. En el centro comunitario de esa entidad, además, funciona un programa de terminación de la escuela secundaria (Programa Fines) y otros de formación profesional y de empleo joven sostenidos con fondos del Estado nacional. Como en otros barrios populares, los bienes públicos que legitiman la presencia del Estado más allá de la cara más violenta, como vector de orden y fuerza de represión, y que se multiplicaron con el aumento de la inversión social dirigida a sectores informales que se produjo en los años dos mil (Gabriel Kessler, 2014), son distribuidos –y en ocasiones producidos– en esa interfase socio-estatal en la que los límites entre una esfera y otra son, al menos, porosos. En

este contexto, los habitantes del barrio realizan su condición de usuarios de esos bienes a través de las mediaciones locales (Gabriel Vommaro, 2017).

A diferencia de otros casos en los que una sola persona monopoliza y domina casi totalmente esa interfase, hasta el punto de decir “el Estado atiende en mi casa [...] Soy yo” (Rodrigo Zarazaga, 2017: p. 19), en El Encanto no existe tal monopolio. Así, las viviendas de ladrillos sin revocar cobijan una vida social y política intensa. Activistas de ONG, gestores de programas sociales, dirigentes de cooperativas de trabajo, militantes partidarios y de movimientos sociales son los actores de un sistema político barrial complejo. Sobre este espacio barrial se sobreimprime entonces la presencia estatal, que alimenta a los actores locales al tiempo que se vuelve presente de manera mediada.

Los dos tipos de estatalidad presentes en las villas y asentamientos de la ciudad se entrecruzan en las políticas de hábitat y de vivienda. El Encanto se formó en 1984, con la instalación de las primeras familias en los descampados que rodeaban al espejo de agua, como consecuencia de migraciones internas y externas. Dicho asentamiento crecería con la reubicación de 700 familias procedentes del Albergue Warnes en 1990. En 1999 el Gobierno de la Ciudad reconoció dichos terrenos como espacio a urbanizar (*Página 12*, 10/7/2003). La población de El Encanto se duplicó en una década: mientras que en 2001 poseía 2.328 habitantes, en 2010 ascendía a 5.219 habitantes según el Censo de la Ciudad. Cálculos más recientes, basados en censos realizados para la urbanización, estiman la población en 8.000 habitantes. En 2010, el Censo de la Ciudad registró 1.507 hogares y 948 viviendas habitadas.

Como parte del giro en su tratamiento de la cuestión de los asentamientos informales (Cristina Cravino, 2008), en 2008 el Gobierno de la Ciudad puso en marcha el proyecto de regularización dominial Pro Sur Hábitat (Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano) que supuso la apertura de calles asfaltadas y la instalación de desagües pluviales. La realización de estas obras en El Encanto fue concretada por empresas contratistas, pero los referentes barriales lograron que algunos vecinos fueran empleados en la obra (el proceso de organización de la regularización del dominio de las viviendas también se articuló con los mediadores locales, pero la complejidad del mismo escapa a los límites de este trabajo). Asimismo, las cooperativas de trabajos de mantenimiento barrial financiadas por el Estado municipal se encargan de realizar arreglos de pequeña envergadura relacionados con el hábitat. Tanto la urbanización como el mantenimiento de calles y la limpieza son motivo de demandas recurrentes de los vecinos. Informes de especialistas

y de asociaciones de expertos-activistas vinculadas con temas de hábitat y derecho a la ciudad han señalado de manera recurrente que las canaletas de desagüe pluvial tienen déficit de diseño y que la basura suele tapanlos y generar inundaciones en las calles y en las casas. Además, la falta de un sistema de desagüe apropiado en el espejo de agua suele inundar de basura las casas aledañas. Los referentes locales suelen actuar, en estos casos, como receptores de los reclamos de los habitantes del barrio y como voceros de las demandas barriales ante las autoridades estatales. La producción precaria y deficiente del hábitat también se da en la interfase entre el Estado y las mediaciones locales.

Por último, la cogestión de la provisión de bienes públicos entre el Estado y los actores sociales tiene lugar en el caso de los servicios públicos, y en especial de la electricidad. Una de las cooperativas mencionadas está encargada del mantenimiento de la red de tendido eléctrico en el barrio. Asimismo, la presidenta de la junta vecinal gestiona los trámites ante la empresa proveedora, y aparece, ante los vecinos, como la persona que tiene “la llave” que puede habilitar la luz o dejar al barrio a oscuras, por lo que esa posición se encuentra sometida a sospechas y demandas permanentes. Precisamente, de la inestabilidad y permanencia de esas posiciones de mediación centrales en la vida cotidiana de El Encanto nos ocupamos en el punto que sigue.



Como la mayor parte de los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires, El Encanto no se parece en nada a lo que se suele narrar respecto de los barrios populares: contra la imagen de un territorio de baja politicidad, existe una densa trama de lealtades y movilizaciones políticas y sociales que conviven de manera inestable y precaria.

3.

Circuitos de mediación y economía moral de la política barrial

Como la mayor parte de los asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires, El Encanto no se parece en nada a lo que se suele narrar respecto de los barrios populares: contra la imagen de un territorio de baja politicidad, existe una densa trama de lealtades y movilizaciones políticas y sociales que conviven de manera inestable y precaria; a diferencia de la presunción de existencia de formas de monopolio político, diferentes agentes compiten por la mediación entre el barrio y el Estado y los gobiernos, así como por la representación del barrio –y de los “pobres” que allí viven– ante otros circuitos en los que se obtienen recursos ligados a la vida cotidiana de sus habitantes. En la docena de manzanas que ocupa El Encanto hay, así, (al menos) tres comedores, una fundación, un centro comunitario, dos cooperativas que realizan trabajos de mantenimiento, una unidad básica de la agrupación kirchnerista La Cámpora de presencia intermitente luego de la derrota peronista de 2015, un local partidario del PRO que abre en períodos de campaña, además de los lugares de reunión que funcionan en las casas de algunos dirigentes del PRO, del peronismo y de fuerzas de izquierda trotskista... Cada espacio político barrial es conducido por una o un referente, asociado a diferentes agrupaciones políticas y sociales. Las elecciones para elegir autoridades de la junta vecinal funcionan en algunas coyunturas como evento de movilización y de objetivación de apoyos. Sin embargo, la recurrente intervención de la Justicia en la junta vecinal –por denuncias de fraude electoral, o bien de irregularidades en el manejo de los recursos asociados a ella– suele congelar la vida política interna “por tiempo indeterminado”. No solo la presencia del Estado es intermitente y precaria, también la democracia local está sujeta a arreglos políticos que los vecinos no logran controlar ni estabilizar. La movilización política suele pasar entonces por las jornadas electorales para cargos locales, en las que votan la mayor parte de los habitantes del barrio, en gran proporción migrantes de países limítrofes.

La pluralidad de organizaciones y de referentes habilita una competencia política abierta y más o menos permanente, sin un predominio claro de un dirigente o agrupación que se erija como único vocero del barrio. En esta competencia, estos agentes buscan hablar en nombre de El Encanto en los diferentes circuitos de producción y distribución de bienes vinculados con la vida de los vecinos del barrio: bienes materiales de apropiación individual ligados a la vida familiar, como dinero de programas sociales, ayudas alimentarias y de materiales para la vivienda, o a las oportunidades de vida, como empleos, programas de ayuda laboral o de formación y capacitación; bienes materiales

de apropiación colectiva, como las mejoras en las calles del barrio, en la recolección de residuos o en la provisión de servicios públicos.

En esta tarea, los referentes se erigen en mediadores (Javier Auyero, 2001). Para ello, necesitan producir y reproducir sus vínculos políticos con el Estado en los diferentes niveles. Jonathan, joven dirigente de La Cámpora que trabajaba en un programa de acceso a dependencias del Estado en barrios populares, aprendió a moverse entre los diferentes niveles más allá de su adscripción partidaria: “Hay cuestiones que no podés solucionarlas con el gobierno de la Nación. Si cerrás con el gobierno nacional, el Gobierno de la Ciudad te va a dejar en banda. Y hay un montón de cosas que necesitás del Gobierno de la Ciudad. Entonces, hasta que no lo llegás a entender eso, no podés hacer bien tu trabajo” (entrevista con el autor).

Estos mediadores son, en un sentido, el nodo central de redes de resolución de problemas (Javier Auyero, 2001), pero también, en su actividad en la interfase socio-estatal, actúan como burócratas de calle de la sociedad civil (Gabriel Vommaro, 2017). En efecto, arraigados en diferentes tipos de asociaciones y movimientos políticos y sociales, se vuelven personal permanente de la producción de la estatalidad en los barrios populares, tal como los burócratas de calle estudiados por la literatura clásica en Estados Unidos (Michael Lipsky, 2010 [1980]) o en Francia (Vincent Dubois, 1999) actúan como la cara del Estado en la vida cotidiana de los ciudadanos de esos países. Sin embargo, a diferencia de ellos –y de una parte de los burócratas de calle que cumplen funciones similares en la Argentina– su estatus es precario, ya que se encuentra supeditado a contratos de tiempo determinado –renovados con una periodicidad semestral o anual– que dependen de los ciclos políticos y de los contactos que estos actores logran hacer con cada gobierno. En este sentido, puesto que el Estado se presenta ante los usuarios a través de esos mediadores, su presencia también es precaria e inestable: sigue el ritmo de las “altas” y “bajas” de los actores políticos del lugar –de sus contratos precarios como burócratas de calle–, tanto en relación a la competencia política en diferentes niveles como a su capacidad para permanecer en posiciones de acceso a bienes y servicios públicos a pesar de los cambios electorales locales o nacionales.

Junto a los circuitos vinculados con el Estado y con la política, existen otros en los que la filantropía empresaria y las ONG con fines sociales cumplen un rol fundamental. Estos circuitos contruidos de forma paralela al Estado, en relaciones que van del conflicto a la cooperación con aquel, proveen de recursos a mediadores sociales que construyen una “marca moral” hacia el exterior que garantiza la “transparencia” y la no “contaminación”

partidaria en la distribución de los bienes. En El Encanto, por caso, es Beatriz quien ocupa ese lugar: a partir de su actuación como presidenta de una fundación con fines sociales, y del establecimiento de contactos en tres universos: el de las ONG, el de la filantropía empresaria y el de los medios de comunicación, logró colocarse en el centro de los circuitos de distribución de bienes que funcionan de manera lateral a las ayudas estatales (complementarios a ellas, pero de mucha menor magnitud). Su inserción en ese circuito supone un trabajo permanente de mantenimiento de vínculos y de producción de una imagen pública hacia fuera del barrio, que le permite reproducir su marca. Para evitar exponerse directamente a la competencia política barrial, pone en práctica una división del trabajo en el seno de su organización: por un lado, asigna a algunos de los miembros de su familia el trabajo de activismo político partidario, tanto en relación a la administración municipal como a la expansión del PRO en barrios populares; por otro lado, descansa en una socia local, Ester, migrante boliviana, el trabajo de construcción de redes políticas locales que servirían para disputar la presidencia del barrio en eventuales elecciones. Esta división del trabajo permite a la fundación de Beatriz producir una diferenciación entre el trabajo social –alejado *a priori* de intenciones partidarias y cercano a la lógica del circuito de la filantropía empresaria y del emprendedorismo social– y el trabajo político, tanto en la escala barrial como en la municipal que se ocupa, en cambio, de producir apoyos políticos traducibles en votos. Estas diferenciaciones forman parte de los principios de clasificación moral que organizan las relaciones políticas y sociales en El Encanto, y que aluden a una economía moral de los intercambios (Gabriel Vommaro y Hélène Combes, 2016). Así, la política barrial se construye en la intersección entre el interior y el exterior del barrio y en la interfase socio-estatal, en relación a ciertas reglas que organizan el tipo de trabajo que realizan los burócratas, así como lo que pueden exigir a los usuarios de los bienes y servicios que ellos distribuyen (Gabriel Vommaro, 2017). En el caso de los bienes públicos, las reglas formales de cada programa social, en esta lógica mediada, se hacen operativas al enraizarse en las relaciones cara a cara entre los mediadores y los vecinos. Así como los burócratas de calle estudiados por la literatura clásica tienen amplios márgenes de maniobra en la atribución de bienes, en función de criterios elaborados localmente y de sus propias evaluaciones de los beneficiarios,

aquí es esta economía moral barrial de los intercambios la que opera en el vínculo entre burócratas informales y habitantes. Algo similar sucede en el caso de los bienes privados que provienen de los circuitos de filantropía empresaria y de ONG con fines sociales. Las obligaciones recíprocas establecen que los beneficiarios deben cumplir ciertos requisitos –compromiso en las tareas de mantenimiento de los espacios de trabajo como comedores y merenderos, presencia en las tareas cotidianas que allí se realizan, etc.–, pero también los mediadores están obligados a cumplir con la circulación de esos bienes, a permitir que el flujo impulsado por la voluntad de “ayuda” siga su curso. La competencia entre mediadores hace que las relaciones de intercambio personalizadas se alejen de concepciones mecanicistas del clientelismo y deban pensarse en relación a estas negociaciones entre los referentes y los vecinos antes que a una dominación cerrada de los primeros sobre los segundos (Gabriel Vommaro y Hélène Combes, 2016). La competencia entre mediadores también funciona como incentivo para que estos traduzcan los vínculos que mantienen con el exterior del barrio en flujo de bienes para sus habitantes. Las acusaciones políticas más frecuentes son así de no trabajar “para el barrio” sino para sí. Jonathan decía por ejemplo de la referente peronista que “a ella en el barrio no la ves nunca. Porque tiene el laburo más para el afuera, o sea, va y vende y dice ‘yo soy Piletones’. Porque le sirve a ella. Es más, yo creo que se postuló para eso, para tener una espalda y decir ‘loco, mirá, yo soy Piletones y quiero que me escuchen’. Y lo usa para eso” (entrevista personal). También Beatriz es acusada permanentemente de “no recorrer el barrio”, de “usarlo” para construir una imagen pública, etc. Los mediadores centralizan conexiones del barrio con diferentes circuitos políticos y económicos de los que obtienen bienes y servicios que pueden traducir, a través del trabajo político y social barrial, en recursos organizativos para sus espacios locales. Pero para ello necesitan dar cuenta ante los vecinos de que trabajan por el barrio, y eso lo hacen a través de la circulación de bienes y servicios entre los vecinos. Al hacerlo, coproducen la presencia del Estado y de los otros actores donantes en el barrio, lo que vuelve a El Encanto un centro concentrador de recursos que provienen de esos circuitos. En definitiva, el sistema político local es también un sistema productor de vínculos con el exterior, y de coproducción de la capilaridad del Estado a nivel barrial.

4.

Para concluir

El Estado está presente en las villas y asentamientos informales de la ciudad de Buenos Aires como socio de actores locales, que le permiten legitimar su penetración en la trama social barrial así como gestionar sus políticas en relación a los beneficiarios. Hace tiempo ha quedado claro que, en el mundo popular, el problema no es la ausencia del Estado, sino el tipo de presencia (Rodrigo Zarazaga, 2017). Más allá de su cara represiva, la producción de estatalidad es entonces una realización compartida entre el espacio político local y las oficinas públicas centrales. La burocracia de calle de la sociedad civil actúa en esa interfase como cara del Estado ante los habitantes del barrio y como vocero de las demandas de estos últimos ante los gobernantes. Su posición de mediadores es un logro cotidiano, estabilizado mientras el acceso a las oficinas públicas está garantizado por vínculos políticos y por aprendizajes administrativos. Pero se trata de una mediación inestable y precaria, como es la realización de los derechos sociales de los ciudadanos que habitan en esos barrios. Este funcionamiento se ha vuelto un patrón más o menos asentado, que comparten y promueven –en su paso por el gobierno– fuerzas políticas de orientaciones programáticas diferentes, lo que muestra el giro en

la materia que dio a poco de asumir el Gobierno de la Ciudad, en 2008. Este consenso tácito no produjo, sin embargo, uno similar acerca de la necesidad de estabilizar la presencia del Estado –a través de sus oficinas, programas y burocracias de calle– más allá de los ciclos políticos.

El espacio político barrial es relativamente abierto y competitivo. La competencia está organizada en torno a la representación del barrio ante el exterior y a la representación del Estado ante los habitantes. Es decir, por la construcción de posiciones robustas de mediación. Esta competencia solo se alinea coyunturalmente con la competencia partidaria cuando los mediadores aceptan representar fuerzas políticas y movilizar para ellas, en especial en períodos electorales. Fuera de ellos, es la competencia por la mediación la que prima, y como esta mediación es, como dijimos, inestable y precaria, también lo es la ciudadanía política de los vecinos de esos barrios, cuya conexión con el sistema político sigue los vaivenes de esta representación. Sin una estatalidad consolidada más allá de las coyunturas políticas, los ciudadanos de los barrios populares viven así al ritmo de la permanente pero frágil mediación entre esos barrios y los circuitos en los que se producen recursos para garantizar que sus derechos sean más que palabras.

El espacio político barrial es relativamente abierto y competitivo. La competencia está organizada en torno a la representación del barrio ante el exterior y a la representación del Estado ante los habitantes.

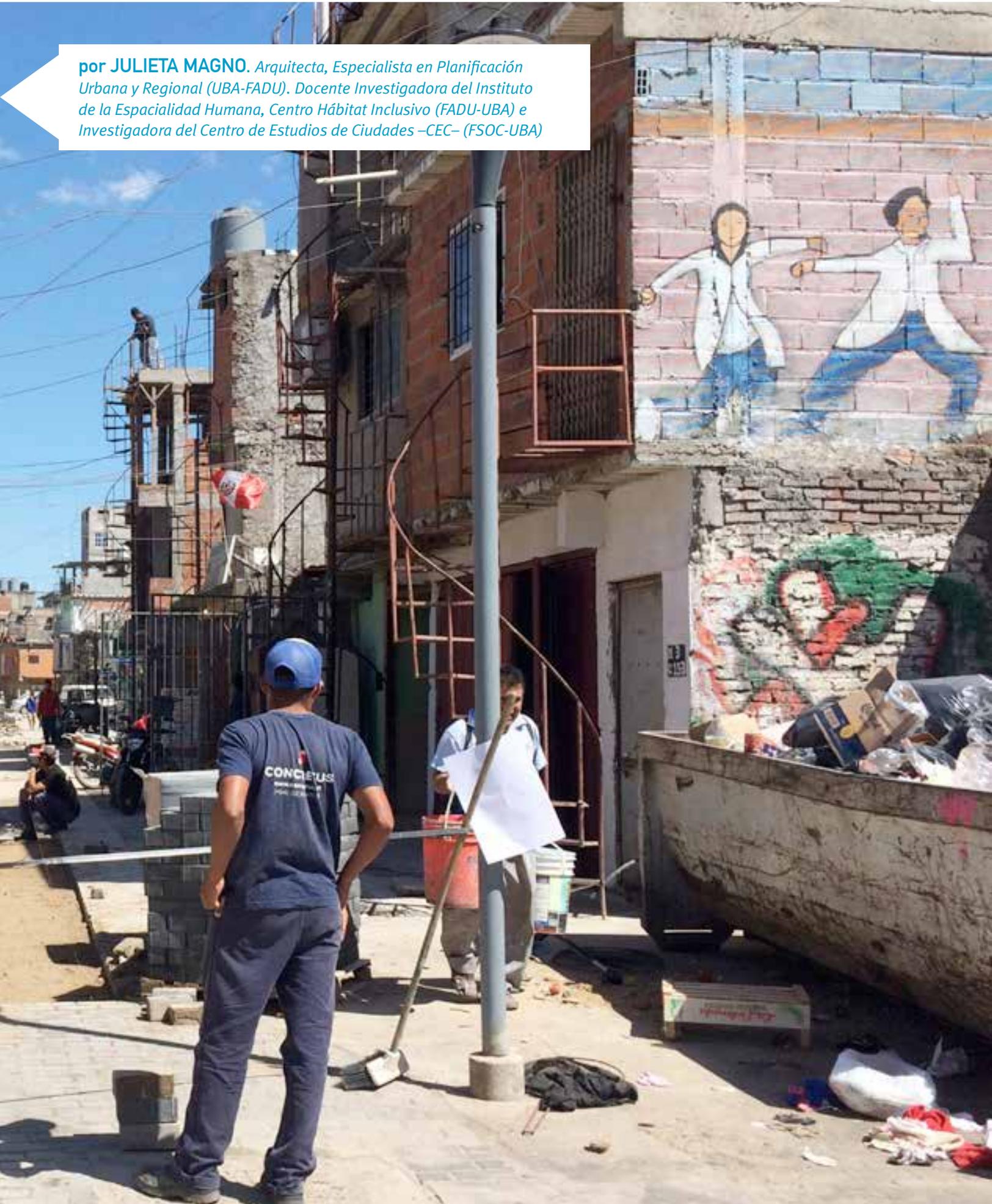


EN EL MARCO DE LAS RECIENTES INICIATIVAS DE REURBANIZACIÓN DE VILLAS, LA ENTREGA DEL TÍTULO DE PROPIEDAD ES UN PRIMER ASPECTO CLAVE PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL FIN DE LA SITUACIÓN DE INFORMALIDAD.

LA REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE LAS VILLAS DE EMERGENCIA EN LA CIUDAD



por **JULIETA MAGNO**. Arquitecta, Especialista en Planificación Urbana y Regional (UBA-FADU). Docente Investigadora del Instituto de la Espacialidad Humana, Centro Hábitat Inclusivo (FADU-UBA) e Investigadora del Centro de Estudios de Ciudades –CEC– (FSOC-UBA)



Regularización dominial: aportes al debate actual en el marco de los procesos de reurbanización de villas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La ciudad de Buenos Aires atraviesa, desde hace más de dos años, varios procesos de reurbanización de villas que han generado diversos debates y que hasta la fecha no se encontraban en la agenda política de la ciudad. Cabe destacar que en la Argentina se han llevado adelante exiguos procesos de reurbanización, de diferentes características y resultados, pero no así en la principal ciudad del país, o por lo menos no en la escala actual.

Esta situación ha generado el desafío y la oportunidad de que aquellas personas que siempre lucharon por el derecho a la vivienda y a la ciudad, ya sean los propios afectados o investigadores, profesionales y militantes de la temática, puedan aportar cada uno desde su lugar a que estas acciones, nuevas y dificultosas, lleguen a los mejores resultados posibles.

Si bien estos procesos de reurbanización incluyen múltiples etapas a concretar, de las cuales hay infinitas particularidades, el presente texto apunta a sintetizar aquellos debates relacionados con la **regularización dominial** entendida como una de las formas para dar seguridad en la tenencia, a través de la entrega del título de propiedad.

Para tener una dimensión de la escala en la cual estamos hablando, se pueden simplificar algunos datos. Tomando los cuatro grandes procesos de reurbanización que se están llevando adelante en CABA –Villa 31 y 31 bis, Rodrigo Bueno, Villa 20 y Playón de Chacarita– se puede hacer un cálculo aproximado de las unidades a regularizar dominialmente, siendo alrededor de 15.600 unidades existentes (ubicadas en los llamados “macizos”) y 4.135 unidades nuevas (construidas para relocalizaciones por esponjamiento y apertura de calles), abarcando una población aproximada de 72.000 habitantes. Observemos esto a fin de hacer un análisis global y de escala, pero no olvidemos que cada unidad tiene sus características físicas y jurídicas que requieren abordajes con diferentes grados de dificultad.

Teniendo en cuenta esta escala de intervención es que este escrito pretende exponer el contexto y los desafíos en el cual estos procesos están siendo llevados adelante, como también los puntos que están generando interés, debate y preocupación por parte de los afectados y de los que acompañan estos procesos desde diferentes posiciones.

Radiografía de una ciudad

Existen varios datos que debemos conocer para posteriormente poder entender el marco en el que las villas y asentamientos existen y crecen día a día en la ciudad de Buenos Aires. Muchas veces se ha hecho notar que la ciudad no crece en población desde el censo de 1947 –siendo 2.890.151 personas en el último censo, en el 2010–. Al mismo tiempo, son variadas las fuentes e investigaciones que dan cuenta de que la población en las villas y asentamientos sí ha crecido, mostrando que en el último período intercensal (2001-2010) hubo un crecimiento de aproximadamente el 52%, hoy seguramente superado.

Quienes estudiamos desde distintos ámbitos este fenómeno nos damos cuenta de que este crecimiento, si bien está ligado al crecimiento de la pobreza, requiere de una visión mucho más amplia e integral para completar su entendimiento. Esta visión amplia incluye diversos factores característicos de esta ciudad (variados pero fuertemente relacionados) que en mayor o menor



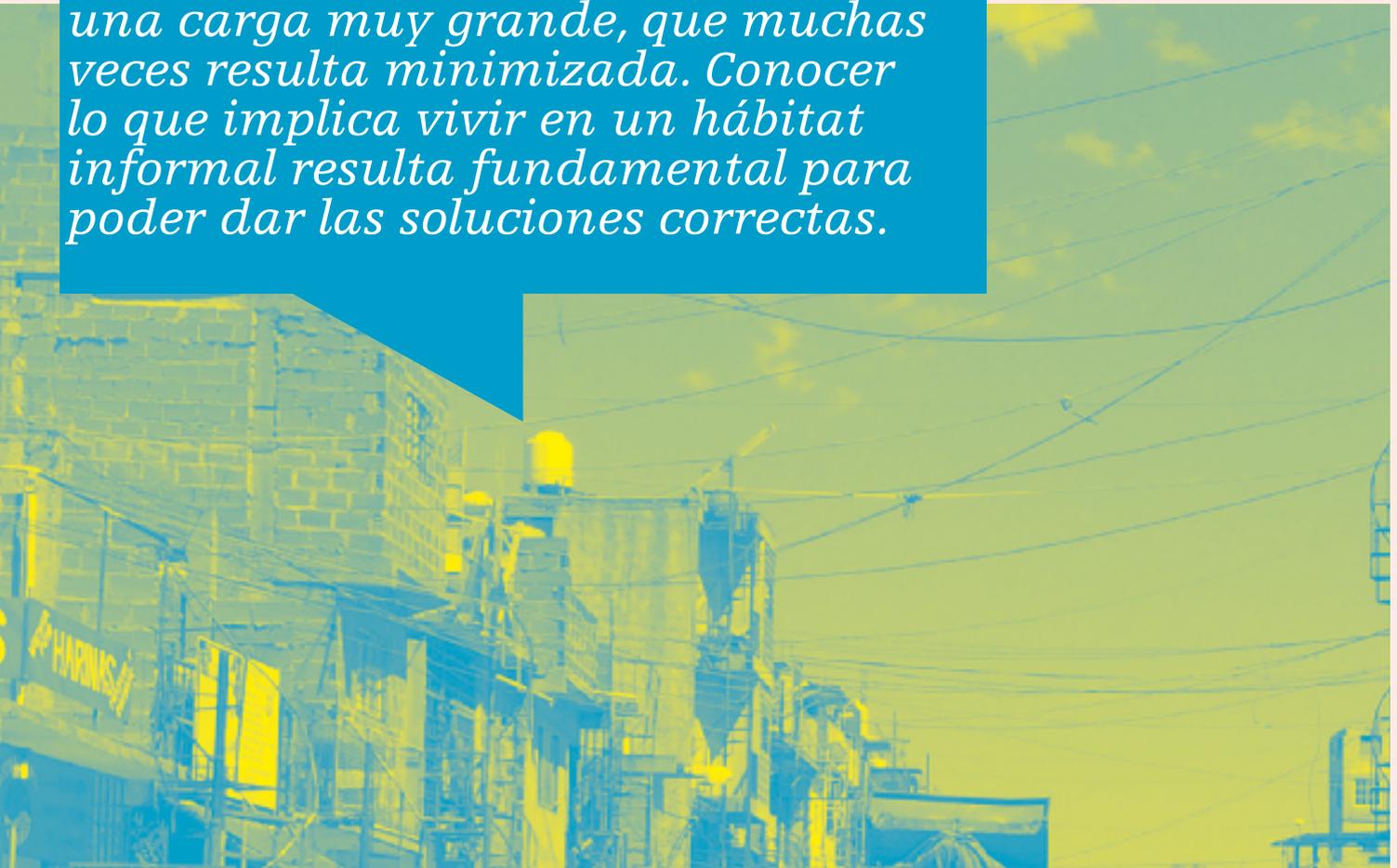
medida terminan influyendo en el crecimiento de los diversos hábitats informales. El alto valor del suelo y las construcciones; la especulación inmobiliaria donde las viviendas dejan de ser un bien de derecho y pasan a ser una inversión valiosa; una gran cantidad de viviendas ociosas que rondan entre un 14 a un 24% (depende de cómo se las considere según censo); la falta de acceso al crédito a nivel masivo; el crecimiento de inquilinos en desmedro de los dueños, donde se observa que los dueños cada vez son menos, pasando del 75% en 1990 al 51,3% en 2016; el difícil acceso al alquiler formal y la carencia de políticas estatales para resolver las problemáticas de la ciudad segmentada, son algunos de los factores principalmente analizados. Asimismo, no podemos dejar de considerar las diversas problemáticas económicas y sociales a las que se enfrenta este segmento de la población.

Teniendo en cuenta los factores mencionados en el párrafo anterior podemos dilucidar la fuerte relación entre la ciudad

formal y la ciudad informal, así como también la relación entre el mercado formal y el mercado informal. Aquellas familias que quieren vivir en la ciudad, pero tienen grandes dificultades para acceder a una vivienda propia o incluso de alquiler en el mercado formal, recurren a los diferentes hábitats informales para dar respuesta a su necesidad.

Según datos oficiales, la ciudad de Buenos Aires tiene en su territorio 38 villas y asentamientos –siendo las comunas del sur 4 y 8 las más afectadas agrupando un total de 26–, donde viven alrededor de 220.000 personas (el 7,6%, según EAH 2016). Este es uno de los tantos hábitats precarios e informales de la ciudad, a los cuales se les suman los inquilinatos/pensiones, casas tomadas y la gente en situación de calle, que suman en su conjunto alrededor de 300.000 personas. Se concluye que aproximadamente el 11% de la población de la ciudad de Buenos Aires vive en condiciones de informalidad, por consiguiente, de inseguridad con respecto a la tenencia de su vivienda.

Vivir en la informalidad conlleva una carga muy grande, que muchas veces resulta minimizada. Conocer lo que implica vivir en un hábitat informal resulta fundamental para poder dar las soluciones correctas.



Las villas en la agenda política

La novedad en la gestión de Horacio Rodríguez Larreta y su diferenciación con gestiones pasadas, pero de igual signo político, tuvo que ver con la iniciativa política de comenzar a abordar parte de la problemática de hábitats informales dando inicio a diferentes procesos de reurbanización en ciertas villas de la ciudad, tema ignorado o hasta incluso denostado por parte de su antecesor y actual presidente Mauricio Macri.

Cabe destacar que dichos procesos comparten ciertas particularidades: la primera es que cada uno se realizaría a través de la sanción de una ley específica de urbanización, que requería de un consenso dentro de la legislatura porteña. En este sentido la Villa 31 y 31 bis se diferencia, teniendo en cuenta que la única ley sancionada hasta ahora en la Legislatura fue la ley de corrimiento de la AU Illia, ley que no resultó acorde con las prioridades de los vecinos y habitantes de la villa.

La segunda es que los proyectos aparecen asociados –con mayor o menor grado– a otros proyectos para la ciudad. Puntualmente se hace referencia a la urbanización del asentamiento “El Playón de Chacarita” vinculada con la apertura de la avenida Triunvirato; del “Barrio Rodrigo Bueno”, asociado a la sanción de norma urbana para la construcción del Barrio Solares de Santa María en un terreno cercano; de la Villa 31 y 31 bis, asociada a la nueva traza de la AU Illia y al Paseo del Bajo, y a la urbanización de la Villa 20, relacionada con la creación y construcción de la Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud a realizarse en octubre de 2018.

Si bien el Gobierno de la Ciudad ha decidido intervenir en estos territorios, el resultado de los procesos aún resulta incierto. No solo porque no se han abordado en tal escala a nivel histórico, sino porque los propios antecedentes de la ciudad dan cuenta de que dichos sectores siempre han sido ignorados a niveles extremos. Asimismo, este contexto de renovación urbana en el cual se enmarcan los procesos de reurbanización ha generado que los propios habitantes de los barrios sean parte de los procesos, pero estén alertas ante cualquier indicio de duda, conscientes de que son procesos largos, complejos, y que si no son acompañados por grandes lineamientos de políticas públicas, los resultados pueden ser contraproducentes. En este sentido, la regularización dominial es considerada por los vecinos y vecinas una de las garantías para no perder sus viviendas.

La informalidad y características

Vivir en la informalidad conlleva una carga muy grande, que muchas veces resulta minimizada. Conocer lo que implica vivir en un hábitat informal resulta fundamental para poder dar las soluciones correctas. En la primera parte del escrito se hace referencia a diferentes factores característicos de la ciudad de Buenos Aires que influyen, en cierta medida, en que las familias vivan en la informalidad, física y jurídica, de las villas y asentamientos. Esta decisión carga grandes costos para sus vidas, costos no solo económicos y sociales, sino relacionados con la calidad ambiental y del hábitat: de los servicios básicos, de espacios verdes, de movilidad, de equipamientos de educación y salud, y de las propias viviendas en relación con la iluminación y ventilación. En este sentido, se observa que la densidad poblacional se encuentra muchas veces quintuplicada con respecto a los barrios formales más densos de la ciudad, lo que incide directamente en la calidad de vida de los habitantes.

Otro factor clave de la informalidad que genera mucha incertidumbre y preocupación es la falta de un título formal. Más allá de que muchos de los habitantes de los barrios se sientan seguros con solo tener derechos de propiedad adquiridos por las prácticas consuetudinarias, la realidad es que esta situación hace que los pobladores informales sean especialmente vulnerables a posibles desalojos. Si bien las causas de los desalojos pueden ser variadas, el contexto de renovación urbana en el que se enmarcan estos procesos de reurbanización es motivo de sobra para que los habitantes de dichos asentamientos estén alertas. Teniendo en cuenta estas características es que queda claro que únicamente la regularización –dominial– jurídica de la propiedad de la tierra no garantiza la integración socioespacial. Es en este sentido que las políticas de regularización integral tienen que tener un fundamento coherente que resuelva la seguridad de la tenencia, los derechos legales de los dueños de la propiedad y todo lo relacionado con la calidad y formalización en el suministro de infraestructura urbana y servicios, así como también la consideración de la necesidad de tierra extra para poder realizar esponjamiento y apertura de calles.



Los temas y debates en el marco de la regularización

Hoy nos encontramos en pleno desarrollo de los presentados procesos de reurbanización. Con grados de avances dispares, características particulares y participación territorial disímil, el tema de regularización dominial hace eco en los cuatro barrios y comienza a generar discusiones, algunas nuevas, otras que se sostienen desde el inicio de cada uno de los procesos y sus respectivas leyes. Es claro que los puntos a debatir en el marco de los procesos de reurbanización son mucho más amplios que los abordados a continuación, pero los mismos permiten tener un pantallazo del estado de situación con respecto a este punto particular.

La situación de los inquilinos fue uno de los temas de mayor debate desde el inicio, por la simple razón de que los alquileres en las villas representan alrededor de un 30% de la población y su grado de vulnerabilidad es aún mayor, teniendo en cuenta que muchas veces pagan costos elevados similares a los del mercado formal, pero en condiciones muy precarias. En este sentido, el debate generado logró que en todas las leyes sancionadas los inquilinos sean incorporados al censo y sujetos de derecho a una vivienda. Lo que no resulta tan claro es cómo será la respuesta que se les dé, muchas veces dependerá de dónde vivían y a quién le alquilaban.

Son variadas las fuentes e investigaciones que dan cuenta de que la población en las villas y asentamientos sí ha crecido, mostrando que en el último período intercensal (2001-2010) hubo un crecimiento de aproximadamente el 52%, hoy seguramente superado.

Esto nos lleva a un segundo tema que son los inquilinatos, pues es de público conocimiento que también existe el mercado informal alrededor del alquiler masivo de cuartos. El debate aquí tiene que ver con cómo comenzar a regularizar esta situación y cuáles son los límites para aquellos que lucran con suelo que no es propio. La primera definición que tomaron todas las leyes tiene que ver con que los beneficiarios de estos procesos son receptores de derechos para vivienda única, con lo cual el procedimiento a seguir se clarifica, aunque resta debatir si se les reconoce o no lo construido de alguna manera, y si eso construido podría quedar a favor del actual inquilino.

El tercer tema aborda la necesidad del reconocimiento de lo construido para aquellas familias que tienen su vivienda única. En este sentido, las leyes también fueron muy claras, incorporando artículos específicos que lo regulaban. El desarrollo posterior tuvo que ver con el cómo; en este caso, los acuerdos se encaminaron a la elaboración de una herramienta que permita cuantificar dicho monto considerando este valor, en el caso de acceder a una vivienda nueva, como adelanto de la misma. El pago de la tierra también tiene sus contrapuntos. En la mayoría de los casos la misma es de dominio público, aunque algunos sectores se encuentran localizados en tierras privadas. El presente muestra que, si bien el Estado se hace cargo de la regularización de estas tierras para luego traspasarlas a los futuros beneficiarios, aún no queda claro si los mismos pagarán por ellas, cuánto y de qué manera. Esta situación resulta particularmente confusa en el caso de aquellas familias que se queden en sus viviendas, pues aquellas que accedan a las viviendas nuevas pagarán el precio del suelo y la edificación en el mismo paquete. Este punto está fuertemente relacionado con los interrogantes y preocupaciones por parte de los vecinos y futuros poseedores de derechos en relación con los nuevos gastos que deberán asumir. Aquí nos encontramos con dos niveles diferentes, ya que no será lo mismo para aquellos que deban pagar la tierra (si es que se define) y los servicios, que para aquellos que pasen a vivir en viviendas nuevas, donde se les suma el costo del crédito y las expensas, que pasarán a ser un nuevo gasto fijo. En este sentido, las discusiones están fuertemente relacionadas con el acompañamiento a los consorcios por parte del Estado, proyectos de exención de ABL, tarifas sociales, y políticas relacionadas con el fortalecimiento productivo.

La falta de tierra y el uso/ocupación del espacio aéreo también están en la agenda de debate, pues, como se dijo anteriormente, la densidad poblacional de los barrios es muy alta y la necesidad de esponjamiento y de aperturas de calles resulta inminente. Se da la característica particular –lo cual no resulta casualidad– de que, en los cuatro procesos de reurbanización analizados, el Es-

tado contó con tierra disponible en los alrededores. Más allá de esto, en dos de los casos –Villa 31 y 31 bis y Villa 20– esa tierra no alcanza para terminar de des-densificar los macizos y es aquí cuando la propuesta de ocupación del espacio aéreo aparece por parte del Estado, sugiriendo densificar según límites de norma urbana propuesta aquellos lotes con viviendas que aún no han hecho uso de la altura máxima permitida.

En la Villa 31 y 31 bis se planteó esta posibilidad y generó un fuerte rechazo. Dos factores pueden explicar el porqué: por un lado, las formas en que se llegó a esta decisión, sin consensuar ni brindar información a los habitantes. Por otro, la preocupación por la posibilidad de que en la tierra disponible para las viviendas nuevas se agreguen otros usos (oficinas, comercios, etc.), en desmedro del objetivo inicial. Este punto sigue aún en debate en el barrio.

Teniendo en cuenta lo presentado en este apartado es que resulta necesario poder definir ciertos lineamientos que, si bien consideren las diferencias de los distintos procesos de reurbanización, unifiquen de alguna manera los procedimientos estatales y generen seguridad para los habitantes de los barrios. En tiempos de solidaridad en el marco de una lucha común, los habitantes de los diferentes barrios se comunican e intercambian ideas y es en ese intercambio donde surgen múltiples incertidumbres por el hecho de que cada proceso tiene su lógica y aplicación. La unificación de criterios generales, debatidos entre todos y todas en los barrios, podría originar no solo el mejor entendimiento, sino también un acompañamiento más fuerte en los procesos. La actual reforma urbana que se quiere llevar adelante a través del nuevo Código Urbano podría representar una oportunidad para generar estos lineamientos y mayores garantías para los pobladores de los hábitats informales. La propuesta presentada hasta el momento por el gobierno, que incluye un capítulo específico para los procesos de reurbanización e integración sociourbana, no refleja las necesidades actuales y lejos está de ser superadora. Diversas han sido las observaciones en pos de sumar aportes; habrá que ver cuáles son los resultados finales. Por último, y con menor grado de discusión, resuenan otras formas para la seguridad en la tenencia, más allá de un título de dominio privado –como propiedad colectiva y cooperativa, derecho de uso, y otras–, las cuales incluso podrían llegar a ser más apropiadas para lograr la permanencia de la población en su conjunto teniendo en cuenta las pujas existentes por las tierras urbanas y bien ubicadas. El desafío está en poder producir esos debates con la propia población y concientizar acerca de los posibles riesgos –por ejemplo, la gentrificación–, pues conservar la permanencia de un barrio y sus habitantes después de haber introducido mejoras puede llegar a ser un verdadero reto.

Los desafíos de un abordaje integral con fuerte condimento participativo

Habiendo hecho un repaso del contexto y los debates actuales, hay ciertos puntos que resultan muy claros: los procesos de reurbanización con diversos objetivos –uno de ellos, dar seguridad en la tenencia a través de la regularización dominial– requieren de una necesidad absoluta de articulación de las comunidades afectadas en dichos procesos, no solo para informar sino para discutir el marco de posibilidades y la viabilidad de cada una de las decisiones, considerando los usos y costumbres de los mismos y generando un marco comunicacional y decisor activo.

Como se dijo anteriormente, puede ser el momento de comenzar el debate sobre diferentes soluciones jurídico-políticas novedosas de tenencia para los hábitats informales, destacando el reconocimiento de los derechos sociales de vivienda e incorporando roles fundamentales, como por ejemplo el de la mujer. Se requiere actuar preventivamente, no solo reaccionariamente. En este sentido, resultan necesarias acciones integrales por parte del Estado, que comprendan los territorios, sus características socioespaciales y que estén en el marco de una estrategia ampliada de gestión urbana inclusiva, pues si no se consideran todos los factores, los procesos presentados pueden terminar generando el efecto contrario y excluir aún más a la población. Finalmente, no pueden dejar de considerarse instrumentos legales que den garantías, en el marco de una planificación urbana inclusiva con políticas que apunten a reducir los impactos de las acciones estatales en el mercado de suelo, para que los beneficios de las inversiones públicas estén a disposición de los afectados y no de los promotores inmobiliarios privados. Asimismo, se necesitan organismos estatales dedicados a estudiar las problemáticas de los hábitats informales y que generen políticas específicas para ellos, en articulación y acompañadas por políticas socioeconómicas enfocadas a crear oportunidades de empleo y a aumentar los niveles de ingreso, pues finalmente de esto depende la sostenibilidad de los hogares.



LA LUCHA DE LOS POBRES POR PERMANECER EN LA CIUDAD: APUNTES SOBRE LOS PROCESOS RECIENTES DE REURBANIZACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

FRENTE AL ANUNCIADO IMPULSO OFICIAL A LOS PLANES DE REURBANIZACIÓN DE VILLAS, ES NECESARIO COMPROBAR QUE ESTAS INICIATIVAS GENEREN UN PROGRESO REAL Y EFECTIVO EN CUANTO A LA INTEGRACIÓN URBANA Y LA CALIDAD DE VIDA DE SUS HABITANTES.

por **ROMINA BARRIOS**. *Politóloga y Magister en Administración Pública (UBA). Investigadora docente del Instituto de la Espacialidad Humana (FADU-UBA). Es autora del libro “El Derecho a la Ciudad. Historia de las políticas orientadas a villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires”, de Editorial Edivim, y de publicaciones relacionadas con el desarrollo urbano y el hábitat popular. Integrante de Territorios Integrados - Observatorio de Hábitat, Vivienda y Suelo*



La gestión de Horacio Rodríguez Larreta en la ciudad de Buenos Aires (CABA) presenta diferencias en el abordaje de la política habitacional con los gobiernos anteriores del mismo signo político. El cambio en el discurso con respecto a los procesos de reurbanización, el dinamismo de los organismos encargados de implementar estas medidas, así como el aumento de las partidas presupuestarias, configuran nuevas oportunidades y desafíos para los sectores que históricamente vienen reclamando por el acceso al hábitat digno en la ciudad. Desde este punto de partida, el siguiente artículo se propone hacer una breve historización sobre los hechos más salientes de este proceso para reflexionar si en este escenario existen nuevas posibilidades para achicar la desigualdad urbana y garantizar que los pobres puedan vivir en la ciudad. Datos oficiales y de diversas fuentes que estudian la temática dan cuenta de que la situación habitacional empeora. De acuerdo con los censos nacionales, la población es relativamente estable hace más de 70 años. En la ciudad viven alrededor de 3.000.000 de personas. Sin embargo, los habitantes de villas y asentamientos no han dejado de crecer. Entre los censos de 2001 y 2010 hay un 52% más de población, llegando a 170.000 habitantes. En la actualidad, los organismos oficiales reconocen alrededor de 275.000 personas y otras investigaciones muestran que ese número es aún mayor. El crecimiento de población en villas y asentamientos se traduce en un importante proceso de densificación por el cual los barrios se han consolidado “hacia arriba” y, en menor medida, han crecido por extensión de superficie y el surgimiento de nuevos asentamientos. Los protagonistas de este proceso de transformación fueron los habitantes de los barrios que invirtieron en el mejoramiento de sus viviendas, posibilitando la construcción en altura ya sea para resolver cuestiones de hacinamiento dentro del propio grupo familiar o para el asentamiento de nuevas familias. Asimismo, comienzan a tener mayor presencia los inquilinos informales que habitan diferentes tipos de vivienda. Desde piezas o casas que ponen en alquiler otras familias que invirtieron en nuevas unidades hasta inquilinatos contruidos a partir del desarrollo de un mercado inmobiliario informal. La acción estatal no acompañó este proceso de consolidación de los barrios; el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), principal organismo rector de la política de vivienda, tuvo hasta 2015 un presupuesto decreciente y subejecutado como reflejo de la

falta de inversión en infraestructura, mejoramiento de vivienda, equipamiento y construcción de vivienda, entre otros aspectos que hacen a los procesos de reurbanización.

En este marco, Larreta inicia mandato como jefe de gobierno anunciando que la reurbanización de villas será uno de los ejes de su gestión. Para estos fines, crea la Secretaría de Integración Social y Hábitat en el ámbito de Jefatura de Gabinete, destinada al proceso de urbanización de la Villa 31 y 31 bis. Por otro lado, incrementa el presupuesto del IVC en un 30% y forma coordinaciones con equipos técnicos para los procesos iniciados en Villa 20, Barrio Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita.

Estos barrios tienen sus singularidades, pero comparten la manera en que el gobierno decidió abordarlos. Para cada uno de los procesos de reurbanización se sancionaron leyes que implicaron un debate en el ámbito legislativo con una fuerte presencia de los vecinos organizados y un colectivo conformado por diferentes organizaciones políticas y comunitarias, profesionales, equipos de las universidades, que históricamente vienen reclamando ser escuchados y ser protagonistas para promover la mejora de la calidad de vida en los barrios.

Luego de esta breve contextualización, nos interesa remarcar algunos aspectos de cada uno de los procesos que se han iniciado desde 2016, que tienen diferentes grados de avance, pero que en su conjunto van configurando los lineamientos de la política dirigida a villas y asentamientos. Cada una de las leyes de urbanización se votó por unanimidad en la Legislatura porteña. Esto no sucedió por una renovada confianza de la oposición en el gobierno, sino que este apoyo fue más bien motivado para acompañar a las organizaciones y vecinos que participaron de la construcción de las leyes, con participación en el proceso a partir del reconocimiento de las mesas de urbanización. En este sentido, durante el debate legislativo fueron planteados algunos interrogantes, preocupaciones y advertencias acerca de lo que las leyes no alcanzaron a regular, pero también sobre las intenciones del gobierno detrás de un cambio en el discurso luego de muchos años de inacción y abandono.

Aún no ha finalizado ninguno de los procesos de reurbanización que, sabemos, son de largo alcance. Por ello, cada uno de estos apuntes tiene el objetivo de aportar al debate en el que todos los actores e instituciones que intervienen buscan crear nuevos mecanismos e institucionalidades para garantizar que efectivamente estas operatorias deriven en procesos reales de integración urbana.



Urbanizaciones asociadas a otros proyectos para la ciudad

En el caso de la Villa 31 y Villa 31 bis, la ley de urbanización fue sancionada en el año 2009. Se esperaba el tratamiento del dictamen que estableciera cómo iba a ser abordada la urbanización. Sin embargo, el oficialismo puso en tratamiento una ley para cambiar la traza de la Autopista Illia bajo la idea de que se estaba favoreciendo la integración del barrio y, con ello, la creación de un parque lineal, proyecto que se relaciona con los proyectos viales para la zona. Esta obra prevé un nivel muy alto de inversión que no favorece la urbanización. La Villa 20 sanciona una nueva ley que reemplaza a la ley 1.770 que venía siendo incumplida hace más de 10 años. En este marco también se promueve el cambio de normativa urbana para la construcción de la Villa Olímpica para los Juegos de la Juventud, a realizarse en octubre de 2018. El Playón de Chacarita sanciona una ley de urbanización que prevé la apertura de la calle Triunvirato. El Barrio Rodrigo Bueno sanciona su ley de urbanización a partir de que el gobierno se ve obligado por sentencia judicial a presentar un proyecto de radicación e integración urbana. En este caso, también eleva el proyecto de ley para el convenio con Solares de Santa María para crear un barrio frente a la villa.

El proyecto Solares de Santa María fue el único que no logró ser aprobado en la Legislatura porteña. En cambio, las otras propuestas asociadas en mayor o menor grado con los proyectos de urbanización lograron convertirse en leyes y fueron implementadas como proyectos prioritarios del gobierno. El Barrio Olímpico y las instalaciones para los Juegos Olímpicos están terminados mientras que la construcción de viviendas de la Villa 20 iniciadas de manera concomitante aún no ha finalizado su primera etapa de las cinco previstas. La apertura de la calle Triunvirato ya se ha concretado y el desalojo de las viviendas para el cambio de la traza de la Illia avanza. Las etapas y plazos de los procesos de urbanización no han tenido la misma suerte, debido no solo a demoras sino a indefiniciones con respecto a los programas de gestión. Esta situación prende una alarma en relación con la prioridad que el gobierno les da a los procesos de urbanización y plantea el riesgo de que no se cumplan todas las etapas previstas en los planes.

Diferentes temporalidades para intervenir en los macizos frente a la construcción de vivienda nueva

Los procesos de reurbanización analizados prevén la construcción de vivienda nueva en terrenos que han sido incorporados a cada proyecto urbano y la intervención sobre el macizo o barrio consolidado que implica apertura de calles, esponjamiento, mejoramiento de vivienda, infraestructura, conexiones domiciliarias, previsión de equipamientos y espacios comunes. En los debates legislativos previos a la sanción de cada ley, distintos actores plantearon su preocupación respecto de que se priorizara la construcción de vivienda nueva en desmedro de las necesidades del barrio. Para ello pedían que la normativa estableciera la simultaneidad de obras, o al menos mecanismos que aseguraran que un proceso iba a estar ligado al otro.

Estos aspectos resultan atendibles, tomando en consideración que las relocalizaciones deben realizarse desde una mirada

integral que contemple los diferentes casos por los que las familias deben trasladarse. Hasta el momento, los barrios presentan importantes demoras y obras de infraestructura fallidas. Uno de los grandes desafíos es alcanzar un grado de intervención sobre los barrios consolidados para que el proceso no quede acotado a la propuesta de resolver “en algo el hacinamiento y la densidad” o lograr “alguna apertura de calle” como ya ha sucedido en procesos anteriores, sin alcanzar un modelo de integración urbana. Este continúa siendo el principal reclamo de las mesas de urbanización que exigen mayor coordinación entre los organismos intervinientes y las empresas de servicios públicos, así como la presentación de informes y diagnósticos que permitan discutir de manera participativa los tipos de intervención previstos, la cobertura, el cálculo de las proyecciones demográficas para evaluar la carga que los barrios recibirán a futuro y la calidad de las obras, entre los principales aspectos planteados.



Nuevos complejos habitacionales

Las cuatro villas que están en proceso de reurbanización contemplan la construcción de alrededor de 4.000 nuevas unidades de viviendas en 4 complejos habitacionales que se suman a las 48.832 unidades existentes en 52 complejos en CABA. La construcción de vivienda nueva constituye una novedad de la gestión Larreta, que se distancia así de los anteriores gobiernos macristas, que habían rechazado esta opción como una de las alternativas al problema habitacional. Esta mirada quedó plasmada en las declaraciones de Emilio Basavilbaso, titular del IVC entre 2011 y 2015, que planteaba que el Estado tenía la función de promover el hábitat y no de construirlo.

Las primeras gestiones macristas orientaron sus acciones hacia la política de regularización dominial desde la perspectiva de que el título de propiedad traería mayores incentivos para que cada vecino pudiera mejorar su vivienda, regularizar la situación de los servicios públicos y ganar en autoestima para poder su-

El éxito o fracaso en términos de integración urbana y de justicia espacial debe tomar en cuenta una mirada que involucre a la política habitacional en particular y el desarrollo urbano de la ciudad en general.

perarse. Esta política estuvo acompañada de algunas obras de mantenimiento especialmente relacionadas con la emergencia, pero no tuvo el alcance esperado. Los procesos de regularización se llevaron adelante en las villas con menores complejidades para asumirlos, especialmente en polígonos con trazados más regulares y sobre las viviendas frentistas. Las villas INTA y Cildáñez son presentadas como casos modelo, aunque no han logrado completar el proceso de regularización dominial ni resolver los problemas de infraestructura ni tampoco la calidad de la vivienda.

Este nuevo escenario abre interrogantes sobre la capacidad de las familias para sostener los gastos que implica afrontar la relocalización en viviendas nuevas. El acceso a los nuevos complejos implica el pago de la vivienda (en la modalidad que se defina), expensas, ABL y servicios públicos. Las mesas de urbanización han planteado –tanto en el momento de discusión de las leyes específicas como en el desarrollo de los procesos de urbanización– que se tomen en cuenta medidas, como la exención de ABL y el acceso a tarifa social, sobre las que no ha habido respuesta por parte del gobierno. En cambio, han establecido como único criterio sistemas de puntaje para el ingreso a las viviendas, que toman en consideración los criterios de adjudicación que quedaron plasmados en las leyes (familias emplazadas en trazas a materializar; familias que estén en zona de derrumbe; familias con integrantes con discapacidad; familias que deban relocalizarse por esponjamiento o por hacinamiento, entre los principales), pero a la vez ponderan la situación de ingresos de la familia, produciendo un conflicto entre los que estarían en mejores condiciones de pagar y quienes tienen que dejar su casa por el proceso mismo de reurbanización o por las condiciones de habitabilidad.

Los nuevos complejos contemplan un porcentaje de locales comerciales aunque aún no existen mecanismos u operatorias para prever la continuidad de la actividad económica y su formalización. No hay criterios para reconocer la identidad comercial de cada barrio, tomando en cuenta el acondicionamiento y la organización del espacio para el correcto funcionamiento en un nuevo contexto. El aspecto productivo no ha sido abordado en profundidad, siendo que resulta central para fortalecer la economía familiar dentro del barrio y hacer sostenibles los procesos de integración urbana.

Esta situación pone en relieve un debate aún pendiente con respecto al rol del Estado frente a la promoción de la vivienda social. Hasta el momento, la propuesta ha sido construir nuevas viviendas y cobrarlas a los nuevos habitantes de manera subsidiada con la idea de luego retirarse para dejar que “los nuevos propietarios” desarrollen su nueva vida en la ciudad formal. Este escenario sería deseado por todos si además cada una de estas

familias tuviese aseguradas las oportunidades para el acceso a empleo, educación, salud y todas aquellas necesidades fundamentales y básicas satisfechas, pero todos somos conscientes de que estos procesos se han iniciado a partir de una profunda crisis habitacional y social de sectores vulnerables y postergados. Nuestra historia en vivienda social nos enseña que la construcción de nuevos complejos habitacionales librados a su suerte una vez habitados no ha resuelto el problema. Por el contrario, en muchos casos han empeorado, llegando hasta la tragedia por muertes evitables debido al abandono del mantenimiento de los edificios, o bien con la situación de consorcios que no se conformaron o que fracasaron en su gestión, la falta de cuidado de espacios comunes, entre las principales problemáticas de la gran mayoría de los conjuntos, fueran estos de mediana o gran densidad. Sobran las leyes de emergencia, las de rehabilitación específicas, y abundan mucho más los reclamos particulares y colectivos de las más de 130.000 personas que habitan complejos en la ciudad como para desconocer la deuda que el Estado tiene al respecto para abordar la problemática de manera integral.

Necesidad de establecer marcos comunes de actuación

Los procesos de reurbanización se realizan a través de leyes específicas que establecen pautas y criterios para cada barrio, pero ello no debería ir en desmedro de la obligación del Estado de garantizar un mínimo de condiciones para que los proyectos se concreten en un marco de igualdad de oportunidades para todos los barrios. De otro modo, las mejores condiciones terminan dependiendo del poder de fuerza y presión de quienes integran las mesas de urbanización.

La situación de los inquilinos que no alcanzan el mismo tratamiento que los vecinos propietarios, los programas de mejoramiento de vivienda, la regularización dominial de la tierra y la vivienda, los procesos de relocalización y de mudanza deberían tener criterios y marcos de actuación comunes para todos los barrios, que permitan crear certidumbre sobre los proyectos actuales y los que aún no han sido iniciados. Del mismo modo, es menester avanzar en principios rectores que tengan en la mira evitar el desplazamiento de la población beneficiaria de estos procesos, así como evaluar medidas complementarias frente al escenario de crecimiento poblacional descrito al principio de este estudio.

Reflexiones finales

El alcance de la política dirigida a villas y asentamientos no puede medirse únicamente a partir del desarrollo de cada uno de los proyectos de reurbanización. El éxito o fracaso en términos de integración urbana y de justicia espacial debe tomar en cuenta una mirada que involucre a la política habitacional en particular y el desarrollo urbano de la ciudad en general.

Los proyectos de reurbanización se han iniciado y se materializan en hechos concretos: cambios institucionales, mayor presupuesto, obras y construcción de viviendas. Analizamos de manera crítica el alcance de estos procesos que están implementándose, alertando sobre algunos aspectos que prenden alarmas respecto de la intervención en los barrios consolidados, la situación en los nuevos complejos y el rol del Estado para promover la sostenibilidad en el tiempo y así evitar el desplazamiento de quienes tienen menos capacidad de adaptación. Pero además es necesario tener en cuenta las otras acciones del gobierno que dan cuenta de un agravamiento de la situación habitacional a lo largo de toda la gestión macrista que detallábamos al inicio de este artículo. En este sentido, las condiciones de las personas que viven en hoteles son alarmantes, como también los desalojos, que se llevan adelante sin un protocolo que resguarde el derecho a la vivienda de las familias en estado de vulnerabilidad. Relevamientos recientes, y la percepción de todos los que vivimos y transitamos la ciudad, muestran un aumento de población en situación de calle y el limitado abordaje del Gobierno de la Ciudad que, por otra parte, niega el agravamiento de las personas en esta condición. La situación de los complejos habitacionales fue descripta anteriormente para alertar sobre lo que puede suceder si no se toman en consideración errores del pasado. En este cuadro de situación, al que además se suma el crecimiento de los inquilinos en detrimento de los propietarios, el gobierno de Larreta no ha implementado instrumentos que permitan regular y promover el acceso al hábitat digno.

Frente a un diagnóstico compartido de las diferencias entre el norte y el sur de la ciudad en términos de desigualdad social, empleo, acceso a educación y salud, inversión pública, no debe perderse de vista el proceso de transformación que vive la zona sur de la ciudad y se profundizó con la llegada del macrismo. La comuna 4 ha sido objeto del desarrollo inmobiliario y definido como un distrito de promoción cultural y deportiva.

El gobierno ha decidido trasladar sus sedes administrativas como forma de promover el desarrollo de la zona. Este proceso de transformación urbana pone de relieve las dificultades de los vecinos históricos de estos barrios que pelean de manera desigual contra los nuevos usos previstos frente a la falta de inversión en vivienda, salud y educación. Este contexto no puede ser desatendido para el análisis integral de la problemática habitacional.

En la ciudad vivimos más o menos la misma cantidad de personas hace muchas décadas, se construyen muchas viviendas nuevas y tenemos un porcentaje importante de viviendas vacías. Sin embargo, cada vez menos personas pueden acceder a una vivienda. ¿Por qué estamos en esta situación? Algunos aspectos nos acercan a una respuesta: no hay regulación sobre viviendas vacías ni sobre el mercado inmobiliario, que construye en su mayoría viviendas lujosas y suntuosas; no hay promoción de alquiler social; banco de inmuebles y, sobre todo, ninguna medida que frene la incesante venta de tierra pública para emprendimientos privados desguazando el patrimonio estatal y con ello

la capacidad del Estado de generar mejores condiciones urbanas y ambientales.

En este momento se discute en la Legislatura porteña el proyecto de nuevo Código Urbano, que adolece de instrumentos y herramientas para cumplir con algunos de los objetivos que el propio proyecto establece como “integración urbana”, “ciudad verde”, “ciudad sustentable”. Sin regulación del mercado inmobiliario y del suelo, resulta difícil generar mejores condiciones para abordar la situación habitacional. Un último ejemplo: cada uno de los procesos de urbanización que presentamos debió prever nueva tierra para la construcción de vivienda porque la densidad de las villas triplica, cuadruplica y hasta quintuplica la de los barrios formales más densos; por qué entonces, en el marco de la política de hábitat, no se abordan instrumentos para el acceso al suelo urbano. Por estas razones, el debate y la reflexión están abiertos para evitar que estos cambios en discurso y acciones no sean otra cosa que la continuidad del modelo de crecimiento de la desigualdad social y territorial que viene sufriendo la ciudad de Buenos Aires.



Nuestra historia en vivienda social nos enseña que la construcción de nuevos complejos habitacionales librados a su suerte una vez habitados no ha resuelto el problema.

por **MARÍA CRISTINA CRAVINO**. *Antropóloga (UBA),
Magíster en Administración Pública (UBA-INAP) y doctora
en antropología (UBA). Investigadora CONICET-Universidad
Nacional de Río Negro. Coordinadora Académica de la Maestría y
Doctorado en Estudios Urbanos ICO-UNGS. Secretaria Académica
del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA*



URBANISMO SOCIAL EN LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN DE VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2015-2018): DECONSTRUYENDO LOS DISCURSOS Y PRÁCTICAS

LAS INICIATIVAS IMPULSADAS BAJO LA GESTIÓN DE HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA ESTÁN EN SINTONÍA CON EL ACTUAL MODELO NEOLIBERAL DE INTERVENCIÓN ESTATAL SOBRE LA CUESTIÓN DEL HÁBITAT URBANO. PERSISTE LA DUDA ACERCA DE SUS RESULTADOS EFECTIVOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN URBANA Y AMPLIACIÓN DE DERECHOS.

Introducción

En este breve artículo propongo enumerar algunos de los elementos de lo que constituiría la implementación del paradigma de urbanismo social en las políticas sociourbanas en las villas de la ciudad de Buenos Aires, entre fines de 2015 y mediados de 2018. Es decir, analizaremos las políticas llevadas a cabo en el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, identificado con la alianza Cambiemos (Propuesta Republicana, Unión Cívica Radical y Coalición Cívica), que implicaron un giro en las que venía llevando a cabo el gobierno de la misma identidad política en las dos gestiones anteriores.

Considero el “urbanismo social” (concepto que luego desarrollaré) como el segundo modelo de política sociourbana para los asentamientos populares en América latina que se reapropia espuriamente del paradigma estipulado en la constitución de UN-Hábitat, en Vancouver, en 1976. Este proponía que los Estados debían acompañar los procesos autogestivos de los asentamientos populares para mejorar sus condiciones urbanas, rechazando así las prácticas de erradicación que se venían efectuando en décadas anteriores en relación a estos barrios. Postulo que se trata de una nueva utilización de dicho paradigma en clave neoliberal. La primera había sido la del economista peruano Hernando De Soto en el famoso libro *El otro sendero*, donde se proponía la titulación masiva de suelo urbano a favor de los ocupantes por medio de procesos de regularización dominial de los lotes de los asentamientos populares. Esta orientación se vio plasmada en programas financiados por el Banco Mundial y en el documento de Hábitat II, en Estambul en 1996. Ante el fracaso de esta política, con articulaciones con las políticas de privatización (María Cristina Cravino, “Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro, derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana”, 2009), aplicada de forma dispar en la región, surge el paradigma de urbanismo social, que se caracteriza por una fuerte intervención en elementos que valorizan el entorno de los barrios, generan beneficios al *marketing* urbano de las ciudades –como observó Nataly Montoya Restrepo en “Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos”, de 2014– y otorgan a los gobiernos neoliberales un cariz “progresista”, mientras se devalúan los elementos que, efectivamente, mejorarían la calidad de vida de los habitantes. Este último sentido –el de una mayor equidad urbana y que evitaría las pérdidas de las externalidades urbanas a los habitantes de los barrios populares por los desplazamientos– era el que se impulsó en la creación de UN-Hábitat, en su primer encuentro. El tercer encuentro, en Quito, diluyó los principios del primero y es objeto de fuertes controversias por su contenido amplio y difuso. Es decir, se pasó de la idea de radicación con participación activa de los habitantes a la de la centralidad del

mercado y, luego, a una estetización de los barrios en paralelo a procesos de recualificación en diversas partes de la ciudad. El urbanismo social surge en la ciudad de Medellín (Colombia) desde el año 2004 para “englobar un conjunto de acciones dirigidas por el gobierno municipal hacia territorios tradicionalmente marginados del desarrollo urbano. Comienza a circular con fuerza en el discurso oficial como una noción asociada a la transformación física y social de territorios pobres, violentos y cuya configuración físico-espacial surge de manera informal. En este sentido, se priorizan zonas de la ciudad con menores Índices de Desarrollo Humano y Calidad de Vida para ser intervenidas” (Suly María Quinchía Roldán y Esneda Beatriz Arrieta Neiram, “Urbanismo social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín - Colombia”, 2012). Fue muy eficaz en transformar la imagen de dicha ciudad, signada por la violencia asociada a carteles de narcotráfico. Tiene como antecedentes otros programas como el Favela-barrio, implementado en Río de Janeiro (Brasil) en la década de 1990, que se centraba en mejoramiento de accesibilidades, infraestructura y espacio público. Recibió críticas por la sustitución de los programas de autoconstrucción por las grandes licitaciones públicas para la construcción por medio de empresas privadas, por la privatización de la gestión de la infraestructura social, y por la ausencia de participación social efectiva. Tuvo repercusión internacional como “buena práctica”, pero los resultados fueron muy heterogéneos. Otro programa, el Morar Carioca, de la década del 2000, tuvo mayor adscripción al urbanismo social, en paralelo a los desarrollos de Medellín. La circulación de esta experiencia en América latina fue amplia, junto a la contratación de expertos colombianos en muchas ciudades de la región. La unidad de intervención eran proyectos de escala barrial, aunque, en muchos casos, involucraban a una parte de dichos territorios y en otros, zonas más amplias. Lo más conocido de estas experiencias fueron conjuntos habitacionales (en particular para los desplazados por las obras), la construcción de colegios de calidad arquitectónica, bibliotecas públicas, parques lineales, jardines infantiles, infraestructura y corredores de movilidad (ejemplo: metrocable o ciclovías).

Por razones de espacio, desarrollaré solo las ideas centrales y señalaré a modo de ejemplo algunas de las intervenciones en las villas de la ciudad. En algunos casos, fueron iniciadas en gestiones anteriores, pero a menor ritmo que en la actualidad y con muchas indefiniciones, y otras fueron comenzadas en esta gestión. La selección no fue ingenua, sino que se escogió a aquellas que se encontraban emplazadas en espacios cercanos a áreas potenciales de desarrollo inmobiliario. Mientras tanto, en otros asentamientos populares se dan intervenciones de baja intensidad, ya que el impacto en el entorno se pronosticaría como

La mejora del espacio público es una de las intervenciones que más claramente genera condiciones urbanas de calidad. No obstante, en muchos casos, los vecinos no son consultados en aspectos sustantivos de los proyectos, prioridades o características a incorporar.

escaso. En un trabajo anterior, junto a Ariel Palombi (Cravino y Palombi, "Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri", 2015), se afirmó que el gobierno porteño desarrollaba una política urbana diferenciada en cada villa, de acuerdo al interés estratégico de desarrollo urbano, las trayectorias históricas de las organizaciones barriales y la capacidad de presión de diferentes actores. Esa orientación se mantiene, con la diferencia de que la reurbanización de villas adquirió una importante centralidad en la agenda urbana, plasmada en un mayor presupuesto (que incluye préstamos con organismos multilaterales de crédito) y, por lo tanto, con una fuerte presencia de agentes gubernamentales en ellos. Gracias a las iniciativas de las oficinas de prensa de los organismos involucrados, las acciones de gobierno están teniendo fuerte presencia en los medios de comunicación, lo que reafirma el rol en el *marketing* urbano, sumado a la búsqueda de legitimidad política. Aquí se propone un análisis a partir de algunos ejes de las políticas de reurbanización de villas porteñas: a) los programas y las políticas urbanas; b) la propuesta de integración socioeconómica; c) las intervenciones en el espacio público. Por último, se presentarán algunas conclusiones.



Las villas y la ciudad

El término “inclusión” ha sido objeto de fuerte debate en las ciencias sociales (Robert Castel, “Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre”, 2014), en términos teóricos, pero también tiene una larga vida centrada en la praxis política y en políticas sociales. Ha sido planteado como objetivo en diferentes documentos vinculados con compromisos de los gobiernos, como recientemente se planteó en la nueva agenda urbana de UN-Hábitat del año 2016, suscripto por los gobiernos de todos los países del mundo en Quito. Discursivamente, a nivel local, es un objetivo explícito de los programas de intervención en villas, que lo incorporan, inclusive, en su nombre.

Todas las villas se encuentran en situación de precariedad urbana en diferentes planos: accesos (calles, veredas, luminarias); infraestructura (redes de agua, cloaca, electricidad, gas); servicios (seguridad, recolección de residuos); equipamientos sociales (escuelas, centros de salud, centros culturales, etc.); espacios públicos (plazas, canchas de fútbol o vóley, etc.), y habitacionales. No obstante, como dije, se priorizaron algunas: la 31-Retiro, la 20-Lugano, Rodrigo Bueno y Fraga. Estos cuatro barrios tienen en común que la mejora de las condiciones urbanas genera un impacto positivo sobre el entorno, en el que se planifica un importante desarrollo urbano para sectores medios o medios altos. Por lo tanto, puede pensarse que las denominadas políticas de integración sociourbana de las villas son también (y quizás en mayor medida) una política para un sector de la ciudad y no para asentamientos populares. Esto es observable en la relevancia que tienen los sectores de borde de estos barrios, que es donde se concentra la mayor intervención, palpable visualmente. Un aspecto de difícil definición es la fijación de estándares mínimos de calidad urbana, ya que existen dos polos potenciales: por un lado, es posible un mejoramiento superficial de las condiciones urbanas que implique pocos cambios de la situación actual. Por el otro, modificaciones estructurales que lleven a que la situación sea muy similar a la del resto de la ciudad. En la práctica, se da un escenario intermedio, oscilante. Sin duda, cuanto más semejante se transforme a las villas a la llamada “ciudad formal”, más integración urbana habría. Este es un punto central para un futuro análisis de los resultados de la actual política pública y hacia donde se inclina la balanza.

Los funcionarios de la ciudad reconocen que el llamado “modelo Medellín” es adoptado (y adaptado) en las acciones de planificación urbana. No se contempla la construcción de bibliotecas, pero sí es de resaltar la proyección de la edificación de ministerios contiguos a dos villas: el de Desarrollo Social, al lado de la Villa 15-Mataderos (ya está comenzada la construcción), y el de Educación, en la entrada de la Villa 31-Retiro. Cerca de esta última se proyecta el emplazamiento de un edificio del Banco Interamericano de Desarrollo (que conectará el barrio con el resto de

la ciudad en el espacio aéreo sobre las vías ferroviarias). Lo que se afirma en los diferentes proyectos barriales es que se mantendrá buena parte de los angostos pasillos a fin de no generar mayores gastos (en particular nuevas viviendas), no se modificará la mayoría de las precarias viviendas, no se contará con servicio de gas por red, no se ampliarán las plazas o canchas y las infraestructuras de agua y cloaca no responderán a los mismos estándares que el resto de la ciudad. Esta situación hace dudar si corresponde, entonces, afirmar que se trata de integración urbana.

Volviendo a la idea de reapropiación neoliberal de la idea original de UN-Hábitat de 1976, es necesario hacer algunas aclaraciones. La escala de fragmento urbano de intervención es similar a la de grandes proyectos urbanos (Beatriz Cuenya, “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”, 2011). De ese modo, la acción pública en las villas es de menor efecto que la del desarrollo urbano del entorno, pero se plantea una fuerte simbiosis en ambas transformaciones. Es decir, el mejoramiento de las condiciones e imaginario urbano de la Villa 31 favorece el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios en la zona contigua. En el caso de la Villa Fraga, su modificación implicó la apertura de una calle que le dio más conectividad a una zona de



fuerte inversión inmobiliaria. Se está aislando a la villa en una zona adyacente al ferrocarril y se plantea en ella la construcción de edificios de una estética alejada de la vivienda de interés social, a fin de amortiguar el efecto de baja de los precios de los inmuebles en zonas contiguas a construirse y una imagen negativa. En el caso de la Villa 20, además de la atención a dos fuertes conflictos urbanos (ocupación de Parque Indoamericano en el año 2010 y conformación y desalojo de Villa Papa Francisco en el año 2014), se genera la construcción de una hilera de conjuntos habitacionales que ocultan la imagen del asentamiento a la reciente construida villa olímpica (para los juegos juveniles de 2018). Cabe aclarar que las viviendas nuevas son planeadas solo para una parte de los habitantes del barrio y no su totalidad.

Para el resto, está contemplado mejoramiento, pero obviamente generará dos calidades habitacionales diferentes.

En relación con la regularización dominial restan aún definiciones, por lo que no se puede hacer reflexiones más certeras. Entre las propuestas se hace referencia a permisos para uso del suelo o de la vivienda (desde diversos instrumentos jurídicos), pero en otras se hace alusión directa al acceso a la propiedad privada individual para los habitantes.

Espacio público

Las intervenciones en el espacio público son un elemento claro que puede asociarse al paradigma de urbanismo social.

Se iniciaron acciones que apuntan a la “puesta en valor” del espacio público, en particular la reparación de las existentes canchas de fútbol o de pequeñas plazas (totalmente por debajo de los estándares del resto de la ciudad, en cantidad y superficie) y al embellecimiento de las fachadas. A esto último se lo denomina “maquillaje urbano” (Cravino y Palombi, 2015). Esto incluye un proyecto de parque lineal sobre una autopista que dejará de usarse y que está ubicada entre la Villa 31 y 31bis. Este sería quizás el mayor ícono de monumentalismo urbano en relación con las políticas en asentamientos populares y que implicarían una inversión de más de 100 millones de dólares. Esta iniciativa aparece asociada, además, a la idea de que va a bajar la delincuencia en la zona de la Recoleta.

También se introducen modificaciones a la organización de diferentes ferias, lo que incluye el cobro de un canon y, en el caso de la Villa 31, la reducción de puestos. En las villas ubicadas sobre la ribera del Riachuelo (en el marco de las obligaciones derivadas del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Mendoza”), se produjeron relocalizaciones para dejar libre el camino de sirga, espacio que se ha comenzado a parquizar. La colocación de luminarias tendrá impacto positivo para los habitantes y se están estudiando diferentes modos de implementar la recolección de residuos sólidos domiciliarios. La mejora del espacio público es una de las intervenciones que más claramente genera condiciones urbanas de calidad. No obstante, en muchos casos, los vecinos no son consultados en aspectos sustantivos de los proyectos, prioridades o características a incorporar. Sí se lo hace, y fragmentariamente, en relación con cuestiones menores. Asimismo, estos lugares de uso público son insuficientes para la cantidad de población que habita en ellos, lo que genera disputas entre diferentes actores barriales. Nuevamente, queda la duda acerca de si se puede decir que se trata de integración social y urbana de las villas, cuando no están mejorándose sustancialmente las condiciones edilicias, incluyendo la situación acuciante de hacinamiento presente en los barrios.



Es probable que estas reformas urbanas redunden en el acceso a una mejor calidad de vida, pero muy lejos de los estándares del resto de la ciudad. A su vez, abren la puerta a nuevos conflictos.

Integración socioeconómica

Las intervenciones en villas tienen, como se explicó en el apartado anterior, aspectos asociados a la transformación física de los barrios, pero se complementan con acciones vinculadas con políticas sociales que se articulan con aspectos laborales y de la economía popular que tienen dos sentidos: el primero, la inserción laboral de sus habitantes, y el segundo, la regularización de los comercios existentes. La primera cuestión se traduce en diversas instancias de capacitación. De este modo se gestiona, desde los equipos de acción en el territorio, información y facilitación para la inscripción de diferentes cursos de formación que están disponibles, tanto por parte de organismos educativos del Estado o de ONGs. Educación no formal (oficios manuales; peluquería; carpintería; herrería; albañilería; catering; estética, y artesanías) y algunos de oficina (liquidación de sueldos; administración de consorcio; alfabetización informática, y reparación de computadoras). También se dan cursos (con una beca corta, excluyente de otros planes de empleo o de capacitación) de “introducción al trabajo”, que se centran en el aprendizaje acerca de cómo confeccionar un *curriculum vitae*, buscar trabajo o presentarse a una entrevista laboral. Esto se traduce en el objetivo de fortalecer un perfil de trabajo de baja calificación o de salida laboral rápida. No se plantean espacios para fomentar la terminalidad educativa que derive en el acceso a la universidad, vedándose esta instancia. Esto además puede constatarse con la decisión de no construir colegios secundarios dentro o cerca de los barrios. De esta forma se contribuye a la reproducción de un rol laboral estereotipado para los habitantes de las villas. Una cuestión a evaluar a futuro es el alcance cuantitativo de estas medidas. En el caso de la Villa 31, se afirma que la parquización de la autopista (la “*Hight line*” porteña) generará nuevas fuentes de

trabajo con el turismo, similar a lo que sucede en algunas favelas de Río de Janeiro, el propio Medellín e incluso Nueva York. En los dos casos latinoamericanos, solo una pequeña porción de la población captura dichas oportunidades. Por otra parte, se generaron desplazamientos en las zonas destinadas a las visitas turísticas, lo que se asocia al fenómeno de la gentrificación. La segunda cuestión es la regularización de los comercios existentes mediante la inscripción de sus titulares al monotributo social. Esta medida tiene un impacto en la recaudación fiscal y establece un relevamiento más preciso de los comercios minoristas en la ciudad. No obstante, cuando se regularicen los servicios (en un contexto de alza de las tarifas), en particular, en edificios destinados a comercio o talleres, y cuanto más se establezca el pago de impuestos, esto puede generar el cierre de muchos de ellos. A los comerciantes se les da un curso de contabilidad básica y se los inscribe en la agencia fiscal de la ciudad. Con estas medidas pueden acceder a medios de cobro electrónicos (como posnet). Se espera que personas que viven fuera de los barrios acudan a ellos a fin de obtener mejores precios o lo hagan en el marco de paseos urbanos. Esta situación también deberá ser evaluada a futuro, a fin de constatar si este objetivo se cumple o si, por el contrario, solo se generan oportunidades para los establecimientos cercanos a avenidas de ingreso, o incluso ninguna de las dos cosas. De todos modos, estas medidas involucrarían a sectores minoritarios de los barrios. En el caso de la segunda, inclusive podría perjudicar a la mayoría de los pobladores, si implica un alza de los precios de las mercaderías, que de por sí ya son más caras que en el resto de la ciudad. Será necesario realizar estudios en profundidad para indagar en los impactos de dichas medidas, las prácticas y los discursos de emprendedorismo, y su desarrollo en nuevos contextos sociourbanos.



Concluyendo

Estas inquietudes en relación con el futuro de estos barrios a partir de lo proyectado y lo ya iniciado me llevan a preguntar si estos tres elementos conjuntamente implican integración sociourbana o, simplemente, un mejoramiento (centrado en las fachadas y en espacio público) con estándares menores al resto de la ciudad.

Creo que se trata de una política de urbanismo social con elementos locales, es decir, una readaptación neoliberal de lo planteado en UN-Hábitat en los documentos de Vancouver. El carácter de neoliberal se explica tanto por generar condiciones más propicias para la inversión de desarrolladores inmobiliarios en zonas contiguas a los barrios como por los procesos de incorporación del comercio informal a la planilla de contribuyentes. Un tercer aspecto que puede ser atribuido también a este adjetivo es que, en paralelo, se dará la regularización de los servicios públicos (que actualmente no pagan los pobladores), lo que implica la adición de nuevos clientes a las empresas prestadoras de servicios públicos (en su mayoría privadas) y un gasto menos para el Estado.

Es probable que estas reformas urbanas redunden en el acceso a una mejor calidad de vida, pero muy lejos de los estándares del resto de la ciudad. A su vez, abren la puerta a nuevos conflictos. En particular, quiero señalar los inquilinos: estos pueden ser expulsados en el proceso u obligados a tener que pagar mayores rentas por vivir en estos barrios. No está claro que ellos accedan al derecho a una vivienda en la ciudad y, por lo tanto, a la ciudad misma. Además, son los que se encuentran en mayor riesgo de hacinamiento (María Cristina Cravino "Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana", 2006).



Muchos académicos alertan sobre el peligro de la gentrificación en estos barrios a partir de los mejoramientos (similar a la re-qualificación urbana) y del costo de pasar de la informalidad a la formalidad (cuota de las viviendas o de los lotes, servicios públicos, impuestos inmobiliarios y en algunos casos, expensas), que incluye también para algunos un incremento de los elementos cotidianos en los comercios de proximidad. Dado que ese proceso lleva tiempo, no es posible adelantarse a hacer aseveraciones al respecto, pero no deja de ser una preocupación, en particular en relación con el caso de Rodrigo Bueno.

Cada programa sociourbano parte de supuestos (explicitados o no) acerca de la vida social de los barrios a intervenir, así como las concepciones de derecho a la ciudad. A partir del análisis de los discursos de los funcionarios involucrados en los procesos de reurbanización de villas, se puede afirmar que la política de vivienda se coloca en un segundo plano, ya que la construcción de las mismas se planifica solo para las familias a relocalizar por diferentes razones (ambientales o por otros proyectos urbanos). Las mejoras de las construcciones existentes se muestran como de poco alcance.

La incorporación de los habitantes a los servicios públicos por red no incluye a todos los presentes en el resto de la ciudad, ni la calidad aparece garantizada, así como la sostenibilidad para los habitantes. La tarifa social no parece ser un mecanismo idóneo para garantizar el derecho a los servicios, en particular porque si no cuentan con gas natural por red, los costos de la electricidad serán más altos que los contemplados para acceder a dicho beneficio.

Si bien no existen políticas abarcativas en relación con la seguridad en estos barrios, los dispositivos que se evidencian remiten a grandes operativos de presencia de fuerzas de seguridad en busca de narcotraficantes y otro tipo de personas en conflicto con la ley. De este modo, el uso del discurso de la "pacificación" genera mecanismos de reproducción de los estigmas para estos barrios mientras, al mismo tiempo, se alienta una valorización simbólica de estas zonas, incorporándolas a ciertos circuitos turísticos "exóticos" y a espacios intervenidos con dispositivos de monumentalidad o estetización. El futuro permitirá observar los impactos urbanos, sociales y simbólicos de esta modalidad porteña de urbanismo social.

Por último, quiero subrayar que estos procesos no se dan sin conflictos en las diferentes villas. Las organizaciones barriales pujan por ampliar los espacios participativos, por buscar asesoramientos en instituciones académicas y organismos de defensa, por acceder a información que muchas veces les es vedada, y por tener incidencia en las decisiones. También existen pujas de poder interno dentro de ellas, así como en el interior de los organismos públicos que implementan los programas. Es decir, se trata de políticas públicas tensionadas por concepciones del derecho a la ciudad y de acceso al suelo urbano, a la vivienda, por las concepciones de urbanidad y el poder político.

EL BARRIO DE COGHLAN: REIVINDICACIONES LOCACIONALES DE TERRITORIO Y CAMBIOS SOCIOURBANOS AL NORTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

CON EL BOOM INMOBILIARIO DE PRINCIPIOS DE SIGLO Y LA RENOVACIÓN ESPECULATIVA DEL MERCADO DE VIVIENDAS, LA ZONA EXPERIMENTA UNA TRANSFORMACIÓN DE SU PAISAJE HABITUAL. ESTO GENERÓ RESPUESTAS Y DENUNCIAS POR PARTE DE DIVERSAS ASOCIACIONES VECINALES.



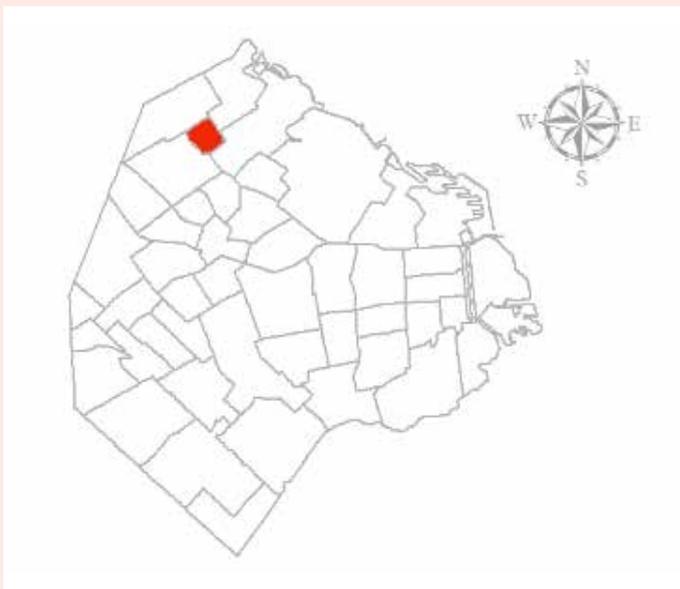


por **GABRIEL H. ÁLVAREZ**. *Lic. en Geografía (UBA) y Mg. en Sociología de la Cultura (IDAES-UNSAM). Docente titular e investigador en UNTREF y UNSAM de Geografía Urbana y Estudios Urbanos. Docente regular titular de Geografía Urbana en UNICEN-UNCPBA. Docente posgrado UNGS y UNLZ. Dirige proyectos de investigación, tesis de grado y posgrado sobre problemas urbanos metropolitanos y es director del Centro de Investigaciones Geográficas y Geotecnológicas de UNTREF-Carrera de Geografía*

1. Aspectos panorámicos de los cambios sociourbanos en el barrio de Coghlan

El barrio de Coghlan de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es uno de los territorios porteños que a partir de la post Convertibilidad modificó numerosos aspectos de su morfología física y social, de acuerdo con velocidades y procesos que son propios de la renovación urbana metropolitana, y la relativa heterogeneidad que posee el corredor norte de la ciudad (mapas N° 1 y N° 2). En rigor, se trata de cambios en la división social del espacio a escala barrial que, lejos de ser una manifestación aleatoria y aislada, presentan comunión, singularidad y persistencia con relación al conjunto de políticas urbanas de fuste neoliberal que, con sus diferencias, se pusieron en práctica desde la dictadura cívico-militar hasta la administración neoconservadora actual. Así, por la ausencia de decisiones de políticas urbanas que orienten y permitan conducir los procesos en curso con criterios de justicia espacial, entendemos que las dinámicas actuaron favoreciendo un creciente desarrollo desigual y una tendencia incremental hacia una realidad e imagen de ciudad respectivamente favorables a quienes “merecen” vivirla. En ese sentido, nos proponemos presentar una pequeña parte de algunas mutaciones sociourbanas detectadas en el barrio de Coghlan en torno a los mercados de vivienda, la creciente importancia de su “marca territorial” en los medios de comunicación gráficos y el comportamiento de variables sociodemográficas que demuestran el arribo de “nuevos vecinos” más jóvenes y de trayectoria universitaria.

Mapa N° 1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el barrio de Coghlan



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno digital y sensorización.

La frontera de la renovación sociourbana del corredor norte se amplió conforme lo hizo el “boom inmobiliario” habitacional porteño en los años posteriores al comienzo del siglo XXI. Los territorios de incorporación más tardía al fenómeno, frente a los de Núñez, Belgrano y Palermo, se corresponden con los barrios de Coghlan, Villa Urquiza, Saavedra y Villa Pueyrredón, que integran la Comuna 12. Los primeros refieren a espacios de una territorialidad que está mayormente definida por morfologías físicas y estilos de vida de sectores sociales medios-altos y altos, mientras que los segundos dan cuenta de la presencia de sectores sociales medios hacia la consolidación de una mayor proporción de sectores medios-altos.

Mapa N° 2. Barrio de Coghlan



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Mapas de barrios. Gobierno digital y sensorización

Coghlan desarrolló su núcleo germinal a partir de 1891 en torno a la estación ferroviaria del mismo nombre, bajo la influencia arquitectónica británica y el impulso del ferrocarril de la actual línea Mitre. Una parte importante de los rasgos distintivos de Coghlan sedimentaron durante la primera mitad del siglo pasado, a partir del loteo de terrenos que algunos historiadores urbanos señalan como típicos del negocio inmobiliario de la época, en aprovechamiento de diferentes ventajas locacionales aún persistentes. Allí, se construyeron grandes casonas, palacetes y casas de familia, de acuerdo a la jerarquía de los empleados de la empresa ferroviaria. Desde ese momento, el barrio configuró sus paisajes urbanos bajo la preeminencia de los edificios de uso residencial de dos pisos de altura o menos y un área de baja densidad poblacional. El estado de situación actual del barrio combina la sedimentación de los rasgos morfológicos físicos y sociales ya mencionados con el crecimiento de la actividad constructiva de viviendas de media y alta gama. Este desarrollo irrumpió mediante la construcción de nuevos edificios de baja y mediana altura –lejos de sus principales avenidas– junto a proyectos de torres localizadas

sobre las arterias más rápidas, aun cuando la normativa no lo permite. Las construcciones impactaron de modo selectivo y diferencial en su geografía social y urbana, y a menudo a costa de la demolición de numerosos edificios de alto valor patrimonial e histórico y/o representativo de su pasado urbano (imágenes N° 1 y N° 2). Así, ciertos aspectos de la renovación urbana derivaron en algunas “externalidades negativas” que bajo la reflexividad de vecinos y organizaciones sociales dieron lugar a una agenda territorial y ambiental, que se estructuró en torno a demandas políticas “novedosas” para la tradición del barrio. En este sentido, se destacan algunas asociaciones vecinales de génesis más o menos reciente, como por ejemplo, los Vecinos por Villa Roccatagliata, y otras que, con algunas décadas de existencia, como la Asociación Civil Amigos Estación Coghlan, ampliaron el repertorio de sus acciones más allá de los objetivos iniciales. A partir de estos últimos fenómenos, y presentación de amparos judiciales mediante, es que algunos de sus integrantes comenzaron a autodenominarse como “amparistas”.

Imagen 1. Casonas unifamiliares en demolición y avance de la vivienda multifamiliar



Fuente (der.): <https://www.argenprop.com>.

Fuente (izq.): <http://www.brokerin.com.ar>

Imagen 1. Casonas unifamiliares en demolición y avance de la vivienda multifamiliar



Fuente: (der.) www.kornpropiedades.com.ar/palacio

Fuente: (izq.) <https://laalameda.wordpress.com/tag/villa-roccatagliata/>

2. Reivindicaciones locacionales de territorio y transformaciones sociales y urbanas

2.1. Retóricas de territorio en los medios de comunicación gráficos y mercado inmobiliario de viviendas

Debido en parte a la publicidad inmobiliaria, Coghlan se ha convertido paulatinamente en una “marca territorial” (“Made in Coghlan” según *El Barrio*, periódico de noticias, 1/2/16) de creciente relevancia en el contexto de la ciudad de Buenos Aires. Algunos de los principales diarios nacionales (*La Nación*, *Clarín* y *Página 12*) y/o barriales, que poseen además suplementos de arquitectura o “noticias” sobre la ciudad, incrementaron la información sobre la producción de viviendas a estrenar en el barrio, así como el caudal de notas y noticias representativas de diferentes reivindicaciones locacionales –ventajas comparativas territoriales y ambientales– de esta parte de la ciudad. En este sentido, se destaca el aumento de diversos tipos de narraciones históricas, patrimoniales y memorias colectivas de territorio, que promueven la construcción de imágenes físicas y mentales destinadas a enfatizar la excepcionalidad y la particularidad del barrio, a la vez que una incipiente “modernización”, a menudo contrariada por los residentes nacidos y criados allí. Algunos titulares provenientes de una pequeña muestra entre los años 2005 y 2016 presentan al barrio de Coghlan del siguiente modo: “Estilo inglés en las calles de Coghlan” (*La Nación*, 22/10/05); “Coghlan, el nuevo lugar de moda en Buenos Aires” (*La Nación*, 9/3/11); “Coghlan y Saavedra, una nueva tierra de oportunidades” (*Clarín*, 7/8/15); “GPS Coghlan: un oasis con arte en el vértigo porteño” (*Clarín*, 18/3/16); “Un paraíso en plena ciudad de Buenos Aires” (*Parabuenosaires.com* 18/3/16). El análisis de los titulares seleccionados revela que la toponimia barrial ha crecido desde los medios de comunicación gráficos. Ello ha sucedido, tanto en su connotación positiva y jerárquica, gracias a la reivindicación construida por algunas publicaciones, como por sus “características arquitectónicas europeas” y su conversión en un “nuevo lugar de moda” que atrae residentes jóvenes, profesionales y artistas, entre otras novedosas marcas de distinción territorial (Imagen 3).

Imagen 3. Reivindicaciones locacionales en los titulares de las noticias de los medios de comunicación gráficos



Fuente: Clarín. Supl. Ciudades 18/3/16. Fuente: La Nación. Supl. Propiedades. 22/10/05

Fuente: Clarín Supl. Arq. 7/8/15

2.2. El crecimiento del mercado inmobiliario de viviendas y la verticalización residencial

El crecimiento del mercado inmobiliario en Coghlan ha sido principalmente dinamizado por la verticalización residencial en reemplazo de las viviendas unifamiliares de uno o dos pisos de altura. Así, los departamentos a la venta entre 2001 y 2014 sufrieron un notable incremento total que evolucionó de modo dispar (Tabla N° 1). La pequeña extensión de Coghlan, una de las menores superficies barriales de la ciudad (1,3 km²), es una condición necesaria para comprender el acotado mercado inmobiliario sin que ello sea obstáculo para su crecimiento numérico constante. La cantidad de departamentos a la venta subió sostenidamente entre los años 2001 a 2014 a excepción del año 2007, el cual registró una baja significativa. En términos absolutos, entre 2001 y 2010 se incrementó en 43 unidades, lo cual representa un incremento relativo superior al 50%, mientras que la diferencia porcentual para el año 2001 y el 2013 es próxima al 140% (Tabla N° 1 y Gráfico N° 1). El análisis de la proporción de departamentos a estrenar sobre el total de departamentos en venta arroja un muy importante crecimiento de los primeros, como es el caso del año 2001 frente al año 2013 al incrementar cerca de 600% (Tabla N° 1 y Gráfico N° 1).

Tabla N° 1. Cantidad de departamentos a la venta. 2001-2014

AÑOS	2001	2003	2007	2010	2013	2014
Departamentos a la venta	81	89	51	124	194	92
Departamentos a estrenar	15	5	22	35	102	22

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana. GCBA

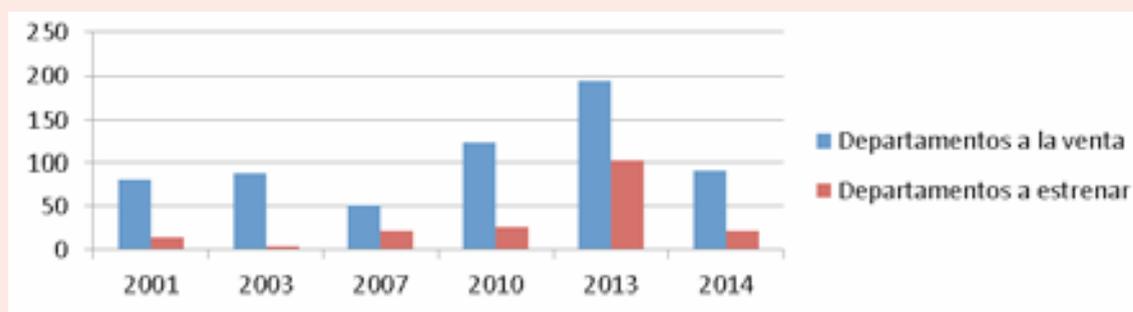
Al utilizar como fuente la misma base de datos elaborada por el Ministerio de Desarrollo Urbano, resulta pertinente atender a dos cuestiones también representativas de las transformaciones de los mercados de vivienda en el barrio: los cambios en las superficies de los departamentos en venta y los cambios en su distribución geográfica barrial. Así, a partir de los contrastes máximos descubiertos entre los años 2001 y 2013 es que la Tabla N° 2, Gráfico N° 2 e Imagen N° 3 y N° 4 presentan información estadística y espacial en esa dirección.

Tabla N° 2. Departamentos a la venta según superficie en metros cuadrados (%). Selección de años 2001 y 2013

AÑOS	2001	2013	VARIACIÓN PORCENTUAL
Tipo A. Departamentos a la venta 1 m ² -50 m ²	27,50%	37,80%	37,45%
Tipo B. Departamentos a la venta 51 m ² -100 m ²	53,75%	48,20%	-10,32%
Tipo C. Departamentos a la venta 101 m ² y más m ²	18,75%	14,10%	-24,80%

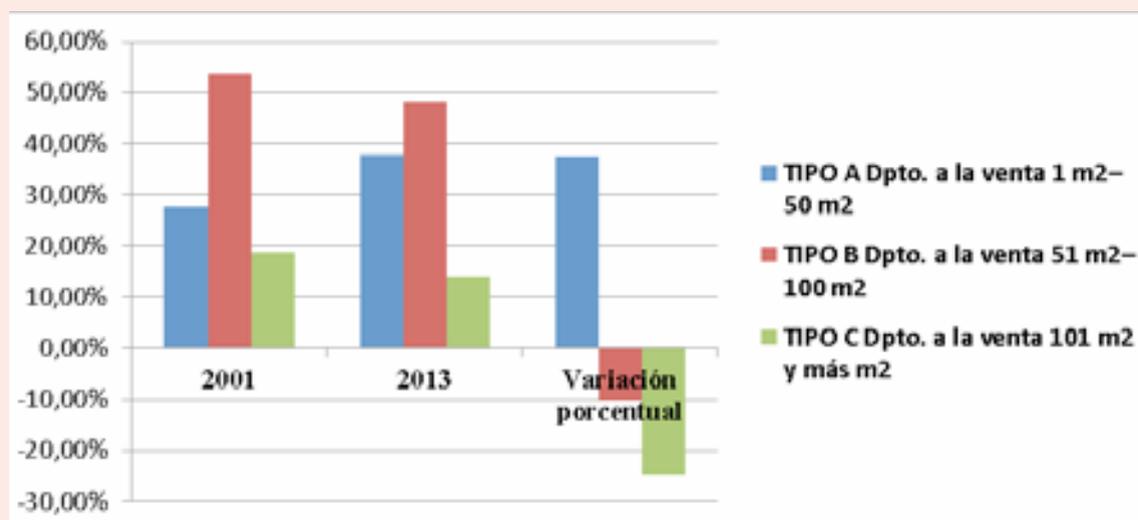
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana. GCBA

Gráfico N° 1. Cantidad de departamentos a la venta y a estrenar. 2001-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana. GCBA

Gráfico N° 2. Departamentos a la venta según superficie en metros cuadrados (%). Selección de años 2001 y 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana. GCBA

De tal modo, el acotado mercado de viviendas de Coghlan presenta variaciones entre 2001 y 2013 en cuanto al tamaño y la distribución geográfica de los departamentos a la venta. En este y otros barrios de la ciudad, por ejemplo, los de distancia social y geográfica más próxima, como es el caso de Palermo, se asiste a una creciente constructibilidad de departamentos de alto costo que van desde los 25 m² hasta los 45 m² (Tipo A - Tabla N° 2). Por su parte, el análisis de los departamentos Tipo A para el 2001 y el 2010 nos lleva a inferir que estos crecieron significativamente en detrimento de los Tipos B y C.

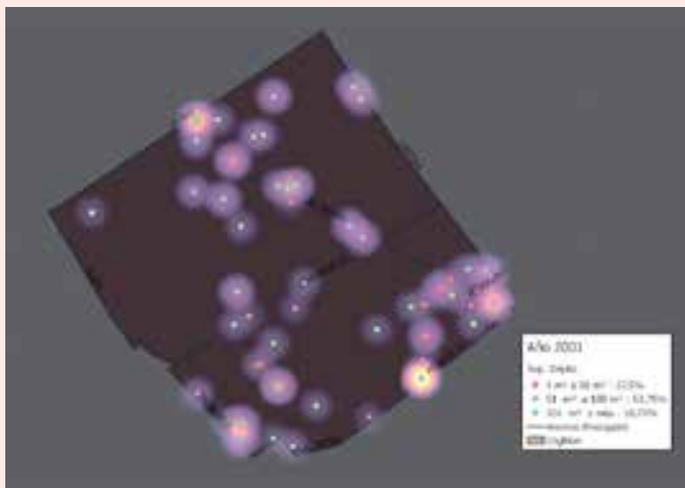
Las diferencias y transformaciones señaladas en torno de los Tipos antes mencionados se distribuyen geográficamente de modo desigual, determinadas principalmente por la “atracción” que ejercen las avenidas para la construcción en altura debido a la normativa vigente. Por su parte, el análisis espacial de los mapas N° 3 y N° 4 nos permite identificar el modo en que el “boom inmobiliario” barrial no se desplegó de manera territorialmente homogénea durante el período, sino en virtud de la demanda de nuevos espacios, la continuidad y crecimiento en otros, y la discontinuidad y decrecimiento en menor proporción.

El análisis comparativo de las tablas (Tabla N° 2) y mapas (N° 3 y 4) para los años 2001 y 2013 permite plantear, en primer lugar, el incremento del número total de casos para los Tipos A (rojo), B (verde) y C (azul), cuestión que da cuenta de la expansión de la oferta en casi todo el territorio, en particular hacia el norte, sur y este del barrio. Hacia el límite adminis-

trativo norte, la calle Núñez y adyacencias, presentan en 2013 un notable incremento de puntos y de “puntos calientes”.

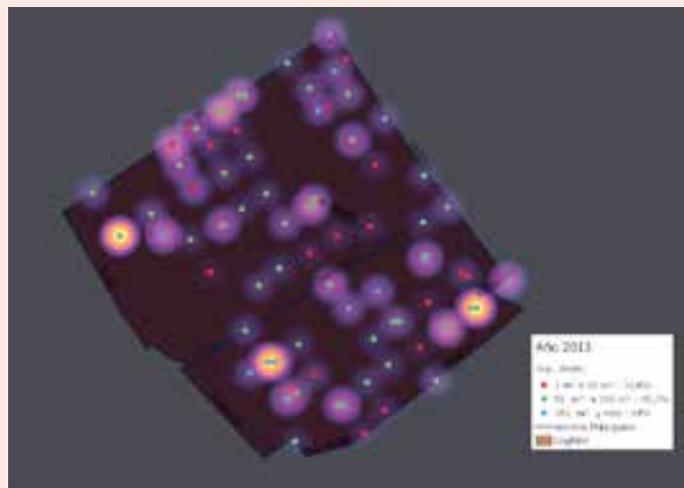
Al noroeste, se destaca el incremento de departamentos en venta correspondiente a nuevas construcciones, localizadas en las calles Estomba, Naón y Tamborini. Hacia el noreste, se concentra la oferta localizada en las calles Manuela Pedraza, Superí y Freire. Por su parte, el sur ha sido testigo de un notable crecimiento de los Tipos A y B y en menor medida los de Tipo C. Mientras tanto, al sudeste se destaca la ampliación territorial de un área conformada aproximadamente por la avenida Congreso y la avenida Monroe en su intersección con la avenida Balbín. Entre la regulación de la normativa y las excepciones al código, esta última arteria ha concentrado la verticalización residencial, a la vez que la voz de alerta y denuncias por parte de las asociaciones vecinales. En la intersección de la avenida Balbín y la calle Roosevelt se encuentra el conflicto urbano-inmobiliario –probablemente uno de los más graves de la ciudad– que refiere a una edificación antes conocida como la Villa Roccatagliata y actualmente “elevado” por los desarrolladores inmobiliarios a la categoría de Palacio Roccatagliata. Por su parte, al sudoeste y en proximidad de la Estación Coghlan y contiguo a las calles Nahuel Huapi, Estomba y avenida Melián, es posible detectar los tres tipos de departamentos tipificados.

Mapa N° 3. Distribución geográfica de departamentos a la venta según cantidad de metros cuadrados y puntos calientes. Año 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana. GCBA

Mapa N° 4. Distribución geográfica de departamentos a la venta según cantidad de metros cuadrados y puntos calientes. Año 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana. GCBA

2.3. El incremento del precio de la vivienda.

Variación del precio del m2 construido

El precio del metro cuadrado en dólares estadounidenses (U\$S) para las viviendas en el barrio de Coghlan se incrementó entre los años 2006 a 2016 por encima de la media de la ciudad (Tabla N° 3 y Gráfico N° 3). El aumento del precio para los departamentos de dos y tres ambientes (mayoritariamente publicitados con “amenities” y que antes observamos entre los de mayor crecimiento en la oferta inmobiliaria) alcanzó el 142,3% y el 106,2%, respectivamente, mientras

que el precio promedio para la ciudad se incrementó por sobre el 100%. Así, al ponderar lo sucedido en otros barrios de distancia social y geográfica respectivamente próxima durante el mismo período, se tiene que el incremento de precio para las viviendas de 2 y 3 ambientes durante el período 2006-2016 se situó en torno del 98,91% para Saavedra, 118,74% para Colegiales y 101% para Belgrano (DGE y Censos. MEF. GCBA).

Tabla N° 3. Evolución del precio U\$S promedio de m2 para 2 y 3 ambientes de Coghlan y CABA

AÑO	COGHLAN (2 AMB.)	X CABA (2 AMB.)	COGHLAN (3 AMB.)	X CABA (3 AMB.)
2006	1.213	1.324	1.319	1.319
2007	1.304	1.402	1.326	1.439
2009	1.889	1.788	1.645	1.831
2010	1.899	1.906	1.805	1.979
2012	2.556	2.457	2.515	2.547
2014	2.345	2.327	2.530	2.392
2016	2.939	2.672	2.720	2.686

Fuente: Elaboración propia en base a DGE y Censos. MEF. GCBA.

Gráfico N° 3. Evolución del precio U\$S promedio de m2 para 2 y 3 ambientes en Coghlan y CABA



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana

2.4. Cambios sociodemográficos. Los jóvenes y universitarios

De acuerdo con lo expresado hasta el momento, se tiene que Coghlan ha presentado una serie de reivindicaciones locacionales y transformaciones en su mercado de viviendas que contribuyen a conformar una idea de territorio privilegiado –entre otros barrios de la ciudad– para el desarrollo y la inversión inmobiliaria. En este sentido, se destaca la sostenida intervención del actual gobierno de la ciudad tanto en inversión, visible en la creciente dotación de equipamientos urbanos, como en las “excepciones” a la normativa vigente. En esa línea de reflexión se nos presentan algunos interrogantes en torno de las relaciones existentes entre las marcas territoriales de distinción barrial suministradas por algunos medios de comunicación gráficos, el crecimiento del precio de la vivienda por encima de la media de la ciudad, el mayor aumento proporcional de departamentos a estrenar –hasta 50 m² en particular– frente a determinadas características sociodemográficas de los “nuevos vecinos” atraídos por la construcción imaginaria de un territorio de “nuevas oportunidades”.

A los fines de aproximarnos a la cuestión, hemos seleccionado dos indicadores –entre otros posibles– que son de consideración a la hora de definir *proxy* adecuados sobre los cambios sociourbanos. En este caso, se está ante el análisis diacrónico de la población de acuerdo a la edad y al máximo nivel de instrucción alcanzado por el jefe de hogar. El análisis de la Tabla N° 4 y el Gráfico N° 4 permite definir que en el período intercensal 1991-2010 existió un decrecimiento del porcentaje de niños y jóvenes entre 0 a 20 años. Este descenso presenta congruencia en torno

de fenómenos de tipo similar en otros barrios de la ciudad. Los intervalos correspondientes a la franja entre los 20 y los 39 años dan cuenta de un incremento aproximado al 15%. El crecimiento de la “población joven” resulta contundente frente a la relativa estabilidad de las franjas etarias de mayor edad que residen en las casas y las casonas más antiguas del barrio; más propicias al deterioro de la propiedad y posterior abandono.

Tabla N° 4. Población por edad. Período 1991-2010

EDAD	1991	2010	VARIACIÓN PORCENTUAL
0-20 años	27,19	20,48	-6,71%
20 a 29	13,70	14,99	+11,71%
30 a 39	13,99	17,21	+3,22%
40 a 49	13,68	13,23	-0,45%
50 a 64	15,74	18,13	+2,39%
65 y más	15,69	15,97	+0,28%

Fuente: Elaboración propia. INDEC, 1991, 2010Urbano - SS de Planeamiento. Datos, Estadística y Proyección Urbana

Gráfico N° 4. Porcentaje de población por edad en Coghlan. Período 1991-2010 (Serie 1=1991. Serie 2=2010).



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, 1991, 2010

Por su parte, el incremento de los jefes de hogar con el máximo nivel de instrucción alcanzado tuvo para el mismo período intercensal un desempeño positivo tanto en lo que respecta a la escala barrial como para el conjunto de la ciudad. Así, de acuerdo con la Tabla N° 4 y el Gráfico N° 5, se tiene que los jefes de hogar universitarios en el año 1991 alcanzaban el 17,8% para Coghlan y el 21,2% para la ciudad. Hacia el 2010, mientras que la ciudad alcanzó el 36,5% de jefes de hogar universitarios, se tiene que el barrio escaló al 45,4%; por lo tanto, el incremento intercensal es de 15,3 puntos porcentuales para la ciudad y de 27,5 puntos porcentuales para Coghlan. De este modo, según estudios propios anteriores para CABA, el barrio de Coghlan es actualmente uno de los territorios con mayor proporción de jefes de hogar con trayectoria universitaria. En este sentido, producto de entrevistas y encuestas realizadas hasta el momento, los jóvenes de trayectoria universitaria que arribaron al barrio forman parte de uno de los segmentos mejor remunerados del mercado de trabajo en el área de servicios de bancos y financieras, así como de otros servicios avanzados a la producción.

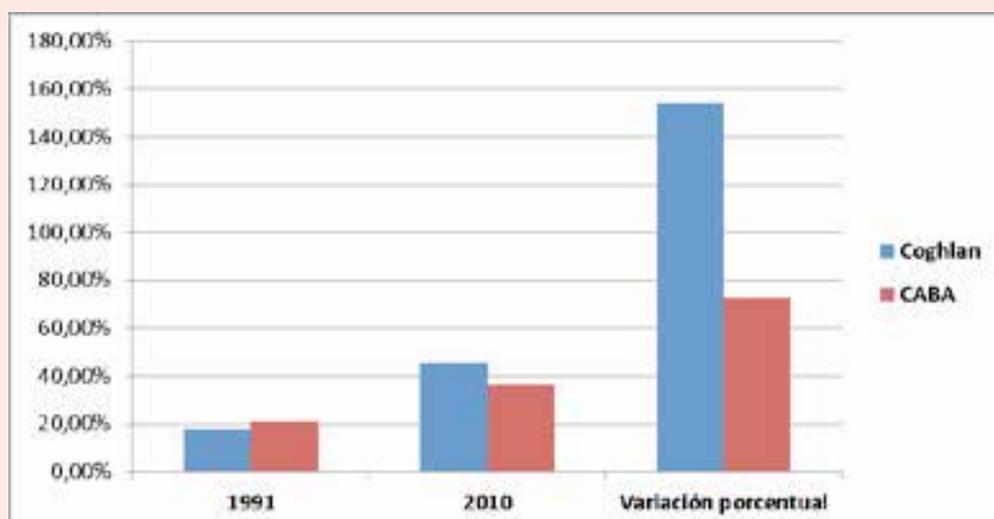
Tal como ha sucedido en el análisis del comportamiento de algunos indicadores anteriores, es necesario tener en cuenta no solo las variaciones cuantitativas globales, sino la variación territorial del fenómeno. El Mapa N° 5, de 2010, permite la obtención de algunas conclusiones entre las que se evidencia la territorialidad que adquirieron estos casos en los radios censales localizados del sur y el noroeste. Así, se observa que cinco radios censales que están localizados al sur y el suroeste (color rojo y naranja) tienen una proporción de jefes de hogar universitarios que oscila entre el 46% y el 58%. Es un área que en las tablas, gráficos y mapas anteriores identificamos como privilegiados por el incremento de la oferta de departamentos en general y de los que poseen hasta 50 m² y más. Globalmente, es un área que presenta la convergencia de la mayor proporción de universitarios y algunos de los valores más altos del suelo en el barrio. En este mismo mapa se puede visualizar una situación similar que está localizada hacia el noroeste y en la proximidad del actual emprendimiento inmobiliario –de muy fuerte apoyo estatal– denominado Parque Donado-Holmberg (ex Au3).

Tabla N° 4. Porcentaje de jefes de hogar universitarios en Coghlan y CABA. Período 1991-2010

	1991	2010	VARIACIÓN PORCENTUAL
Coghlan	17,87%	45,44%	+154,28%
CABA	21,23%	36,53%	+72,67%

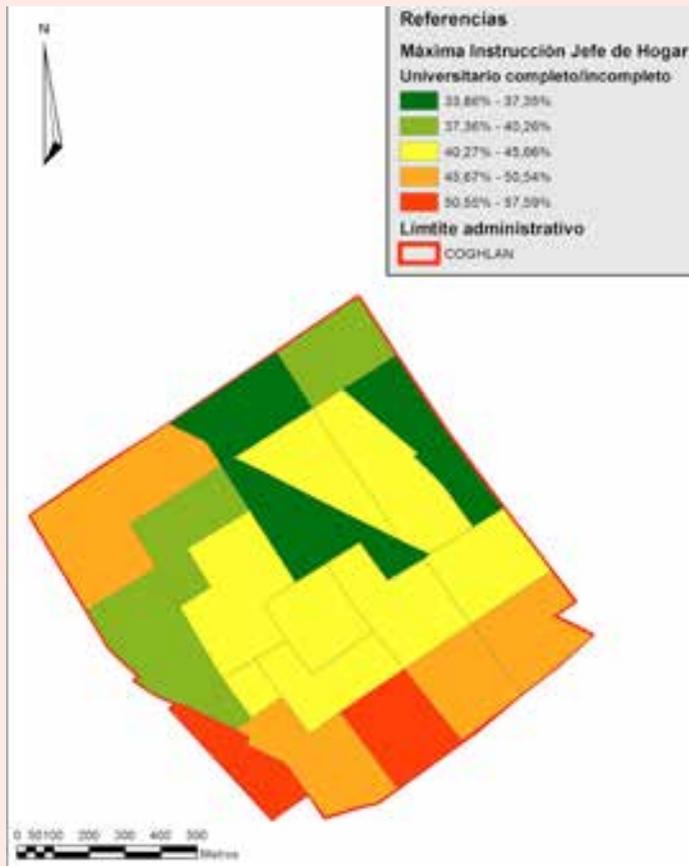
Fuente: Elaboración propia, INDEC, 1991, 2010

Gráfico N° 5. Porcentaje de jefes de hogar universitarios en Coghlan. Período 1991-2010



Fuente: Elaboración propia, INDEC, 1991 y 2010

Mapa N° 5. Máxima instrucción jefe de hogar. Año 2010



Fuente: Elaboración propia, INDEC, 2010

3. A modo de conclusión

La renovación urbana en el barrio de Coghlan mantiene al día de hoy un ritmo poco lineal aunque persistente en cuanto a la velocidad y densidad constructiva. Es pertinente reconocer estas transformaciones de raíz especulativa en el flujo de las inversiones y las políticas urbanas que se desarrollan en el corredor norte y la Comuna 12 en particular. Por su parte, de acuerdo con la selección de variables y la utilización de ciertas fuentes, hemos detectado una serie de cambios que comenzaron su planteo y desarrollo en el análisis de la producción de algunos discursos lingüísticos y visuales que adquieren sentido tanto en el horizonte de la narración histórica territorial como en virtud de la construcción de una excepcionalidad barrial que subyace a la multiplicación de rentas monopolistas. En esa línea de reflexión, la ampliación de la frontera urbana inmobiliaria de la producción habitacional especulativa hacia Coghlan impactó en el aumento del valor de la vivienda por encima de la media de la ciudad, el crecimiento por momentos geométrico de la oferta

de departamentos a la venta y de departamentos a estrenar, así como un notable incremento del porcentaje de departamentos pequeños y medianos con *“amenities”*. Por otra parte, al sur se presenta una importante coincidencia de la mayor oferta habitacional antes mencionada con la mayor proporción de residentes jóvenes y de jefes de hogar universitarios. La situación se reitera, ahora con mayor grado de “novedad”, al noroeste y en la proximidad del emprendimiento Barrio Parque Donado-Holmberg, que a menudo la publicidad inmobiliaria “relocaliza” e integra erróneamente al territorio de Coghlan. En rigor, tal como ha sucedido en otros barrios del corredor norte, la renovación especulativa del mercado de viviendas actuó generando una atracción creciente sobre nuevos residentes “jóvenes” que mayoritariamente tienen entre 20 y 39 años y trayectoria educativa universitaria. En este último sentido, cabe aquí destacar la muy alta concentración de estos capitales educativos y un crecimiento porcentual muy por encima del que logró la ciudad en su conjunto entre 1991 y 2010.

La renovación urbana en el barrio ha consolidado la residencia histórica de sectores medios y medios altos, ahora en “edificios de altura”, en el marco de una emergencia habitacional porteña que es testigo de un gran crecimiento de la mercantilización del acceso a la vivienda. Por su parte, este crecimiento en Coghlan se produjo mayoritariamente a expensas de, por una parte, la demolición de casas, casonas y palacetes que pertenecían a los residentes históricos, “los nacidos y criados”, y por otra, la sinergia de intereses estatales y privados favorables a la multiplicación de la renta inmobiliaria en esta parte de la ciudad. En este último sentido, pueden detectarse dos vías que los testimonios de los vecinos y las organizaciones sociales reconocen: el incremento de la inversión pública (embellecimiento y equipamientos urbanos) y el aval estatal a la excepción para el desarrollo de ciertos emprendimientos inmobiliarios. En el primer caso, se destaca la ampliación de veredas, el fomento al arte callejero administrado, la apertura de bicisendas, plazas de juegos, el desarrollo de algunas áreas verdes, la inauguración de pasos bajo nivel en vías del ferrocarril Mitre, un nuevo centro comunal (Comuna 12), ciertas obras hidráulicas y la ampliación de espacios públicos dotados de mobiliario urbano en diferentes puntos del barrio. En cuanto a la “excepción” estatal se destaca, por ejemplo, el ahora “emblemático” “Palacio Roccatagliata” sobre el que hicimos referencia. Recapitulando, la renovación sociourbana en el barrio de Coghlan no solo tiene entre algunos de sus principales protagonistas a los desarrolladores e inversores inmobiliarios en conjunción con el Estado local, sino además, a la movilización de asociaciones vecinales, que decidieron actuar en protesta contra “los más fuertes en la ciudad” y el “despojo del patrimonio histórico y la calidad ambiental del barrio”, tal como los expresan muchos de ellos.





HOTELES-PENSIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES O EL ALTO COSTO DEL DERECHO A LA CIUDAD PARA LOS HOGARES DESFAVORECIDOS

ESTA FORMA DE ALOJAMIENTO POPULAR NACIÓ EN LOS AÑOS CINCUENTA Y PERSISTE EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CRISIS HABITACIONAL. SI BIEN SON UN NEGOCIO RENTABLE PARA LOS PROPIETARIOS, LOS INQUILINOS VIVEN EN CONDICIONES DE ALTÍSIMA PRECARIEDAD Y EVIDENTE INSEGURIDAD JURÍDICA.

por **BEATRIZ CUENYA**. *Arquitecta y Doctora en Urbanismo. Investigadora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales del CONICET (CEUR-CONICET) y ex Directora de dicho centro de estudios*

por **MARÍA DE LA PAZ TOSCANI**. *Lic. en Trabajo Social (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA) con Beca Doctoral CONICET en CEUR-CONICET*

Alquilar una pieza en un hotel-pensión es una antigua y aún vigente opción de vivienda que ofrece el mercado “formal” a los hogares desfavorecidos: aquellos que no tienen suficientes ingresos para acceder a una vivienda propia o a una vivienda única alquilada, pero que sin embargo aspiran o necesitan vivir en algún barrio bien ubicado de la ciudad. Es una opción que los pobres y los no tan pobres están obligados a elegir para acceder al derecho a la ciudad, que supone: ciertos beneficios propios de la centralidad urbana (mejores equipamientos públicos, medios de transporte y seguridad); oportunidades de trabajo que son relativamente más fáciles de conseguir en el centro; ahorros en los gastos de traslado en relación a los que viven en la periferia; menos discriminación que la que padecen otros inquilinos de piezas que residen en villas bien localizadas. Este acceso a la centralidad que brinda el hotel-pensión no es un derecho que los hogares adquieren sin contrapartida. El hotel-pensión es una opción costosa, precaria y riesgosa que apareja el pago de elevadas tarifas diarias, semanales o mensuales, deficiencia o ausencia de los servicios de hotelería, falta de privacidad y precarias condiciones edilicias, problemas de convivencia con los vecinos y riesgo permanente de ser desalojados por los propietarios o encargados. Estos se reservan la facultad de admisión de sus clientes y, ante la laxitud de los controles estatales, pueden aumentar los precios arbitrariamente para garantizar la rentabilidad de sus negocios. Los hoteles-pensión existen como formas evidentes de alojamiento popular en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) desde los años cincuenta. Y aunque nunca llegaron a representar más que un 3% o un 4% del *stock* edilicio, siguen perdurando,

pese al voraz avance de la renovación urbana que, en las últimas décadas, ha reconfigurado los espacios e inmuebles vacantes o degradados transformándolos en entornos de alta gama. Las cifras sobre población residente en hoteles-pensión varían mucho según las fuentes: hacia comienzos de 1990, la nómina oficial de hoteles registraba la existencia de 1.475 establecimientos en la CABA, que albergaban a unas 65.000 personas. Para fines de la década de los noventa, los establecimientos hoteleros se habrían incrementado a casi 1.700 hoteles. Hacia 2010, la Encuesta Anual de Hogares de la CABA registró poco más de 91.000 personas en hoteles-pensión. Sin embargo, según estudios realizados para ese mismo año por organismos privados, entre 140.000 y 150.000 personas vivían en hoteles o casas devenidas en hoteles en condiciones de precariedad. A estos se sumaban otros 1.200 habitantes en hoteles amparados por una operatoria estatal que subsidia a los hogares en situación de emergencia habitacional (desalojados de inquilinatos o en situación de calle). O sea: 4,8% de la población. Hacia 2015 (de acuerdo con la Dirección de Estadística de la Ciudad), la población en hoteles-pensión podía estimarse en 64.139 personas. ¿Cuál es la lógica de funcionamiento de este tipo de alojamiento que explica su perdurabilidad histórica? ¿Cuál fue su evolución en el tiempo y qué características presenta en la actualidad? ¿Qué hace el Estado al respecto? ¿Qué propuestas existen para la defensa de los inquilinos de piezas? Son estas preguntas las que abordaremos en este ensayo, a partir de diversas fuentes de información, incluyendo estudios que cada una de las autoras hemos realizado a comienzos de los ochenta en el barrio de Almagro y a comienzos del 2000 en el de Constitución.

Aunque la posibilidad del desalojo estuvo siempre latente en la cotidianeidad de los hoteles-pensión, a partir de la última década se produjo un proceso continuo de desalojos con alrededor de 5.000 por año, siendo el año 2010 el más álgido, con un total de 10.000 familias.

Lógica de funcionamiento de los hoteles-pensión

La lógica de funcionamiento del alquiler de piezas, que explica la perdurabilidad histórica de los hoteles-pensión (también rige para los inquilinatos), es la siguiente: dada una constante necesidad insatisfecha de vivienda por parte de sectores de bajos ingresos, para los propietarios de edificios amplios, generalmente obsoletos pero bien situados, resulta mucho más ventajoso alquilar las habitaciones de sus inmuebles por separado que como una sola unidad. Las numerosas pequeñas rentas superan con creces lo que podría obtenerse con un solo alquiler, teniendo en cuenta además que el monto de las tarifas puede modificarse al margen de las regulaciones oficiales. Este mecanismo deriva en una gran densidad de ocupación y hacinamiento para sus habitantes, pero para los propietarios representa una fuente considerable de rentabilidad.

Conceptualmente (según expuso Elsa Rivas, en un estudio realizado en el CEUR en los setenta), lo fundamental de este negocio radica en que el precio del alquiler de los servicios involucrados se compone casi enteramente de renta del suelo, en la medida en que tienden a darse las siguientes condiciones: los edificios en sí carecen de valor por ser obsoletos; el interés del capital invertido en la construcción y la amortización de ese capital también son nulos por el mismo supuesto anterior; los gastos de explotación (agua, luz, gas, teléfono, etc.) son cargados a los huéspedes; los gastos de reparación y mantenimiento son prácticamente inexistentes. De modo que, descontando los impuestos, el monto de dinero que percibe el propietario por la explotación de estos inmuebles deriva del valor del suelo. Constituye renta del suelo, cuyo origen se debe a la buena localización.

O sea: lo que motoriza este tipo de alojamiento es la percepción de un beneficio que no depende de los costos asociados a la prestación de sus servicios, sino del valor que le otorga a ese inmueble el resto del entorno construido socialmente: la ciudad, con sus servicios y equipamientos urbanos, su calidad ambiental y su accesibilidad. Lo que permite que ese beneficio sea apropiado privadamente y "legalmente" es el derecho jurídico que otorga la propiedad privada del suelo. La magnitud de dicho beneficio depende de muchos factores. Pero, en principio, en ausencia de control estatal, estos pueden resumirse en: la intensidad de ocupación y de la posibilidad de aumentar los precios a partir de una demanda constante y una buena localización.

Ese modelo conceptual sigue siendo válido para explicar la vigencia de estos establecimientos, a pesar de que con el tiempo fueron cambiando tanto el perfil socioeconómico de los dueños y de los residentes como la orientación de las políticas públicas.

Principales hitos en la evolución histórica de los hoteles-pensión

Cuatro hitos significativos merecen destacarse en la evolución histórica de los hoteles-pensión en la CABA.

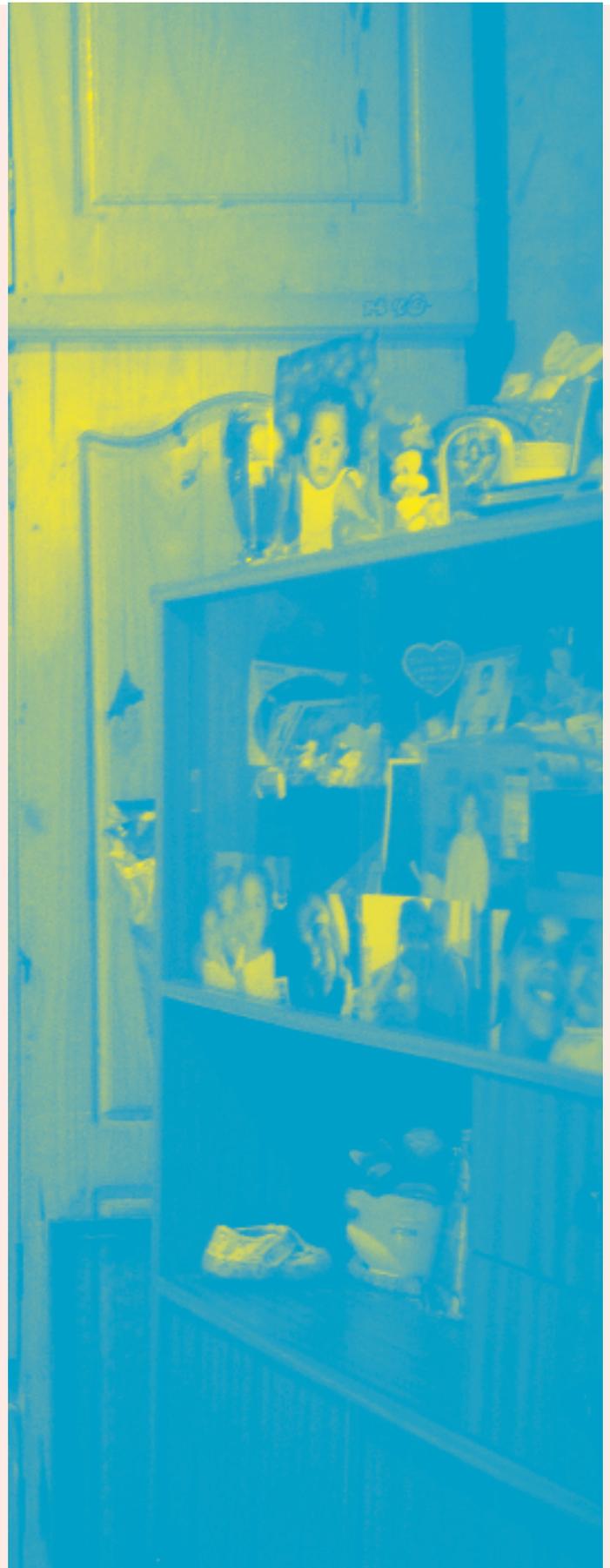
1. El origen de los hoteles-pensión en los años cincuenta formó parte de la estrategia empleada por los propietarios de inquilinatos, que ya existían con anterioridad en la ciudad, para evadir los controles de alquileres que habían comenzado a aplicarse a los contratos de locación y sublocación de piezas desde la década anterior. Los hoteles-pensión emergieron así a partir de una mutación de los inquilinatos basada en la búsqueda de rentabilidad y evasión del control estatal. No se trataba de un cambio real, en la medida en que, lejos de alojar pasajeros, se convirtieron rápidamente en lugar de residencia permanente de miles de hogares. Aunque tienen el nombre "hotel", que muchos exhiben en sus fachadas, estos establecimientos pasaron a funcionar como inquilinatos encubiertos ya que, en la mayoría de los casos, no prestan casi ninguno de los servicios requeridos por la normativa que regula el funcionamiento de los establecimientos hoteleros. Desde sus inicios, los hoteles-pensión están radicados predominantemente en la zona centro y sur de la ciudad, en los barrios de Retiro, Recoleta, Almagro, Balvanera, San Cristóbal, Monserrat, Constitución y San Telmo. Este patrón de localización no ha experimentado cambios, en la medida que el número de establecimientos ha permanecido más o menos constante a lo largo del tiempo.

2. Hacia comienzos de la década de los ochenta, los hoteles-pensión (junto con los inquilinatos) se convirtieron en la forma más típica de hábitat popular en la CABA, luego de que las villas miseria fueran prácticamente eliminadas de la ciudad por las políticas de erradicación instrumentadas por la dictadura militar (1976-83). Ambos tipos de vivienda representaban un 6% del *stock* de viviendas ocupadas de la CABA distribuidos en partes idénticas: 3% eran inquilinatos y 3%, hoteles-pensión. Para esta época, vivían en hoteles-pensión cerca de 80.000 personas, según datos del Censo nacional. Parte de la población erradicada de las villas seguramente fue a vivir a estos establecimientos, asegurando su sostenimiento y continuidad desde el lado de la demanda.

3. A partir de los ochenta, pero más intensamente durante los noventa, los hoteles-pensión pasaron a ser una alternativa de alojamiento para la política de vivienda social del gobierno de la ciudad dirigida a atender la emergencia habitacional (que el propio gobierno recién reconocería por ley en 2004). A través de diversas operatorias de subsidios, otorgados en algunos casos a los hoteleros y en otros a las familias, esta política contribuyó parcialmente al sostenimiento de ciertos hoteles-pensión al garantizarles una nueva camada de residentes: hogares con

ingresos muy bajos, en situación de desempleo o con empleos inestables y que atravesaban circunstancias muy críticas en materia de vivienda, ya fuera por haber sido desalojados de otros hoteles o por encontrarse en situación de calle. Lejos de haber sido demandantes transitorios, estos hogares permanecieron y/o rotaron en el universo de hoteles, renovando sus subsidios a través de amparos judiciales. Hacia 2002, en plena crisis socioeconómica, el gobierno de la ciudad alojaba en hoteles-pensión a un promedio mensual de unas 9.000 personas. A partir del 2006, se implementó el programa –aún vigente– de Asistencia a Familias de Alta Vulnerabilidad Social (conocido como Decreto 690). Si bien no hay cifras oficiales claras sobre la cantidad de familias que percibieron dicho subsidio, los presupuestos aprobados de la CABA fijaban como meta un total de 184.600 familias destinatarias del programa entre 2012 y 2018. El monto del subsidio ascendía (a fines de 2016) a un máximo de 4.000 pesos mensuales, otorgados durante 12 meses y prorrogables a otros 6 meses si la situación de vulnerabilidad persistía. Este subsidio resultaba en muchos casos insuficiente frente al costo de las tarifas hoteleras, que variaban en promedio entre los 3.500 y los 8.500 pesos, dependiendo de la composición del grupo familiar y las dimensiones de la pieza.

4. En las últimas tres décadas, en el contexto de renovación urbana que vivió la CABA –por la cual la ciudad se reconfiguró para los sectores sociales más pudientes y para la especulación inmobiliaria–, es posible que varios hoteles-pensión hayan sido arrasados por los nuevos edificios de alta gama. Sin embargo, para la gran mayoría de los hoteles-pensión que aún perviven, su rentabilidad se vio garantizada, o incluso incrementada, por el aumento en la renta del suelo que acarrearón las nuevas inversiones y los nuevos atractivos de localización en la ciudad. Desde 2001 al 2011, se estima que el precio del suelo en la ciudad aumentó 8 veces. El valor promedio de los alquileres de departamentos se incrementó 6 veces entre 2010 y 2018. El valor del alquiler de piezas en las villas es muy alto (puede llegar a 10.000 pesos el alquiler de una pieza con baño privado) y su aumento fue paralelo al del valor del suelo, estimándose que, además, ya está saturada la posibilidad de alquilar en villas. Así, entonces, quienes ahora pagan las elevadas tarifas del hotel-pensión incluyen no solo a la clientela hotelera habitual (los que viven desde hace años) y aquellos con subsidio del Estado, sino también a hogares de clase media empobrecida para quienes quedó muy lejos la posibilidad de comprar o alquilar vivienda propia.



Hoteles-pensión en la actualidad: continuidad y nuevas tendencias

Hay continuidad en la dinámica de funcionamiento de los hoteles-pensión y, al mismo tiempo, nuevas tendencias forman parte de su realidad actual. Estas son observables en Constitución, aunque también es posible que estén presentes en otros barrios de la ciudad.

La primera novedad tiene que ver con la aparición y/o proliferación de tipos más degradados de hotel-pensión, desde el punto de vista edilicio, funcional y legal. Junto a los hoteles-pensión clásicos o históricos, se observan: a) hoteles-pensión técnicamente clausurados por la autoridad gubernamental de control: no cumplen con la reglamentación, pero igualmente continúan funcionando (un ejemplo en el barrio de Constitución se conoció en el 2015, cuando un juez multó al propio gobierno porteño, que pagaba un subsidio de 10.000 pesos por alojar a una familia de 12 integrantes en una habitación sin instalación eléctrica, sin baño y con humedad, mientras el hotelero cobraba además un suplemento de 2.500 pesos a la familia); b) hoteles-pensión tomados: operan en inmuebles que se encontraban vacíos pero que son ocupados y comienzan a ser regenteados por “hoteleros truchos” quienes, en muchos casos, engañan a los residentes como si se tratara de hoteles legales; c) hoteles-pensión con actividades clandestinas o ilegales: en todas o en algunas de sus piezas funcionan prostíbulos o cocinas de droga; en estos casos, la función residencial convive o ha sido reemplazada por estas actividades que generan mayor rentabilidad para los hoteleros. Un segundo fenómeno, a tono con el anterior, es el desdoblamiento de la figura del propietario del hotel-pensión. Si bien la identificación de los dueños de dichos establecimientos siempre ha sido difícil de rastrear, actualmente es posible establecer una distinción entre: a) dueños legales: son propietarios de antigua data (o sus herederos), generalmente inmigrantes de origen español o italiano, que invirtieron recursos en la actividad hotelera y que, en algunos casos, pudieron llegar a tener la administración de más de un hotel-pensión; b) dueños ilegales, u “hoteleros truchos”: son los que ocupan de hecho el inmueble y se hacen pasar por dueños. En ocasiones, estos alquilan el lugar pero lo subalquilan de manera ilegal bajo la modalidad de hotel. Entre estos también hay algunos “dueños” que regentean varios hoteles a la vez.

Una tercera tendencia tiene que ver con el aumento sostenido de desalojos que se hace visible en toda la ciudad. Aunque la posibilidad del desalojo estuvo siempre latente en la cotidianeidad de los hoteles-pensión, a partir de la última década se produjo un proceso continuo de desalojos con alrededor de 5.000 por año, siendo el año 2010 el más álgido, con un total de 10.000

familias. Como estas estimaciones se basan en el universo de residentes subsidiados por el gobierno, los números reales podrían ser mayores porque no todas las personas que son desalojadas perciben dicho subsidio. En relación con este fenómeno, también acá es posible establecer una distinción entre: a) desalojos formales: se realizan por intermedio de la ley y es el juez el que media entre las partes, pese a lo cual no están exentos de ciertas irregularidades y abusos (por ejemplo, en muchos casos la persona se entera del proceso de desalojo una vez que le entregan la “cédula de desalojo”, es decir, una vez que ya fue dictada la sentencia y posee fecha en la cual se realizará el desalojo; otras veces puede suceder que los desalojos no respeten la normativa de procedimiento vigente y se vulneren los derechos establecidos para los afectados), y b) desalojos informales: no están regulados y por lo tanto son ilegales. Se realizan por parte de los dueños de los hoteles; usualmente son sorpresivos y se concretan a través de diversas estrategias como amenazas verbales, imposibilidad de ingresar a la habitación por colocación de candado o violencia física explícita con matones. En cualquiera de sus variantes, los desalojos generan un circuito de inestabilidad por el cual los hogares desalojados están obligados a pasar de un hotel a otro y eso conlleva la pérdida de pertenencias personales, desarraigo y, en ocasiones, situaciones de violencia.

Finalmente, un cuarto evento a destacar es la conformación de nuevas organizaciones sociales, surgidas con el telón de fondo de los desalojos. En el barrio de Constitución se pudo constatar que, frente al aumento de la conflictividad social producida por los desalojos y facilitada también por la instalación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA en el 2007, se han conformado alineaciones entre organizaciones barriales, estudiantiles e inquilinos de hoteles-pensión, entre las cuales podemos señalar al Movimiento de Resistencia Popular (MRP) y el Movimiento Proyecto Popular (MPP), conformadas entre el 2009 y el 2010. Estas agrupaciones recuperan la tradición de organizaciones más antiguas, como la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA) y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), en materia de resistencia a los desalojos y conformación de cooperativas de vivienda, respectivamente. Dos ejemplos en Constitución son la Cooperativa Camino de los Perseverantes (integra el MPP) y la Cooperativa Brasil (es parte del movimiento Patria Grande). La primera ha conseguido el alquiler de un departamento para algunos de sus integrantes, consolidando una experiencia de alquiler colectivo que ha servido de antecedente para la formulación, en 2017, de un Proyecto de Ley de Alquileres Colectivos. La segunda ha logrado, en 2015, a partir del financiamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, la compra del hotel-pensión en el que vivían las familias.

¿Cuál es la lógica de funcionamiento de este tipo de alojamiento que explica su perdurabilidad histórica? ¿Cuál fue su evolución en el tiempo y qué características presenta en la actualidad? ¿Qué hace el Estado al respecto? ¿Qué propuestas existen para la defensa de los inquilinos de piezas?

Iniciativas frente a los problemas de los residentes de hoteles-pensión

Diversas iniciativas y propuestas se han formulado a lo largo del tiempo en el ámbito de la CABA para enfrentar los problemas que aquejan a los residentes de hoteles-pensión. Algunas se apoyan en la trayectoria trazada por las organizaciones de inquilinos que fueron surgiendo desde los ochenta en la CABA y otras son más nuevas. En líneas generales pueden agruparse, por un lado, en acciones inmediatas frente a la emergencia del desalojo y, por el otro, en iniciativas de más largo plazo en pos de garantizar el derecho a permanecer en la ciudad y al acceso a la vivienda.

Frente a los desalojos, se brinda asesoramiento legal, se garantiza el acceso a un abogado y, cuando no se puede intervenir judicialmente, se establecen estrategias específicas para el día del desalojo en el caso en que se quiera resistir. Por ejemplo, los inquilinos permanecen dentro del hotel para no perder el lugar mientras las organizaciones se quedan afuera para visibilizar la situación y evitar el uso de la fuerza por parte de la policía o denunciar posibles irregularidades. La presencia de las organizaciones también facilita las negociaciones para mejorar las condiciones de salida. Por ejemplo, exigir a Desarrollo Social el otorgamiento del subsidio unificado o la posibilidad de aplazar el desalojo por un tiempo.

Otra acción que se lleva a cabo en el corto plazo consiste en la capacitación de los inquilinos en materia de legislaciones, particularmente en lo que se refiere a las normativas que regulan la estadía en el hotel-pensión, los derechos y obligaciones de los dueños y las diferentes etapas de un juicio de desalojo, así como los mecanismos de defensa de los derechos en estas situaciones. La información resulta clave para mejorar las condiciones en el proceso de desalojo y también para poder exigir el cumplimiento de los derechos de los inquilinos durante la permanencia en el hotel-pensión.

En relación con las medidas de más largo plazo, las organizaciones de inquilinos, contando con el apoyo de otras organizaciones sociales, han planteado a lo largo de los años diversas iniciativas, propuestas y demandas al sector público que incluyen: la suspensión de los desalojos hasta que se viabilice una real solución habitacional; la regulación del mercado formal de alquileres fijando topes al valor de los mismos; el acceso a una garantía estatal que sea efectiva para los sectores de escasos recursos económicos; el apoyo para la conformación de cooperativas para la autoconstrucción de viviendas; el reclamo por la reapertura del Programa de Autogestión de la Vivienda (enmarcado en la ley 341/00); el tratamiento del antes mencionado proyecto de Ley de Alquileres Colectivos para Cooperativas de Vivienda; la



construcción de viviendas sociales que garanticen el acceso a los hogares de bajos ingresos, y el impuesto a la vivienda ociosa. Por su parte, el Consejo Económico y Social de la CABA (integrado por 25 organizaciones gremiales, académicas, religiosas y empresariales) ha elaborado en 2016 un conjunto de propuestas de políticas habitacionales para la CABA que contemplan, entre otras: la prórroga de la Declaración de la Emergencia Habitacional; la sanción de una ley contra el desalojo que proteja los derechos de los arrendatarios frente a las arbitrariedades contractuales en el alquiler de sus viviendas o piezas de hotel, y el desarrollo de un programa de alquiler social en inmuebles de propiedad pública.

Comentario final

Son complejas las soluciones integrales a esta peculiar modalidad de alojamiento de los hogares desfavorecidos que consiste en vivir en apenas un cuarto, pagando altas tarifas y bajo penosas condiciones de precariedad edilicia e inseguridad jurídica, para poder acceder al derecho a la ciudad. Su existencia y perdurabilidad se apoya en el carácter crónico de la crisis de vivienda, por la cual, la oferta de vivienda social siempre fue sustantivamente menor a las necesidades de alojamiento. También se apoya en la presencia de agentes que tienen el control sobre el suelo urbano bien localizado (propietarios legales e ilegales) para quienes la explotación de hoteles-pensión fue y sigue siendo un negocio rentable.

No obstante, como se ha mostrado, existe una batería de medidas que el sector público debería considerar, más allá de la política de subsidios que atiende la emergencia habitacional. Sobresalen dos líneas de intervención: por un lado, el freno a los desalojos forzosos junto con el control firme de las condiciones de funcionamiento de los hoteles-pensión existentes. Por otro, el desarrollo, por parte de organismos estatales o paraestatales, de un programa de vivienda en alquiler, que pueda ofrecerse con cánones subsidiados a población especialmente vulnerable pero también a sectores medios de la población.

AUNQUE CIERTOS DATOS OFICIALES MUESTRAN MEJORAS EN TÉRMINOS CUANTITATIVOS, METODOLOGÍAS MÁS PRECISAS EVIDENCIAN QUE, PESE A LA INTERVENCIÓN ESTATAL, PERSISTEN E INCLUSO AUMENTAN PROBLEMÁTICAS COMO EL HACINAMIENTO O LA MALA CALIDAD DE LOS MATERIALES EN LAS VIVIENDAS.

EL DERECHO DE LOS POBRES A LA CIUDAD EN EL CHACO: PRESIONES DEMOGRÁFICAS, DÉFICIT HABITACIONAL Y REGULARIZACIÓN DOMINIAL

por **MARIANA HEREDIA**. *Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Magíster y Doctora en Sociología en la École des Hautes Études de París. Actualmente se desempeña como investigadora independiente del CONICET, como docente-investigadora del IDAES-UNSAM y como profesora en la UBA y UDESA. Ha analizado desde una perspectiva sociohistórica las desigualdades sociales y el poder con especial foco en las elites de la Argentina reciente. Es autora de numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras y de dos libros de reciente aparición: "A quoi sert un économiste" (Paris: La découverte, 2014) y "Cuando los economistas alcanzaron el poder" (Buenos Aires: Siglo XXI, 2015)*

por **CAMILA MONZÓN**. *Licenciada en Economía por la Universidad del Nordeste. Actualmente se desempeña como investigadora júnior en la Escuela de Gobierno del Chaco*





Resumen

Por la magnitud de las personas involucradas, las problemáticas habitacionales se estudiaron sobre todo para el área metropolitana de Buenos Aires y las grandes ciudades del país. No obstante, en las últimas décadas, la urbanización se agudizó sobre todo en las provincias del Norte. ¿Cómo procesaron estos Estados provinciales y municipales la creciente presión demográfica? ¿Hasta qué punto el derecho a la ciudad fue mayor en estos casos? Este trabajo se enfoca en la provincia del Chaco y en su principal aglomerado: Gran Resistencia. A través del estudio de las estadísticas, legislaciones y experiencias de expertos y funcionarios en la materia, calculamos las necesidades habitacionales de las dos jurisdicciones, describimos su déficit habitacional y evaluamos las características e impactos de la normativa sobre el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores más vulnerables. Las principales conclusiones son que, desde los años ochenta, tanto Chaco como Resistencia tuvieron una mejora en el déficit habitacional cuantitativo, mientras que el déficit cualitativo evidenció tendencias opuestas. En el principal aglomerado, lo más llamativo fue el incremento de asentamientos precarios, localizados en la zona sur y con altos riesgos hídricos. Aunque, tanto a nivel provincial como municipal, el período fue pródigo en la promulgación de leyes y la creación de entes específicos, la demanda habitacional no logró ser legítimamente satisfecha. Más bien, como señala Alisha Holland (*Forbearance as Redistribution*, 2017) y se observa en otras zonas del país, la “redistribución se operó por tolerancia”: los Estados consintieron la ocupación ilegal de tierras como principal forma de acceso de los pobres a la ciudad.

La singularidad del Chaco y su ciudad capital

Si bien la Argentina se destacó como uno de los países de América latina que experimentó más tempranamente la urbanización de su población, en el Chaco esto se demoró hasta entrada la década de los sesenta. En ese momento, apenas el 46% de los chaqueños residía en ciudades; este porcentaje escaló al 61% en 1981, a casi al 79% en 2001 y al 86% en 2010. La población urbana casi se duplicó en 50 años.

En la medida en que la emigración rural respondió a situaciones socioeconómicas desventajosas, el gran desafío estuvo dado por la capacidad de los distintos aglomerados provinciales para ofrecer infraestructura y alojamiento a familias que no contaban con los medios para afrontarlas. El aumento de la urbanización, que se dio principalmente en la capital provincial y sus alrededores, se correspondió con altos porcentajes de población bajo la línea de pobreza: 65,5% en 2003, pasando al 48% en 2006, hasta alcanzar casi un 40% en 2017. Fue la formación de asentamientos periféricos espontáneos, en su mayoría por ocupación ilegal de terrenos, la principal vía de acceso a la tierra y la vivienda. A través del estudio de las estadísticas, legislaciones y experiencias de expertos y funcionarios en la materia, nos formulamos dos grandes interrogantes: ¿cómo puede definirse y calcularse el déficit habitacional del Chaco y su ciudad capital?, y ¿de qué manera intentaron los distintos niveles estatales afrontar estas necesidades y con qué nivel de efectividad?

El aumento de la urbanización, que se dio principalmente en la capital provincial y sus alrededores, se correspondió con altos porcentajes de población bajo la línea de pobreza: 65,5% en 2003, pasando al 48% en 2006, hasta alcanzar casi un 40% en 2017.

Controversias sobre el cálculo del déficit habitacional en Chaco

Para describir la precariedad habitacional en la provincia, presentamos la tabla N°1, que resume la situación habitacional entre 1980 y 2010. Aparecen ahí las tipologías de viviendas propuestas por el INDEC, con el tipo de déficit que representan. Las viviendas A y los departamentos son las unidades satisfactorias que no adolecen de ningún déficit significativo. En cambio, las casas tipo B son aquellas que tienen piso de tierra, carecen de baño con inodoro con descarga de agua o no poseen agua por cañería dentro de la vivienda. Estas unidades se consideran deficitarias recuperables. Finalmente, las casillas, ranchos, locales no construidos para habitación son juzgados irre recuperables y delimitan la cantidad de unidades que deberían ser reemplazadas.

Como puede observarse, el *stock* total de unidades aumentó un 80% en 30 años, con comportamientos diferentes según el tipo de vivienda. Mientras la evolución de las viviendas no deficitarias mejoró su participación en el total a casi el doble, las tipo B mantuvieron la misma proporción hasta 2010, momento en el que se verifica una pequeña baja. Las viviendas irre recuperables, por su parte, mantuvieron una tendencia decreciente.

Tabla N°1. Viviendas particulares ocupadas según deficiencia que representan. En porcentajes. Chaco. Años 1980, 1991, 2001 y 2010.

	1980	1991	2001	2010
No deficitarias (casas A y Dptos.)	29%	41%	50%	57%
Deficitarias recuperables (casas B)	38%	39%	38%	35%
Deficitarias irre recuperables (rancho, casilla, vivienda precaria, etc.)	33%	20%	12%	8%
Total viviendas	100% (150.616)	100% (188.666)	100% (227.550)	100% (270.133)

Fuente: elaboración propia en base a datos presentados por SSDUV-UNQ e INDEC respecto al CNPV del 2010

Estos datos pueden complementarse con el análisis del avance en los servicios públicos. En 1980, apenas un 30% de las viviendas poseía instalación interna de agua por red. En cambio, en 2010, esta condición ya había sido alcanzada por el 65% del total. La disponibilidad de inodoro con descarga tuvo un progreso semejante. Analizados conjuntamente, estos datos indicarían que el déficit habitacional cualitativo en la provincia disminuyó: las viviendas no deficitarias aumentaron en términos relativos y las mejoras en la conexión de servicios sanitarios fue contundente. Una propuesta metodológica más exigente, desarrollada por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV) y la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), revela un diagnóstico menos positivo. A diferencia de la tipología de viviendas utilizada por el INDEC, se diferencian, en este caso, diversas situaciones deficitarias. Por un lado, se distingue el hacinamiento por cuarto y el hacinamiento por cohabitación de hogares. Por otro, se considera la precariedad en la construcción de la vivienda según niveles de Calidad de los Materiales (Calmat). Aunque solo puede realizarse para períodos más recientes (por la disponibilidad de datos), el uso combinado de ambos métodos permite visualizar diferencias significativas.

En contraposición a lo afirmado antes, podemos constatar que, si bien el déficit habitacional de la provincia se modificó, no lo hizo de manera tan sustancial como indicaría el método del INDEC. Si bien entre 2001-2010, ambos métodos observan una disminución del déficit cuantitativo (del 25% al 18% según este método y del 12% al 8% según el anterior), las necesidades identificadas por la SSDUV-UNQ resultan más precisas y exigentes. Este método diferencia dos tipos de necesidades: la de nuevas unidades para reemplazar las existentes y las de nuevas unidades para eliminar el hacinamiento por cohabitación de hogares. Este último componente pesaba menos en Chaco, pero ha ido en aumento. En 2001, del total estimado de necesidad de nuevas viviendas (50.107), el 92% se correspondía con viviendas irre recuperables, y solo el 8% a la cohabitación de hogares. En 2010, el déficit cuantitativo (47.927) respondió en un 80% a unidades irre recuperables y un 20% a las necesarias para resolver la cohabitación. Al observar los componentes del déficit cualitativo, la variación porcentual más significativa, también de 2001 a 2010, se advierte en el incremento de 8 puntos porcentuales correspondientes al hacinamiento por cuarto.

Tabla N°2. Situación habitacional según Metodología SSDUyV-UNQ. Chaco. Año 1991, 2001 y 2010

Año	Total de viviendas particulares ocupadas	Total de hogares	DÉFICIT CUALITATIVO			DÉFICIT CUANTITATIVO
			Hogares con hacinamiento por cuarto	Viviendas de calidad constructiva deficitaria recuperable	Viviendas sin conexiones a servicios básicos (*)	Estimación de necesidad de viviendas nuevas (por materiales & hacinamiento)
1991	188.666	198.103	16%	39%	s.d.	25%
2001	227.550	238.100	13%	36%	37%	22%
2010	270.133	288.422	21%	31%	38%	18%

Fuente: cuadro réplica de Gabriela Ebel (Criterios de distribución de soluciones habitacionales según la dinámica del sistema urbano de la provincia del Chaco - Avances, 2013), y extendido en base a datos extraídos de "La situación habitacional en Argentina - Año 2001 - Provincia del Chaco".

(*): Viviendas que carezcan de alguna de las conexiones básicas: falta de agua por red o falta de desagüe a cloaca.

Si bien las magnitudes difieren, algunas tendencias son semejantes en las dos metodologías. Mientras ambas muestran una disminución del déficit cuantitativo, las dos indican que, en términos de calidad de materiales e instalaciones básicas de las viviendas, las insuficiencias en el parque habitacional se elevaban, hacia el año 2010, a alrededor del 35% y 31%, respectivamente.

Déficit habitacional y asentamientos precarios en Resistencia

Al hacer dialogar estas estadísticas provinciales con las crecientes migraciones internas en Chaco y con el aumento de la población del aglomerado Gran Resistencia, cabe preguntarse sobre el papel que jugó el aglomerado en estas mejoras. ¿Hasta qué punto fueron los avances de la ciudad capital los que arrastraron a las estadísticas provinciales? Esto es oportuno, ya que la proporción de población del aglomerado creció significativamente al punto de representar en 2010 al 40% del total de la provincia. Para dimensionar la problemática de estos años, el análisis del censo de 1980, realizado por Ana María Foschiatti ("El desarrollo urbano y las particularidades demográficas del Chaco y su capital entre 1960 y 1990", 1991), da cuenta de que solo el 56% de las viviendas en Gran Resistencia contaban con agua de red dentro de la vivienda mientras el 85% eran provistas de electricidad por red pública. Según la autora, la conexión a cloacas era el servicio menos extendido, reservándose para el casco céntrico y los barrios Fonavi construidos a comienzos de 1970. Los sectores con déficit habitacional se ubicaban en los barrios periféricos de ocupación espontánea de Resistencia, Barranqueras y Puerto Vilelas. Según sus cálculos, casi la mitad de las viviendas del aglomerado sufrían deficiencias en su construcción o en la provisión de los servicios básicos. Con el fin de evaluar los avances de estos servicios, analizamos los últimos dos censos. En ellos identificamos avances, pero también insuficiencias persistentes. En 2010, la gran mayoría del aglomerado de Gran Resistencia contaba con la instalación de agua de red dentro de la vivienda. No obstante, solo la mitad poseía inodoro con descarga. Como se observa en la tabla N°3, es evidente que, según la metodología del INDEC, hubo una mejora en la situación habitacional del aglomerado por el aumento de las viviendas no deficitarias y de las deficitarias recuperables. De acuerdo con esta metodología, las mejoras en la provincia reflejaban mejoras de su ciudad capital.

Tabla N°3. Clasificación de las viviendas según deficiencia que representan. Gran Resistencia. Años 1991, 2001, 2010

	1991	2001	2010
No deficitarias (casas A y departamentos)	58%	72%	80%
Deficitarias recuperables (casas B)	26%	22%	16%
Deficitarias irrecuperables (rancho, casilla, viviendas precarias, etc.)	16%	6%	4%
Total viviendas	100% (73.985)	100% (86.098)	100% (115.025)

Fuente: elaboración propia en base a la base de datos CNPV 1991, 2001 y 2010

Frente a este optimismo, vale cotejar estas cifras con las resultantes de la aplicación de la metodología alternativa. Se presenta entonces la tabla N°4, elaborada sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del cuarto trimestre para los años 2010 y 2016.

Las diferencias en el cálculo del déficit cuantitativo son sustantivas: 35% contra un 4%, respectivamente. Considerando que para el total provincial este tipo de déficit alcanzó la suma de 47.927 viviendas en el 2010, esto implica que alrededor del 80% de las

necesidades de reconstrucción de viviendas deberían haberse efectuado, siguiendo esta segunda metodología, en este aglomerado (37.677). Es llamativo que esta necesidad de viviendas haya disminuido en 6 años aproximadamente en 6 puntos porcentuales, teniendo en cuenta el avance de los asentamientos precarios. Por otro lado, mientras que el método del INDEC plantea un mínimo mejoramiento del déficit cualitativo, aquí se manifiesta un leve incremento. Esto puede explicarse por el aumento de las viviendas sin conexiones a servicios básicos.

Tabla N°4. Situación habitacional según Metodología SSDUyV-UNQ del Gran Resistencia. Año 2010 y 2016

Año	Total de viviendas	Total de hogares	DÉFICIT CUALITATIVO			DÉFICIT CUANTITATIVO
			Hogares con hacinamiento por cuarto	Viviendas de calidad constructiva deficitaria recuperable	Viviendas sin conexiones a servicios básicos	Estimación de necesidad de viviendas nuevas (por materiales & hacinamiento)
2010	106.270	109.289	10%	21%	25%	35%
2016	113.081	117.337	11%	21%	30%	19%

Fuente: elaboración propia en base a EPH IV trimestre 2010 y 2016.

Dada la discrepancia identificada, no podemos precisar cómo los cambios de la ciudad capital acompañaron a los guarismos provinciales. Lo más probable es que estas dificultades estadísticas se vinculen con la evolución de las villas miseria y asentamientos y los desafíos que plantean a la elaboración de la cartografía, el muestreo y la recolección de la información que caracterizan a las grandes encuestas de población y vivienda. Estos inconvenientes llevaron a desarrollar relevamientos específicos para calcular la población y las condiciones habitacionales de los residentes de estos barrios vulnerables.

Al menos en Gran Resistencia, estos relevamientos no fueron coordinados ni sistemáticos y exigen cálculos cruzados para alcanzar resultados mínimamente confiables. Luego de recabar información de diferentes fuentes, logramos realizar una estimación del total de viviendas en asentamientos para el año 2010. Las mismas alcanzaban casi un cuarto del parque habitacional del aglomerado. Su ubicación predominante era la zona sur, área que sufre de alto riesgo hídrico pero que presentaba la mayor cantidad de tierras fiscales libres.

En suma, a lo largo del período analizado, tanto el Chaco como Gran Resistencia tuvieron cierta mejora en el déficit cuantitativo según ambas metodologías analizadas. No obstante, el déficit cualitativo evidencia tendencias opuestas según cuál sea el método utilizado y revela que la solución a la urgencia habitacional en esta ciudad estuvo dada por el acceso a tierras inconvenientes y a unidades habitacionales con materiales precarios, carencias de servicios públicos primordiales.

Legislaciones múltiples y regularizaciones dominiales

Los Estados no asistieron inertes a las crecientes exigencias habitacionales. El recorrido histórico por la legislación nacional que rigió tanto en la provincia como en el aglomerado de Gran Resistencia muestra la voluntad de las autoridades por intervenir en esta compleja problemática, tensionada por intereses contrapuestos. Si bien la reivindicación del “derecho a la vivienda” y del “derecho a la ciudad” se afirmó con la transición democrática, convivió con la bancarrota financiera de los distintos niveles estatales y con un mercado inmobiliario con poco acceso al crédito.

Tras años de reordenamiento territorial y políticas de erradicación, el primer gobierno democrático buscó facilitar el acceso a la ciudad a través de la producción pública de viviendas con el Banco Hipotecario Nacional. Sumado a esto, se les dio más legitimidad a los asentamientos, aplicando políticas de radicación en clara oposición a las iniciativas características del período anterior. A estas acciones se sumaron, en los noventa, los esfuerzos de regularización de la tenencia de los terrenos y viviendas ilegales. En un contexto de aguda restricción presupuestaria, se buscó acotar el gasto público y hacer un uso más eficiente de los recursos. Como ejemplo, se puede mencionar el Programa Arraigado a nivel nacional (ley 23.967/1991), cuyo fin era regularizar la propiedad de los asentamientos y villas sobre tierras fiscales de dominio nacional. En 1994 se promulgó la “ley Pierrri” (ley

Si bien la reivindicación del “derecho a la vivienda” y del “derecho a la ciudad” se afirmó con la transición democrática, convivió con la bancarrota financiera de los distintos niveles estatales y con un mercado inmobiliario con poco acceso al crédito.

24.374) de regularización dominial de inmuebles urbanos. En la medida en que la tolerancia a la ocupación ilegal de tierras se generalizó como mecanismo de acceso de los pobres a la ciudad, fueron sin duda estas leyes de regularización las que podrían haber alcanzado mayor impacto. No obstante, numerosos entrevistados señalaron que, al menos en Chaco, estas iniciativas generaron no solo opiniones encontradas, sino también graves problemas de aplicación. La adhesión a la ley nacional de 1994 se demoró hasta el año 2008 a través de la ley provincial 6.172. Solo años más tarde se creó un ministerio encargado de la problemática en la provincia: el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, en 2012.

Aunque rigiera para toda la provincia, esta normativa tuvo mucho impacto en el área del Gran Resistencia por el elevado número de personas que ocupaban irregularmente el terreno donde residían. Para lograr una mejora en la implementación de la ley Pierri, se creó en 2012 el Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH), con la finalidad de recopilar información referida a familias que se encontraran ocupando terrenos tanto privados como fiscales, y ocupantes ilegales de viviendas. A la fecha, el registro contaba con más de 20.000 familias en la provincia.

Si bien, ante la gran demanda habitacional, el gobierno elegido en 2003 incrementó recursos estatales para la reactivación del Fonavi, la lógica siguió siendo focalizada. Los programas implementados en Gran Resistencia a partir del año 2003 apuntaron a

la población perteneciente al primero y segundo quintil de ingresos en los cuales se verificaba la mayoría de las deficiencias. Además, se diseñaron programas que permitían la asociación de cooperativas de trabajo destinadas a la construcción de viviendas. Con esto se buscó dotar de capacidades productivas a desocupados para generar trabajo. Según datos de la Comisión Nacional de la Vivienda para 2014, se conformaron 200 cooperativas y se crearon alrededor de 4.000 puestos de trabajo materializados en la construcción de 3.500 viviendas en toda la provincia.

Esta breve recorrida por las normativas y los programas implementados en el Chaco y el Gran Resistencia muestra la notable profusión institucional pero también la alternancia de aspectos en los que se focalizó cada gobierno. Las marchas y contramarchas limitaron los resultados, evidenciados por las cifras mencionadas y por las opiniones relevadas. A pesar de haberse desplegado diversas reparticiones públicas, programas y normativas que regulan el acceso a la tierra y la vivienda, la demanda siempre estuvo por encima de la oferta. Esto se reflejó año tras año en el aumento de ocupaciones de tierras, en el incremento de la población vulnerable localizada en villas y asentamientos y en la solución consuelo de la ulterior regularización dominial. Sin dudas la provincia de Chaco y su ciudad capital estuvieron doblemente exigidas en términos habitacionales por el crecimiento de la población urbana y la degradación de las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos de sectores más vulnerables. Aunque de magnitudes controvertidas, las cifras parecen indicar el crecimiento de las unidades habitacionales y el mejoramiento en el acceso a servicios públicos esenciales. No obstante, como en otros aglomerados desde el retorno a la democracia, la principal solución al déficit habitacional se cifró, en la ciudad capital, en la ocupación ilegal de terrenos públicos y privados.

En este sentido, resulta al menos paradójico asociar la multiplicación de asentamientos y villas a un derecho de los pobres a la ciudad. Aunque las normativas terminen por refrendar como derecho situaciones de hecho, el alcance de estas medidas resulta no solo insatisfactorio sino también complejo de justificar y gobernar. La regularización dominial instituyó una suerte de estímulo a asociaciones que actúan contra la ley pero con la anuencia e incluso la coordinación de las autoridades públicas. Este recurso de última instancia, ilegal y no exento de violencia, abrevó en resultados igualmente insatisfactorios: la ocupación de terrenos periféricos, la construcción de viviendas deficitarias, la ausencia de una titularidad reconocida, la precariedad que conlleva depender de vínculos políticos que compensan pero no resuelven las insuficiencias de las políticas de bienestar.



EL ACCESO A UNA VIVIENDA DE CALIDAD CONSTITUYE UN FACTOR CRUCIAL A LA HORA DE ANALIZAR LAS CONDICIONES DE VIDA Y EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE INTERVENIR EN ESTE ASPECTO, CENTRAL EN CUALQUIER POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA.

LOS LÍMITES DEL DERECHO A LA CIUDAD: LAS ENCRUCIJADAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN LA ARGENTINA

por **MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO**. *Socióloga. Investigadora Independiente CONICET. Profesora regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*

por **MARÍA CARLA RODRÍGUEZ**. *Socióloga. Investigadora Independiente CONICET. Profesora regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*





E

l derecho a la vivienda constituye un componente sustantivo en las condiciones de vida de los grupos sociales, que es reconocido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS), de reciente adhesión por el Estado argentino. Por ello, el problema del acceso y derecho a la vivienda, entendida como hábitat o medio ambiente, resulta condición para la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas primordiales. Pero la problemática de la vivienda no puede reducirse solo al acceso, sino que refiere sobre todo a las condiciones de este acceso y las locaciones en las que se accede. Bajo este marco, la obligación del Estado en la generación de condiciones de acceso y goce del derecho a la vivienda resulta un componente central de la erradicación de la pobreza. Asimismo, el acceso a la vivienda es indisoluble del problema de la segregación residencial, la cual se alimenta de la desigualdad territorial de infraestructura y tiende a reforzar la diferenciación de la ciudad en zonas que concentran a la población de mayores recursos frente a zonas pobres. Esta situación se vuelve también central a la hora de pensar el derecho a la ciudad de los sectores menos favorecidos.

En este marco, resulta interesante analizar las características que adquiere la cuestión habitacional en la Argentina, poniendo especial énfasis en la relación de este problema con las situaciones de pobreza. Para ello, cabe preguntarnos: ¿en qué situación se encuentra nuestro país respecto del acceso a la vivienda? ¿Cuáles han sido las políticas públicas y cómo incidieron en el acceso efectivo a la vivienda? ¿Qué factores inciden en el acceso y ejercicio de este derecho? Las preguntas que plantea el problema de la vivienda obligan a un doble movimiento que, por un lado, reponga el recorrido histórico de las políticas públicas y el efecto de las mismas en el acceso a la vivienda y, por el otro, permita un diagnóstico de la situación en las diferentes regiones de la Argentina. Se trata de aunar el abordaje histórico con el estado de la situación actual, para componer desde allí el recorrido por realizar.

Para el análisis de la situación actual utilizaremos los datos de la encuesta ENES realizada entre los años 2014 y 2015, en el marco del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), la cual nos permitirá tener una foto de las condiciones de vivienda de la Argentina actual, en tanto cristalización del impacto de los vaivenes económicos y de los lineamientos de las políticas sectoriales.

Políticas públicas y acceso a la vivienda durante las últimas décadas del siglo XX

La magnitud y las características del déficit habitacional en la Argentina contemporánea son inseparables del conjunto de tendencias macroestructurales que guiaron las políticas del sector y de las situaciones político-sociales en que estas políticas se desarrollaron. Por ello, presentamos a continuación una breve reconstrucción de las principales transformaciones socioeconómicas de los últimos decenios, en articulación con las políticas habitacionales y el modo en que incidieron en el acceso al suelo, la vivienda y los servicios urbanos.

Como en muchos otros aspectos, las transformaciones socioeconómicas y políticas que atravesó la sociedad argentina desde mediados de los años setenta resultan un punto de inflexión que marca el inicio de un deterioro en las formas y condiciones de acceso al suelo y la vivienda para amplios sectores de población. Por un lado, las reformas económicas dieron lugar a un paulatino empobrecimiento de la población, que generó un deterioro del poder de compra del salario con respecto al valor de las viviendas. En particular, a partir de la década de 1980, desapareció la alternativa de acceso al suelo a través de la compra de lotes sin provisión de servicios por mensualidades, que permitía a amplios sectores resolver sus necesidades habitacionales, sumado al empobrecimiento generalizado, el nuevo contexto dio paso a la expansión del acceso informal al suelo urbano.

En paralelo, la reforma del Estado impulsada a inicios de la década de 1990 reorganizó la lógica de la política sectorial, impactando en la producción de la vivienda social. El tránsito del *modelo social de provisión de servicios urbanos* a la *concesión del servicio* tuvo como elemento fundamental la mercantilización de los servicios urbanos básicos, creando un deterioro de las condiciones de vida de gran parte de la población. Sobre este aspecto, si bien algunos autores dan cuenta de que, previo a la privatización de las redes de infraestructura, el Estado no respondía a las demandas y necesidades de los sectores populares, el proceso privatizador impactó sobre las condiciones de reproducción social de aquellos sectores que no tuvieron posibilidades de acceder a bienes públicos que, en el nuevo escenario, se transaban en el mercado, profundizando el proceso de aislamiento y segregación social de los territorios habitados por población de bajos ingresos.

A su vez, en este marco de progresivo dismantelamiento de las

La política habitacional no puede reducirse solo a una política de construcción de vivienda, sino que debe abordar iniciativas integrales de producción de ciudad, que contemplen las necesidades de mejoramiento y consolidación de los hogares que habitan en viviendas recuperables.

instituciones y funciones del Estado de bienestar, se debilitó el sentido de la vivienda como “bien público”, restringiéndose las responsabilidades del Estado en ese campo. La caída en las fuentes de financiamiento del *Fondo Nacional de la Vivienda* (Fonavi) y la sanción de la *Ley Federal de Vivienda* (24.464) fueron generando situaciones adversas para el desarrollo de este fondo rotatorio, convirtiendo el mismo en un recurso fiscal subordinado a los fines de la estabilidad macroeconómica y vinculando al mismo con la activación de circuitos financieros. Finalmente, a partir de 1995, factores vinculados a los intereses del sector constructivo y financiero permitieron que estos recuperaran su hegemonía en la toma de decisiones de los organismos del sistema habitacional, reorientando este fondo hacia sectores sociales de mayores ingresos.

En contrapartida, durante esta época se inició una incipiente política dirigida a grupos de menores ingresos, centrada en acciones de regularización dominial de las urbanizaciones informales, las cuales habían continuado expandiéndose como una vía de acceso al techo para los más pobres. A su vez, iniciativas como el Programa 17 apuntaron a atender las necesidades habitacionales de mejoramiento de esa población, teniendo sin embargo poco impacto debido al reducido volumen de fondos disponibles en relación con las necesidades sociales por atender. La crisis económica y social de 2001-2002 supuso un nuevo pun-

to de quiebre en la situación de acceso al suelo y en las políticas de vivienda. En primer lugar, la crisis abrió un proceso de crecimiento del negocio inmobiliario y de la construcción en las principales ciudades del país. En este marco, se incrementó de modo exponencial el valor del suelo y de las propiedades, arrastrando el precio de los alquileres y aumentando los requisitos exigidos para alquilar. Esta situación contrastó con el hecho de que, si bien desde fines de 2002 las condiciones del mercado laboral comenzaron a mejorar, los salarios en términos reales se recuperaron con lentitud, sin seguir la velocidad de la recuperación económica y del aumento del empleo. Esta brecha entre el poder de compra del salario con respecto al valor de las viviendas en un contexto de ausencia de acceso al crédito hipotecario condicionó en gran medida las capacidades de las unidades domésticas para acceder a las oportunidades habitacionales, restringiendo el acceso a la vivienda de los sectores de menos recursos y estimulando el mercado informal de alquiler de piezas.

Por otro lado, los desarrollos inmobiliarios tuvieron un fuerte carácter de reserva de valor y de activos financieros para hogares de ingresos elevados, desatendiendo las necesidades habitacionales de los sectores más desfavorecidos. En conjunto, el mercado habitacional formal fue mostrando su incapacidad para cubrir la demanda de los sectores de menos ingresos, incrementando la franja de población en situación de riesgo habitacional.

Políticas públicas durante el kirchnerismo

Las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández propusieron un nuevo rol para la intervención del Estado en materia económica y social. Como parte de esto, se aumentó la inversión en obras públicas con el objeto de reactivar la economía y generar empleos, lo cual se plasmó a su vez en la política de vivienda bajo los lineamientos del *Plan Federal de Construcción de Viviendas*. En tal marco, la nueva política sectorial se propuso fortalecer el Sistema Federal de Vivienda mediante nuevos programas y la incorporación de recursos al Fonavi. Estas modificaciones se articularon a partir de dos orientaciones principales expresadas en el Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) y el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH, Techo y Trabajo), que fueron incorporando paulatinamente nuevas líneas de producción sociocomunitaria del hábitat e intervención en villas (PFCV Villas y Municipios). Por su parte, la incorporación de los sectores medios a la política habitacional se realizó de modo tardío, hacia 2012, a través del Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.), que favoreció el acceso a la vivienda individual a través de créditos hipotecarios para sectores medios.

La política de vivienda se planteó no sólo como una respuesta al déficit habitacional persistente, sino ante todo como un motor de desarrollo y como una política de empleo y contención social, que permitiera un camino por el cual transitar la salida de la crisis. Este cambio en las políticas de vivienda y hábitat supuso a su vez la concreción de herramientas e instituciones que habilitaron y facilitaron el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores de ingresos bajos y medios bajos, colocando la cuestión de la vivienda en la agenda pública y proponiendo al Estado como actor clave en esta dinámica. En términos generales, los principales lineamientos de la inversión pública en política habitacional reprodujeron las condiciones de las tradicionales operatorias Fonavi, donde la participación de beneficiarios y/o organizaciones sociales fue apenas fomentada, priorizándose, con matices, la ejecución empresarial.

Como resumen de la política habitacional desarrollada entre 2003-2015, podemos señalar que este período significa el punto más alto de actuación pública hasta la fecha en materia de solución habitacional (1.246.428 soluciones habitacionales), siendo el 49% de estas acciones de mejoramiento. Este punto constituyó un avance hacia el reconocimiento y abordaje del déficit cualitativo, aspecto poco abordado en las políticas sectoriales anteriores. Como contrapartida, estas acciones se realizaron de forma acotada y segmentada, abriendo serios interrogantes sobre los alcances y efectos de las mismas. Por otra parte, y

sin dejar de valorar los avances que implicaron estos cambios en las políticas habitacionales, estos estuvieron, sin embargo, limitados por las dinámicas del mercado inmobiliario, que continuó definiendo las condiciones de acceso a la vivienda. En este sentido, la omisión de definiciones en materia de políticas de producción y acceso al suelo urbano reforzó la dinámica del mercado, que junto con la liberalización del suelo produjo, por ejemplo, el *boom* de los barrios cerrados. A su vez, hacia 2008, los cambios en las condiciones económicas produjeron una crisis de sustentabilidad de muchas de las políticas que se venían desarrollando, generando que hacia 2015 el flujo fuera decreciendo (lo que se observa en la caída de la producción de viviendas de este año).

La magnitud del déficit habitacional en la Argentina

Teniendo en cuenta el recorrido histórico de la política habitacional y las consecuencias para el acceso a soluciones habitacionales de los sectores de menores ingresos que hemos descripto, resulta necesario evaluar ahora el impacto que esta trayectoria tiene en la situación habitacional actual. Para ello consideraremos algunos indicadores que nos permitan dar cuenta de la estructura del déficit habitacional en nuestro país. Es habitual que, a la hora de establecer una medida de los requerimientos habitacionales, se distingan dos tipos de déficit: por una parte, el *déficit cuantitativo* señala la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir para que haya una relación uno a uno entre viviendas y hogares; por otra parte, *el déficit cualitativo* refiere a las viviendas existentes dentro del parque habitacional que podrían integrarse al *stock* de viviendas a partir de la realización de mejoras o ampliaciones. Estos dos tipos de déficit pueden presentarse por separado o afectar de modo conjunto a los mismos hogares, por lo cual es necesario realizar un abordaje que incorpore ambas dimensiones al análisis, con el fin de obtener una idea completa de la situación habitacional.

La Figura 1 describe los diferentes factores que definen los tipos y subtipos de déficit, así como los requerimientos de nuevas viviendas que estos implican. Sobre esta base, podemos observar que el déficit cuantitativo se vincula con la existencia de:

- viviendas de calidad material irrecuperable o crítica (requieren ser reemplazadas por nuevas unidades);
- más de un hogar en la vivienda (allegamiento externo); o
- múltiples núcleos familiares económicamente independientes en hogares hacinados (allegamiento interno).

Por su parte, el déficit cualitativo se vincula con la presencia de:

- viviendas que requieren mejoras, en tanto su calidad material es recuperable; o

Figura 1. Tipo y magnitud del déficit habitacional según sus determinantes operativos

Condición de Allegamiento Externo	Condición de Allegamiento Interno	Necesidad de Ampliación	Calidad Global de la Vivienda			
			Aceptable	Recuperable	Irrecuperable	Crítica
Sin Allegamiento externo	Sin Allegamiento Interno	Sin necesidad de Ampliación	(a)	(b)	1 (c)	1 (c)
		Con necesidad de Ampliación	1 (d)	(b)	1 (c)	1 (c)
	Con Allegamiento Interno	≥ 1 (c)	≥ 1 (d)	≥ 2 (c)	≥ 2 (c)	
Con Allegamiento externo	Sin Allegamiento Interno		≥ 1 (c)	≥ 1 (d)	≥ 2 (c)	≥ 2 (c)
	Con Allegamiento Interno		≥ 2 (c)	≥ 2 (d)	≥ 3 (c)	≥ 3 (c)

(a) Sin déficit. (b) Déficit cualitativo. (c) Déficit cuantitativo. (d) Déficit cuantitativo y cualitativo.

Nota: La cantidad exacta de viviendas por construir depende de la cantidad de hogares allegados y de núcleos allegados independientes que se encuentren en las viviendas.

Vivienda no deficitarias	
Déficit cuantitativo	
Vivienda con Hogar Allegado Ext.	
Vivienda con Núcleo Allegado Int.	
Vivienda Irrecuperables	
Vivienda con Hogar Allegado Ext + Núcleo Allegado Int.	
Vivienda Irrecuperable + Hogar Allegado Ext.	
Vivienda Irrecuperable + Núcleo Allegado Int.	
Vivienda Irrecuperable + Hogar Allegado Ext. + Núcleo Allegado Int.	
Déficit cualitativo	
Viviendas con necesidad de mejoras	
Viviendas con necesidad de ampliación	
Viviendas con necesidad de mejoras y ampliación	
Déficit cualitativo + cuantitativo	
Vivienda con Núcleo Allegado Int. + Mejora	
Vivienda con Hogar Allegado Ext. + Mejora	
Vivienda con Hogar Allegado Ext + Núcleo Allegado Int. + Mejora	

Tomando en consideración esta distinción entre los tipos de déficit habitacional y con base en los datos de la encuesta ENES-PISAC, nos proponemos a continuación realizar una evaluación de la situación habitacional argentina. En primer lugar, es importante destacar que cerca del 40% de las viviendas existentes presenta problemas constructivos y/o no logra adecuarse a la cantidad, características y/o necesidades de los hogares que las habitan (Cuadro 1). A su vez, dentro de este conjunto de viviendas deficitarias, cerca del 65,9% están afectadas por situaciones de déficit cualitativo, mientras que un 31,5%, por déficit cuantitativo y el 2,6% por ambos tipos de déficit. Esta composición del déficit habitacional pone de manifiesto que la cuestión habitacional argentina es ante todo una cuestión de calidad. Por su parte, entre las viviendas afectadas por situaciones de déficit cualitativo sobresalen aquellas con necesidades de mejoras (78%), mientras que entre las afectadas por situaciones de déficit cuantitativo se destacan aquellas con calidad constructiva irrecuperable (87,4%). Por último, los datos dan cuenta de un conjunto de viviendas (cercano al 4%) que presentan situaciones de criticidad extrema, a partir de la combinación de diferentes tipos de déficit (se considera dentro de esta situación a las viviendas en las que se combinan situaciones de viviendas irrecuperables con alguna o ambas situaciones de allegamiento -12.977-, los dos tipos de déficit cualitativo -340.387- y ambos tipos de déficit -116.647-).

b) viviendas que requieren ampliación, en tanto tienen una calidad material aceptable o recuperable, pero con hacinamiento y sin allegamiento de otros hogares o de núcleos secundarios económicamente independientes.

Como se señaló, hay situaciones donde la solución habitacional implicará una sola de estas acciones, sin embargo, otras situaciones presentan de manera simultánea diferentes tipos de déficit, por lo cual requerirán una acción múltiple que, en algunos casos, puede suponer la construcción de más de una nueva vivienda, aumentando la urgencia de la intervención necesaria.

Cuadro 1. Magnitud del déficit habitacional según tipo y subtipo, total país

Tipo de déficit/política requerida	Frecuencias	%	
<i>Viviendas no deficitarias</i>	6 615 178	58,2%	-
Déficit cuantitativo	1 399 177	12,3%	100%
• Viviendas irrecuperables	- 1 223 521	-	87,4%
• Viviendas con hogar externo allegado y/o con núcleo interno allegado*	- 162 679	-	11,6%
• Viviendas irrecuperables y hogar externo allegado y/o núcleo interno allegado*	- 12 977	-	0,9%
Déficit cualitativo	2 930 297	25,8%	100%
• Viviendas con necesidad de mejoras	- 2 284 225	-	78,0%
• Viviendas con necesidad de ampliación	- 305 685	-	10,4%
• Viviendas con necesidad de mejoras y ampliación	- 340 387	-	11,6%
Déficit cualitativo y cuantitativo	116 647	1,0%	-
NS	301 825	-	2,7%
Total viviendas	11 363 124	100,0%	-

*El requerimiento efectivo de viviendas en estas categorías puede suponer multiplicar por dos o más la cantidad de viviendas deficitarias que en ellas se consigan.

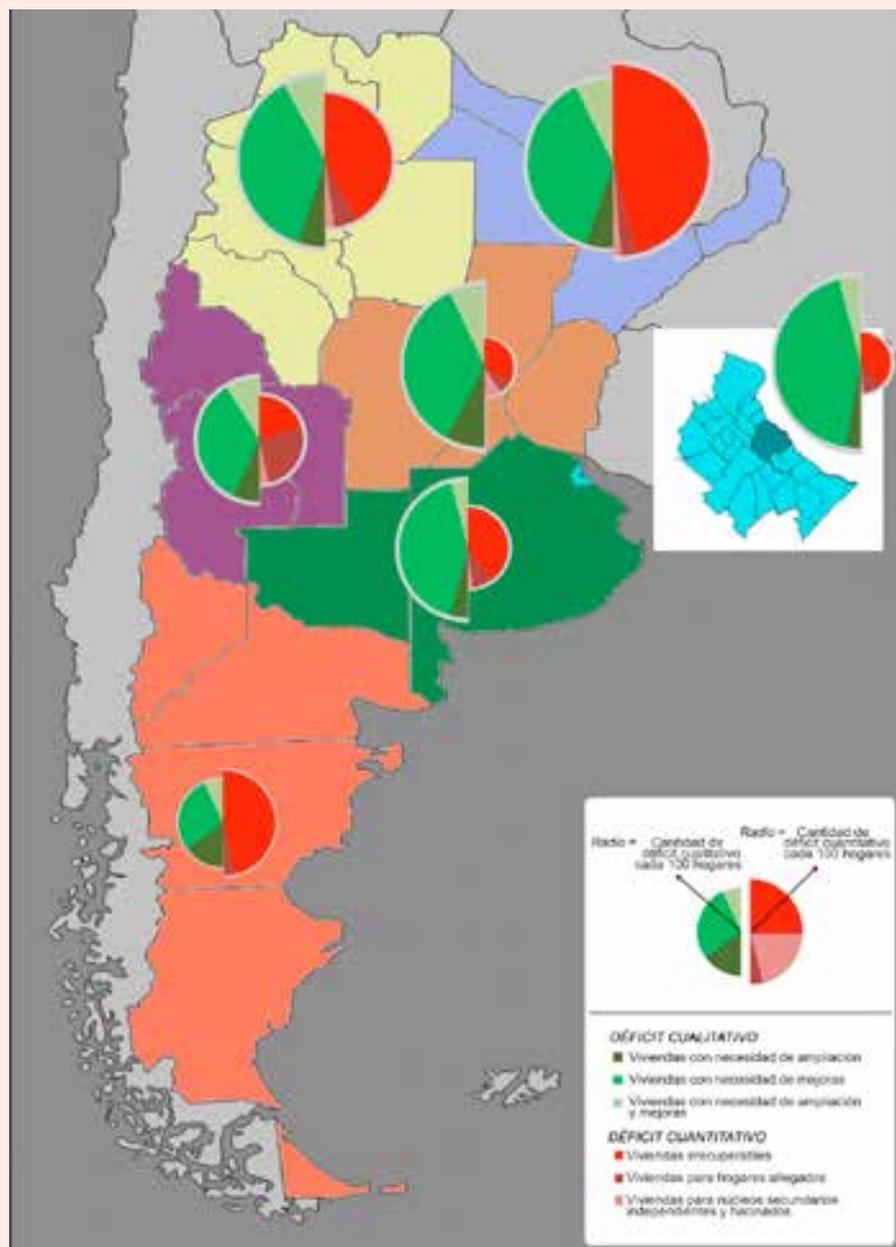
Fuente: ENES-PISAC

La magnitud del déficit habitacional según regiones

Tomando como base la situación nacional, parece necesario preguntarse cómo se presenta esta situación en las diferentes regiones del país. Como primera observación, resulta distintiva la fuerte heterogeneidad regional, tanto en términos de magnitud como de composición. Por otra parte, si bien el déficit habitacional se concentra, en términos absolutos, en GBA y la Región Centro (52% del parque deficitario total), estas no son las regiones en las que el déficit tiene mayor peso relativo con relación al total de viviendas. En efecto, en términos relativos, son las regiones del NEA (61,8%) y el NOA (53,2%) las que presentan los índices de mayor gravedad. Respecto del déficit cuantitativo, nuevamente el NEA (28,9%) y el NOA (20,1%) son las regiones con mayores problemas, a las que se suma la región Patagonia (16,7%). También el déficit cualitativo prima en el NEA (27,9%) y el NOA (27,8%), aunque GBA (28,3%) aparece como la región donde este representa los porcentajes más altos. Vale aclarar que, dentro del GBA, la situación interna resulta muy heterogénea, en tanto los 24 partidos del GBA concentran el 83,2% de las situaciones deficitarias de la región. Asimismo, la CABA es la ciudad con menor peso relativo de viviendas deficitarias (23%), mientras que los partidos del GBA (47,5%) en conjunto presentan guarismos muy superiores a los nacionales (41,8%).

En la Figura 2 se puede ver la composición de cada uno de los subtipos de déficit al interior de cada una de las regiones. Por su parte, el radio de cada una de las mitades da cuenta de la proporción de este déficit en relación con el total de hogares, lo cual permite comparar el peso relativo de cada tipo de déficit en las diferentes regiones (las regiones con mayores radios indican situaciones relativas de déficit mayores).

Figura 2. Magnitud del déficit cada 100 hogares, según tipo y región



Fuente: Elaboración propia con base en la ENES-PISAC.

Características de los hogares que residen en viviendas deficitarias

Habiendo repasado las características territoriales que asume el déficit habitacional, resulta pertinente preguntarse por las características que tienen los hogares que habitan en estas viviendas deficitarias. Respecto de este punto, y como resulta esperable, las situaciones de déficit habitacional más críticas se concentran en los hogares de menos ingresos –quintiles 1 y 2–. Sin embargo, estos hogares no alcanzan para explicar la situación deficitaria, siendo muy llamativo el peso de las situaciones de déficit cualitativo en los hogares ubicados en los quintiles superiores, los cuales refieren mayormente a situaciones de hacinamiento por hogar y/o vivienda.

Cuadro 2. Cantidad de viviendas necesarias/mejorables cada 100 hogares* según ingresos de los hogares. Total país. 2017

	Viviendas nuevas cada 100 hogares	Viviendas mejorables cada 100 hogares
1° Q	31,1	38,1
2° Q	16,9	32,3
3° Q	10,9	22,9
4° Q	7,6	21,3
5° Q	5,2	17,7
Total	14,3	26,5

*El cuadro indica la cantidad de soluciones habitacionales (viviendas a ser construidas o mejoradas/ampliadas) que son necesarias cada 100 hogares, según quintil de ingreso familiar. La cifra indicada no puede ser interpretada como un porcentaje, en tanto hay hogares que pueden requerir más de una solución habitacional. Fuente: ENES-PISAC.



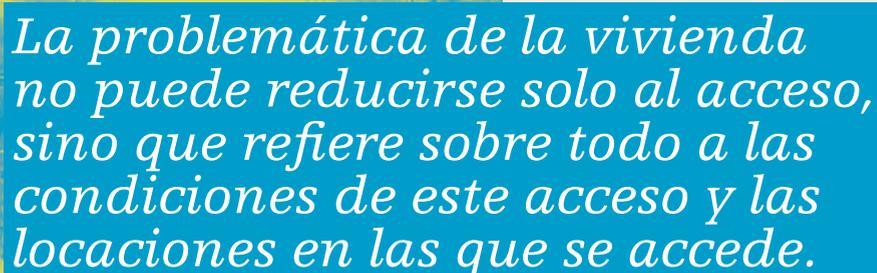
Por otra parte, la falta de acceso a servicios de infraestructura presenta una fuerte asociación con las situaciones de mayor criticidad en términos de requerimientos habitacionales, haciendo evidente el hecho de que la situación habitacional se relaciona y refuerza con circunstancias de segregación espacial y acceso a la ciudad. En relación con la situación de tenencia, el déficit cuantitativo afecta fuertemente a los hogares ocupantes de hecho que habitan en villas de emergencia y/o en zonas suburbanas. En cambio, el cualitativo prevalece entre las otras formas de ocupación. En relación con esto, se observa que los hogares que reciben programas sociales o ayudas extrafamiliares son especialmente vulnerables a situaciones de déficit cuantitativo, mientras que entre aquellos que reciben menos ayudas predominan los problemas de mejora y/o ampliación.

Conclusiones: el derecho a la ciudad desde la lupa del déficit habitacional

Como hemos observado, un 40% de las viviendas de nuestro país

presenta situaciones de déficit habitacional, correspondiendo cerca del 65% de estas situaciones a problemas de déficit cualitativo. Esta realidad se muestra de manera desigual en las diferentes regiones y aglomerados del país, siendo GBA la que concentra el 33,3% del déficit total. Sin embargo, este afecta de modo diferenciado a los hogares que viven en los partidos del GBA y a aquellos que residen en la CABA. Esta acentuada disparidad en el principal aglomerado del país expresa un modelo de desarrollo que ha reforzado históricamente las desigualdades territoriales y que continúa enfatizando las tendencias que consolidan a la CABA como una ciudad central excluyente. Por su parte, en las regiones NEA y NOA las situaciones de déficit habitacional impactan con mayor crudeza, en tanto la combinación de situaciones y su incidencia relativa en el total de hogares las coloca como las regiones más vulnerables del país. A su vez, los datos evidencian que el déficit habitacional afecta de manera heterogénea a los hogares. En este sentido, los tipos de déficit y la intensidad con la que estos se presentan varían de forma considerable según las características de los hogares, siendo una problemática que incide en amplios sectores de la población y no solo en los más vulnerables (aunque sea en los sectores de menos recursos donde se presentan las situaciones de mayor criticidad).

La heterogeneidad descrita interpela a la política sectorial que, por un lado, debería contar con instrumentos y medidas que permitan la correcta identificación del déficit habitacional y, por el otro, generar políticas habitacionales que se modelen incorporando tales diferencias en sus diseños. En este sentido,



La problemática de la vivienda no puede reducirse solo al acceso, sino que refiere sobre todo a las condiciones de este acceso y las locaciones en las que se accede.

la política habitacional no puede reducirse solo a una política de construcción de vivienda, sino que debe abordar iniciativas integrales de producción de ciudad, que contemplen las necesidades de mejoramiento y consolidación de los hogares que habitan en viviendas recuperables. Aun la obra nueva requiere ser pensada y producida según esta perspectiva. A su vez, las situaciones de criticidad extrema hacen evidente la necesidad de desarrollar intervenciones integrales que articulen e incorporen componentes de vivienda y trabajo, así como opciones para prevenir futuras situaciones de allegamiento. Asimismo, los resultados ponen de manifiesto que los problemas habitacionales no afectan de forma exclusiva a las familias de menores ingresos, sino también a familias de sectores medios y medios bajos que habitan viviendas de buena calidad, pero en condiciones de hacinamiento. Las políticas habitacionales, sin dudas, no han sido del todo sensibles a estas situaciones.

Tomando como base estas consideraciones, podemos afirmar que, con indudables limitaciones, las políticas implementadas durante el período 2003-2015 parecen haber seguido la pista de esta problemática. En este sentido, es posible destacar la importancia que las políticas de mejoramientos tuvieron en esta etapa. Por su parte, el NOA y el NEA aparecen priorizados en la política de asignación de recursos, aunque en cantidades insuficientes. Por otro lado, si bien se observa un rumbo general acertado durante ese período, parece evidente que la política habitacional no logró revertir la desigualdad en el acceso a la vivienda y el suelo, en tanto persiste un importante déficit

habitacional (cercano al 40%). Seguramente, la no definición de una política pública para la producción y regulación de la oferta de suelo urbano es una de las causas significativas de esa limitación.

Sobre esta base, parece ser aún una tarea a realizar el construir decisiones, orientaciones e instrumentos que operacionalicen una mirada urbano-territorial integrada y sensible a las diferencias regionales, a la localización intraurbana, a las características del parque y a los sectores sociales afectados por el déficit. Asimismo, siguen siendo necesarias intervenciones que superen la fragmentación institucional y sectorial de sesgo vivandista y que trasciendan la tendencia que reduce y encapsula el diseño de la política habitacional a la cuestión de su financiamiento monetario; que permitan avanzar hacia el reconocimiento y escalamiento de modalidades de producción social y auto-gestionaria del hábitat, en tanto estas parecen dar respuestas más integrales y sostenibles que las soluciones llave en mano; que abran curso a nuevas movilidades y circulaciones de la población, a diversas formas de tenencia segura y al acceso y utilización del parque vacante. En suma, políticas centradas en la producción de tramas urbanas de calidad, socialmente más heterogéneas y de circulaciones más fluidas, entendiendo que en la reducción de las desigualdades territoriales se juega también el destino del desarrollo.

Destacados:

- 1.



SI BIEN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD NO SON UN FENÓMENO RECIENTE, EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE ACENTUÓ LA BRECHA ENTRE LOS SECTORES MÁS RICOS Y LOS MÁS POBRES DE LA CIUDAD. LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DEL SUELO Y EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL SON ALGUNOS DE LOS FACTORES QUE CONTRIBUYEN A ESTA SITUACIÓN.

BUENOS AIRES EN VENTA



por **ILIANA MIGNAQUI**. Profesora e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Programa Urbanismo y Ciudad - Secretaría de Investigación - Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Urbanisme et Aménagement du Territoire (Institut d'Urbanisme de Paris - Université de Paris XII). Especialista en Planificación Urbana y Regional (FADU - UBA)

“La reivindicación del derecho a la ciudad es una estación intermedia en la ruta hacia el reemplazo total del sistema capitalista de acumulación perpetua. Nunca puede ser un objetivo en sí mismo”.
David, Harvey, *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*, 2012

Revisar el papel del Estado en materia de políticas urbanísticas, de suelo y acceso a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires (CABA), a lo largo de casi tres décadas, nos permitirá hacer un ejercicio de demarcación entre el discurso político y la producción de la ciudad real, con sus actores e intereses. Se trata de analizar el grado de articulación entre los objetivos de gobierno y los de planificación del desarrollo urbano y quiénes son los actores institucionales responsables de llevar adelante las acciones para lograrlo. Las acciones estatales no son meramente formales, sino que se vinculan con la relación de fuerzas entre los distintos actores sociales y su poder relativo.

Partiremos del reconocimiento de los estrechos vínculos que se establecen entre los objetivos que el poder de turno pretende imponer a la sociedad en cada coyuntura histórica y las normas espaciales que acompañan a los respectivos modelos de desarrollo. Los planes urbanos, las normas que regulan el uso del suelo y la distribución territorial de la inversión pública llevados adelante por los gobiernos municipales a lo largo del siglo XX y lo que va del presente, ejemplifican en buena medida esta relación.

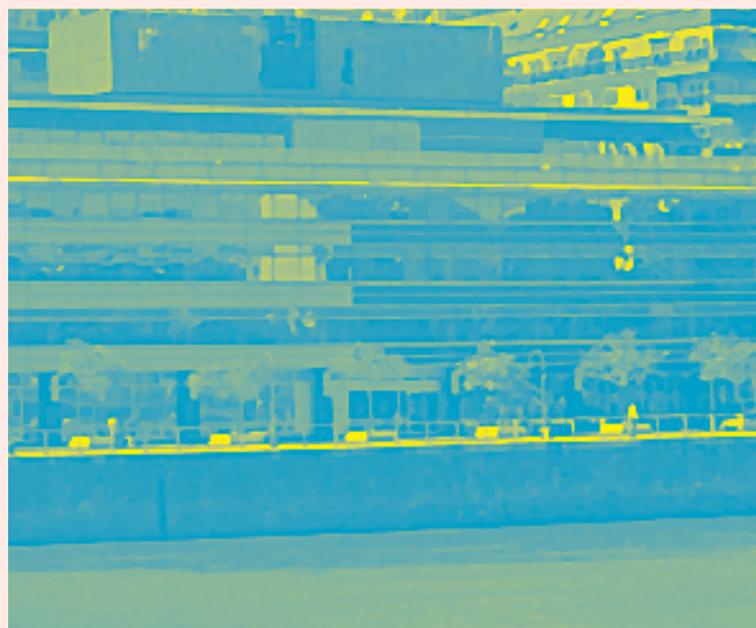
El funcionamiento del mercado de suelo tal vez sea el factor más determinante en la distribución territorial de los estratos sociales en la ciudad. Los precios de los lotes afectan las decisiones de localización y para quienes pueden acceder al mercado formal de suelo, la elección de dónde vivir está en relación directa con el precio que pueden pagar por un terreno. Para quienes no pueden pagar el costo del suelo y están excluidos de las políticas públicas de acceso a la vivienda y de los bienes inmuebles producidos por el mercado inmobiliario, las alternativas son el alquiler o autoproducir su hábitat a través de ocupaciones informales, generalmente en tierras o inmuebles de propiedad pública vacantes.

La ausencia de regulación del mercado de suelo y la imposibilidad de sostener en el tiempo una política de acceso a la vivienda

a través de créditos hipotecarios han venido alimentando el crecimiento de población en villas y asentamientos precarios y el número de inquilinos, al ser cada vez más lejana la posibilidad de acceder a una vivienda propia.

Desde 1990, el porcentaje de población en villas y asentamientos precarios en CABA ha crecido del 1,8% a más del 6% de la población total. Si bien las estimaciones en número de habitantes son provisionales, superarían los 379.811 habitantes (82.585 hogares) según el Informe de Techo 2016. ¿Por qué esta realidad persiste y se incrementa en la ciudad más rica del país?

Si bien la pobreza urbana y la desigualdad socioterritorial en Buenos Aires no son nuevas, el crecimiento de ambas y la agudización de la brecha entre los sectores más ricos y más pobres



sí pueden situarse en un horizonte temporal más reciente. Para ello identificaremos a los actores institucionales propietarios de la tierra urbana y a los principales actores económicos que representan al capital corporativo inmobiliario.

Con la promulgación de la Ley de Reforma del Estado argentino y Emergencia Económica (1989) se inició un proceso de privatizaciones, ventas y concesiones del patrimonio público a nivel nacional que, con altibajos en los distintos gobiernos, ha tenido continuidad. A través del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF, 1996) o el Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE, 2000), empresas, edificios y tierras del gobierno nacional considerados “innecesarios” (áreas portuarias, ferroviarias, militares, de empresas de servicios públicos, entre otras) ingresaron en un ciclo de negocios que tuvo a la ciudad de Buenos Aires como protagonista privilegiada.

La privatización y concesión de espacios públicos, mercados municipales, el Zoológico, la inescrupulosa venta de los terrenos a la Sociedad Rural SA, así como los proyectos de renovación urbana formulados para el área de Retiro (93 hectáreas) y otras áreas ferroviarias declaradas ociosas (500 hectáreas), finalmente no concretados, son solo algunos ejemplos del papel jugado por el Estado con relación al patrimonio inmueble público. Entonces, el gobierno municipal no solo acompañó ideológicamente las acciones definidas a nivel nacional, sino que generó las condiciones jurídicas, fiscales, urbanísticas para que el capital privado maximizara su beneficio a través de estas operaciones en la ciudad. Las reformas al Código de Planeamiento Urbano de 1989 aumentaron la edificabilidad de los distritos residenciales y per-

mitieron concretar un nuevo ciclo de densificación y apropiación privada de las rentas diferenciales generadas. El resultado fue un aumento de los precios inmobiliarios (particularmente de las viviendas a estrenar) y de la brecha de los precios entre los barrios del norte y sur de la ciudad.

La creación de la Corporación Puerto Madero (CAPM SA) en el año 1989 permitió disponer de 170 hectáreas estratégicamente localizadas, así como del conjunto de edificios e infraestructuras del antiguo puerto para el desarrollo de la operación urbanística e inmobiliaria de mayor envergadura realizada en Buenos Aires. Con la venta de estas nuevas parcelas se financiaron las obras de infraestructura necesarias para su posterior desarrollo inmobiliario. Paralelamente, la apertura de la economía permitió que ingresaran al país fondos de inversión y de pensión, así como empresas de bienes raíces internacionales que encontraron oportunidades muy ventajosas para desarrollar proyectos inmobiliarios. Contrariamente a lo anunciado por el gobierno municipal, lo recaudado por ventas no se reinvertió en desarrollar los barrios del sur y se perdió así una oportunidad de captar parte de la plusvalía generada por un proyecto público. La ganancia estimada por ventas fue de alrededor 300 millones de dólares a repartir en partes iguales entre el gobierno nacional y el municipal. Entre los actores locales que compraron tierras y se consolidaron en el negocio inmobiliario local podemos citar a IRSA (Eduardo Elsztein) y Consultatio SA (Eduardo Costantini). Con el primer gobierno autónomo de la ciudad (De la Rúa, 1996-2000), se rompe este alineamiento entre el gobierno nacional y el municipal, se modifican los ámbitos de negociación y disputa

Con la promulgación de la Ley de Reforma del Estado argentino y Emergencia Económica (1989) se inició un proceso de privatizaciones, ventas y concesiones del patrimonio público a nivel nacional que, con altibajos en los distintos gobiernos, ha tenido continuidad.

La gestión Macri en la ciudad (2007-2011 y 2011-2015) redefinió las prioridades en materia de desarrollo urbano, impulsando nuevos proyectos que tenían como denominador común facilitar la fluidez del capital inmobiliario y mejorar su rentabilidad.

políticos y se alteran los modos de vinculación entre empresas y el Estado local. El peso que adquiere la Legislatura de la ciudad y los procedimientos de doble lectura impuestos por la Constitución local previo a toda aprobación de cambios en las normas urbanísticas es fundamental. En esta gestión se interrumpe la política de venta de inmuebles públicos indiscriminada para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios privados. Por el contrario, se inicia un período de recuperación de espacios privatizados y concesionados en la etapa anterior, particularmente sobre la ribera del Río de la Plata, y se ensayan distintas operativas de acceso a la vivienda a través de la Comisión Municipal de la Vivienda, actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

Con el inicio de la gestión Ibarra (2000-2004), se creó la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS SE) con el objetivo de promover el desarrollo integral del área más postergada de la ciudad: los barrios del sur, donde se localizan la mayoría de las villas y asentamientos precarios, y también la mayor reserva de tierra vacante de propiedad del gobierno de la ciudad.

A diferencia de la Corporación Puerto Madero, esta corporación se pensó como una sociedad del Estado a cargo de la administración fiduciaria de los inmuebles de dominio privado de la ciudad, genéricamente denominados bienes inmuebles públicos. De un universo de 3.130 inmuebles, este organismo identificó que solo el 5% de ellos estaban en condiciones de ser desarrollados para el uso urbanístico. En el año 2000, el valor de tasación estimado fue de 105 millones de dólares y su potencial de edificabilidad alcanzaba 1,5 millón de metros cuadrados, el equivalente a 25.000 nuevas viviendas de dos dormitorios, por dar un ejemplo. La crisis institucional y política del año 2001 impidió que este organismo llevara adelante los proyectos formulados para estos inmuebles en su plan, entre los que se contaban proyectos de vivienda multifamiliar a ser financiadas por el Banco Ciudad y diversos polos productivos. El cambio de su estatuto societario en el año 2003 y la posterior destitución de Aníbal Ibarra (2004) frustraron este proyecto. Cabe destacar que, en materia de política de viviendas, en esta gestión se avanzó con la urbanización de villas y se promulgó la ley 341, que permitió a ocupantes e inquilinos asociarse en cooperativas para la compra, desarrollo de proyectos y construcción de sus propias viviendas con el financiamiento del Gobierno de la Ciudad.

En el marco de un nuevo gobierno nacional (Néstor Kirchner, 2003-2007) y estabilizada la inflación, los precios del suelo comenzaron a recuperarse luego de la fuerte caída sufrida entre diciembre de 2001 y junio de 2002 y, desde entonces, no cesaron de aumentar; tampoco el precio de venta de las viviendas. En la actualidad, el precio promedio de viviendas por barrio oscila de U\$S 1.214 en Villa Soldati a U\$S 5.897 en Puerto Madero (Diario *La Nación*, "Mapa mensual valores promedio de inmuebles en CABA", junio 2018).

La gestión Macri en la ciudad (2007-2011 y 2011-2015) redefinió las prioridades en materia de desarrollo urbano, impulsando nuevos proyectos que tenían como denominador común facilitar la fluidez del capital inmobiliario y mejorar su rentabilidad. Uno de los ejes de acción fueron las estrategias de renovación y recuperación urbana. El principal objetivo de gobierno fue su-

mar barrios degradados (y menos demandados por el mercado) como nuevas “áreas de oportunidad” para el capital inmobiliario (Barracas, Parque Patricios, Villa Soldati) y hacia allí orientó las obras públicas de mejora de la accesibilidad, del espacio público y la seguridad. La creación de Distritos especializados (tecnológico, de las artes, del deporte, audiovisual) ha sido otra forma de valorización selectiva del territorio aprovechada por los desarrolladores inmobiliarios. Si bien el conjunto de estas acciones mejoró y valorizó barrios que durante décadas no estuvieron en la agenda de las políticas urbanísticas, nuevamente el gobierno de la CABA deja de captar las plusvalías urbanas generadas por las obras públicas realizadas, cediendo rentas al sector privado. En materia de política habitacional, el rasgo más saliente ha sido la fragmentación de las competencias entre diversos organismos, incluidas las competencias para la urbanización de villas y el progresivo desfinanciamiento del Instituto de la Vivienda de la Ciudad, principal organismo a cargo de la construcción de viviendas, lo que permite inferir el lugar que ocupa esta política en la agenda pública del gobierno. Pese a los reiterados anuncios, la urbanización y la integración sociourbana de las villas de la ciudad se ven postergadas permanentemente y la mitad del presupuesto asignado para este cometido depende del financiamiento externo, del BID, por ejemplo.

En cuanto a la gestión de los bienes de dominio privado del Gobierno de la Ciudad (terrenos, depósitos, galpones, departamentos, entre otros), participan diversos organismos: la Corporación Antiguo Madero SA, la Corporación Buenos Aires Sur SE, la Corporación del Mercado Central SE, Autopistas Urbanas SE y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Según estimaciones hechas por la Legislatura de la ciudad (2015), el patrimonio inmueble superaría los 6.000 inmuebles, un activo valioso que, si hubiera voluntad política, le permitiría al GCBA no solo desarrollar una estrategia de valorización orientada a los sectores sociales más vulnerables, sino también intervenir en el mercado con soluciones habitacionales para los sectores medios. Durante las dos gestiones de Macri (2007-2011 y 2011-2015), el GCBA lleva vendidas más de 170 hectáreas de tierras de su propiedad, según estimaciones del Observatorio del Derecho a la Ciudad (<http://observatoriociudad.org/>, Informe “La Agencia de Bienes S.E.”, 29/3/2016).

Si hasta diciembre de 2015 el principal actor institucional propietario de los inmuebles del Estado nacional intervenía esporádicamente en operaciones de venta de tierras en la ciudad, con la llegada de Macri al gobierno nacional se produce un “alineamiento de planetas” que permite a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) cumplir su objetivo societario: proponer y ejecutar las políticas, normas y procedimientos respecto de la utilización y disposición de los bienes inmuebles del Estado nacional que se encuentren en uso o desafectados y concesionados. También tiene a su cargo coordinar y regular la actividad inmobiliaria del Estado nacional, mantener actualizado el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE) y administrar los programas especiales Pro.Cre.Ar y Playas Ferroviarias de Buenos Aires. Según lo informado recientemente por el organismo, el registro asciende a 70.000 inmuebles en todo el país. Entre 2017 y lo que va del 2018, fueron vendidos más de 90 inmuebles localizados en distintos barrios de la ciudad por la AABE; dos de ellos situados en Monserrat, próximos al nuevo “Paseo del Bajo”, fueron vendidos en U\$S 26 millones y U\$S 20 millones a Argencons SA y Consultatio SA, respectivamente. También Consultatio SA compró tres inmuebles en la zona de Catalinas Norte por más de U\$S 130 millones. Lo recaudado por la venta de estos tres inmuebles equivale a todo el presupuesto del GCBA asignado para el año 2018 para la urbanización de la Villa 31. Cabe señalar que estas operaciones se realizan como paso previo a una nueva actualización del Código de Planeamiento, en proceso de aprobación, que otorgará mayor edificabilidad a estos terrenos y, por lo tanto, mayor valorización. Para reforzar la lógica privatista, la gestión Rodríguez Larreta (2015) creó una nueva Agencia de Bienes de la Ciudad con el fin de disponer la venta de todos aquellos inmuebles fuera del ámbito de actuación de las corporaciones Sur y Puerto Madero. Las críticas y movilizaciones de distintas organizaciones civiles, como de los partidos de la oposición en la Legislatura de la ciudad, no lograron impedir su creación, pero un año más tarde fue dejada sin efecto por los costos operativos que generaba. La estrategia vendedora del GCBA siguió adelante y, en abril de 2016, se subastó el edificio conocido como “Mercado del Plata”, localizado a media cuadra del Obelisco. Allí funcionaban distintos ministerios y dependencias del gobierno local. La venta se concre-

tó en U\$S 68 millones (diario *Clarín*, 20/4/2016) y fue adquirido por la empresa IRSA, que es accionista del Banco Hipotecario. El GCBA también puso en venta 36 de las 49 hectáreas del Parque de la Ciudad (Comuna 8) donde construyó la “Villa Olímpica”; parte de lo recaudado se aplicaría para financiar el proyecto de urbanización de la Villa 20, la construcción de infraestructuras y un hospital (barrio Villa Soldati).

El suelo urbanizado es un bien escaso y de difícil producción, pues deben mediar normas urbanísticas y un conjunto de obras públicas para producirlo. El proceso de valorización selectivo iniciado en los noventa se acentuó y perfeccionó a partir de 2007. La comercialización de los bienes inmuebles antes mencionados, los que habían sido afectados y sujetos a expropiación para la construcción de la Autopista N° 3 (nuevo Corredor “Holmberg-Donado”), los terrenos del ex Club Tiro Federal y otros en venta, dan cuenta de la descapitalización y pérdida de patrimonio inmobiliario público.

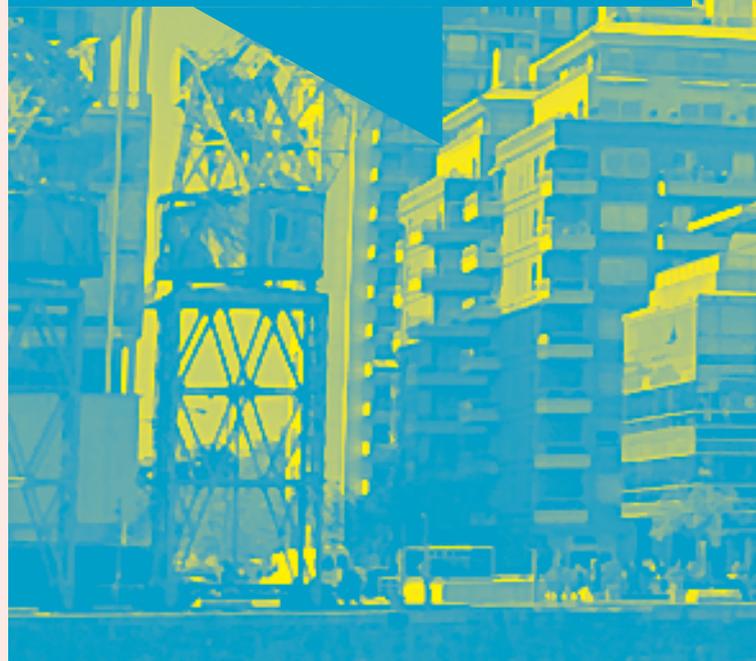
Las políticas urbanísticas y de planificación urbana implementadas en la ciudad en los últimos 25 años (más allá del sesgo ideológico del gobierno de turno) no han logrado regular el funcionamiento del mercado inmobiliario y tampoco han podido articular una política de suelo con una política habitacional diversificada que incluya a los sectores medio-bajos y pobres. Esto ha agravado la fractura socioterritorial entre los distintos barrios de la ciudad, perdiendo ésta uno de los rasgos distintivos hasta principios de los años noventa: la integración y mezcla social en el tejido urbano, una brecha más reducida entre los precios inmobiliarios del norte y el sur, atributos que permitían a muchos habitantes elegir dónde vivir.

La puesta en marcha de políticas de desarrollo económico orientadas a promover distritos especializados en el sur de la ciudad alimenta un proceso de valorización inmobiliaria selectivo y no regulado, reduciendo aún más las posibilidades de acceso a una vivienda para la mayoría de la población.

En este marco de políticas urbanísticas, se producen conflictos por el uso, apropiación y asignación del suelo urbano, resultado de relaciones sociales que involucran a distintos actores públicos y privados. Muchos de estos conflictos son de larga data y ponen en evidencia la falta de políticas de vivienda, la discrecionalidad en la interpretación de las normas urbanísticas vigentes y la falta de reconocimiento de derechos.

Los actores económicos demandan por cambios en las normas de edificabilidad para aumentar sus beneficios. Los habitantes de las villas y asentamientos precarios focalizan sus demandas

La ausencia de regulación del mercado de suelo y la imposibilidad de sostener en el tiempo una política de acceso a la vivienda a través de créditos hipotecarios han venido alimentando el crecimiento de población en villas y asentamientos precarios y el número de inquilinos, al ser cada vez más lejana la posibilidad de acceder a una vivienda propia.





en “el derecho a la ciudad”, que no solo incluye el derecho a una vivienda digna, servicios urbanos e integración al espacio urbano, sino también al reconocimiento de un conjunto de derechos civiles, socioculturales, políticos y ambientales. La resistencia de los habitantes de las villas de Buenos Aires, más allá del grado de urbanización y las mejoras alcanzadas, merece ser destacada, en particular si se compara con situaciones similares en otras ciudades de América latina, como por ejemplo en San Pablo, donde el poder del capital corporativo inmobiliario local o global arrasa con las *favelas*, destruyendo todo lo que han invertido material y socialmente a lo largo de los años. La permanencia en “sus lugares” y el progresivo reconocimiento de sus derechos pueden ser leídos como una conquista social, pero no en todos los casos como un acto de justicia espacial: quienes habitan sobre el borde del Riachuelo (Villa 21-24, Barracas) o en el asentamiento Rodrigo Bueno (Costanera Sur) están sujetos a riesgos ambientales como inundaciones o contaminación. Algunos de los territorios en disputa con el capital corporativo (pero también con el Estado) se encuentran localizados en el área central de la ciudad: Monserrat, Puerto Madero y el asentamiento Rodrigo Bueno, Retiro y la Villa 31 y 31 bis forman parte de la Comuna 1.

Los “sin voz” han desplegado estrategias de comunicación que trascienden el espacio físico: a través de radios, canales de TV y medios de prensa autogestionados logran ser escuchados (<http://www.mundovilla.com/indexMV.php?idSection=3>). Los conflictos territorializados demuestran que los intereses en juego detrás de las estrategias de renovación urbana configuran una trama mucho más compleja y diversa que la del antagonismo entre la ciudad como “valor de uso” o la ciudad como “valor de cambio”. Los intereses y las estrategias del Estado o del capital corporativo inmobiliario y financiero no se comportan de manera unívoca en el espacio y en el tiempo. El mismo organismo que vende a pasos acelerados el patrimonio inmueble de la ciudad (AABE) es quien tiene a cargo y administra el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (RENABAP) e implementará la regularización dominial de quienes habitan en todas las villas del país, reconociendo así el derecho de sus habitantes.

Los alineamientos del poder político y económico pueden mutar en cada coyuntura y esto abre al debate no solo de los enfoques e instrumentos de la gestión urbana vigentes, sino también de las utopías posibles desde la práctica urbanística y la lucha social.

LA PRODUCCIÓN MERCANTIL DE LA CIUDAD EXCLUYE A MUCHOS DEL GOCE DE LA VIDA URBANA. LA AUTOPRODUCCIÓN DE VIVIENDAS APARECE COMO UN EFECTO –INSUFICIENTE– DE LA ESCASEZ DE ALTERNATIVAS PROPUESTAS DESDE EL ESTADO.

EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA MERCANTILIZACIÓN DE LA URBANIZACIÓN



por **PEDRO PÍREZ**. *Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la UN de Córdoba. Investigador Principal del CONICET en el IEALC-FCS-UBA. Profesor en el Doctorado de Ciencias Sociales en la UBA y de maestría en las universidades nacionales de Córdoba, Rosario y Tres de Febrero y en la Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido profesor-investigador en El Colegio de México y en el Doctorado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investiga sobre la urbanización en América latina, modalidades de su producción y gobernabilidad, servicios urbanos y cuestión metropolitana*



Introducción

La Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad de 2005 definió ese derecho como “...el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social... derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado”.

Según esa noción, el derecho a la ciudad indica la posibilidad generalizada de acceso amplio a la vida social urbana (reproducción económica y social aglomerada, calidad ambiental, producción y consumo cultural, identidad, decisiones políticas, etc.), con base en la disponibilidad de los soportes materiales (suelo, vivienda, infraestructuras, equipamientos) y funcionales (servicios). Como síntesis, es el derecho al goce amplio de los bienes (materiales e inmateriales) de la vida urbana.

Para que ese complejo derecho colectivo pueda ser realmente gozado existe una condición inicial: el asentamiento en la ciudad. La titularidad del derecho a la ciudad, en tanto derecho concreto, referido a un tiempo y lugar determinados, supone la condición de ser parte de esa unidad físico-social que es la ciudad. Ese derecho implica ser parte del conjunto de relaciones e intercambios que hacen y renuevan la sociedad aglomerada con el acceso a los bienes materiales e inmateriales que en ella se producen y crean.

Asentarse en la ciudad consiste, de manera inmediata, en tener un lugar en donde residir. Esto es, acceder a una fracción del suelo de la ciudad (suelo urbanizado) donde exista una construcción que permita de manera adecuada la vida de quienes la ocupan. Esa condición ha sido considerada como *derecho a la vivienda*, en una interpretación restrictiva de la noción de habitar, la vivienda como *techo*. Por eso consideramos que se trata de una condición inicial para el ejercicio complejo del derecho a la ciudad.

Aceptando lo anterior, podemos preguntar cómo se asienta la población en la ciudad, cómo accede al suelo-vivienda, cómo se forma parte de la urbanización. La respuesta más inmediata nos dice que en nuestras sociedades ello sucede de manera análoga a lo que ocurre con cualquier otro bien: comprando o alquilando suelo-vivienda en el mercado. En consecuencia, esa condición inicial, y esencial, para el ejercicio del derecho a la ciudad se enfrenta con un rasgo estructural que pone en riesgo el acceso mismo a la ciudad para una parte considerable de la población. Ese riesgo deriva de la limitación que supone la necesidad de contar con capacidad económica (solvencia) para resolver mercantilmente el acceso a la ciudad. La puerta para el ejercicio del derecho a la ciudad se ve, contradictoriamente, definida no como un derecho en sí, sino como una compra mercantil. Correlativamente, la consideración de la ciudad como derecho implica la posibilidad real de acceder a esos bienes como parte de la ciudadanía, desplazando su carácter de mercancía.

Para analizar esa contradicción, debemos indagar sobre las modalidades actuales en la producción y consumo de la urbanización, que permiten entender, por una parte, el acceso a la ciudad de la población y, por la otra, pensar en modalidades de ejercicio pleno del derecho a la ciudad. Para ello es preciso identificar esas modalidades de producción-consumo de la urbanización latinoamericana, sus relaciones y su vinculación con los efectos de solvencia-insolvencia de los procesos de distribución y redistribución de las riquezas en la sociedad.

La mercantilización universal de los bienes (incluyendo la urbanización) propia de las predominantes relaciones capitalistas, y la consecuente necesidad de contar con el dinero necesario para su compra o alquiler, se convierten en la puerta de acceso al ejercicio pleno del derecho a la ciudad. Puerta que está cerrada para una cantidad importante de la población urbana. Esto indica que predomina la significación mercantil de los bienes de la urbanización, es decir, su carácter de bienes de cambio, por encima de su capacidad-posibilidad de satisfacer la necesidad de asentamiento, es decir, su condición de bienes de uso.

Las modalidades de producción y consumo de la urbanización

La urbanización es el resultado de una pluralidad de procesos de producción de diferentes bienes (suelo, vivienda, infraestructura, equipamientos, servicios, etc.) que constituyen los soportes materiales de la vida social urbana, sin los cuales esta no es posible. Esos procesos se realizan de acuerdo a diferentes *modalidades* o *formas*, de producción y consumo, entre las que, si bien no son las únicas, predominan las modalidades *mercantiles*. La producción *mercantil* de la ciudad se orienta a satisfacer la necesidad social de asentamiento en la aglomeración urbana produciendo para ello suelo y construcciones, siempre que con el cobro de su precio al vender o arrendar esos bienes sea posible recuperar la cantidad de dinero suficiente para cubrir los costos y realizar la *ganancia* de la operación. Consecuentemente, el acceso (o consumo) mercantil a la urbanización requiere la disponibilidad de esa cantidad de dinero. No se produce, por ejemplo, vivienda, si no existe población que pueda pagarla, o solamente se produce para quienes pueden hacerlo, esto es, para quienes cuentan con la cantidad de dinero suficiente para ello (solvencia). Esta situación introduce dos cuestiones: la solvencia-insolvencia respecto de los bienes urbanos y la posibilidad de alternativas a la producción mercantil de la ciudad.

Solvencia para acceder mercantilmente, insolvencia para quedar fuera del mercado

Al estar mercantilizados los bienes necesarios para la reproducción de la población, las familias deben tener ingresos suficientes para acceder a cada uno de ellos. En caso contrario, deberán dejar algunos de esos bienes fuera de su consumo. Esa capacidad económica no se define de manera polarizada (solvencia/insolvencia), sino que se trata de un continuo entre posiciones extremas con otras intermedias. Una familia puede ser solvente para los consumos alimenticios cotidianos, pero no para los gastos que requiere la compra de una vivienda. La insolvencia frente a la necesidad de suelo-vivienda (y de las infraestructuras y demás componentes de la ciudad) está asociada a las condiciones económicas de ese bien: particularmente su costo muy alto. Pero obviamente, está también asociada a las condiciones de los ingresos sociales.

Las condiciones de solvencia o insolvencia dependen, pues, de dos dimensiones que las familias no controlan: los ingresos y los precios de los bienes. En nuestras sociedades, los ingresos tienen tres orígenes fundamentales: las rentas de la propiedad de suelo y de los activos financieros, las ganancias derivadas de la propiedad de los medios de producción (y distribución) y la ven-



ta de la fuerza de trabajo. Esta última, que es la que corresponde con la mayor parte de la población, se diferencia en dos grupos (asalariados y no asalariados) e incluye una gran cantidad de situaciones diferentes, con ingresos altamente desiguales. En los niveles inferiores de ingreso del trabajo, gran cantidad de familias recibe recursos insuficientes para el acceso mercantil a los bienes que necesitan para su reproducción.

Más allá de esas diferencias, en el capitalismo es estructural que la remuneración del trabajo no se determine en razón de las necesidades reales de reproducción de la población, sino en relación a la consolidación de los procesos de acumulación económica que, justamente, se basan en la explotación. Recordemos que uno de los objetivos de las configuraciones de Estado de Bienestar fue evitar la exclusión del consumo, garantizando ingresos suficientes por medio de las normas laborales y utilizando procedimientos colectivos de negociación capital-trabajo garantizados estatalmente. Cuando ese no fue suficiente, se utilizaron recursos fiscales conformando lo que se llamó el salario indirecto, que no fue otra cosa que transferencias monetarias fiscales redistributivas.

La capacidad o incapacidad económica (solvencia o insolvencia) no solamente depende del nivel de los ingresos, sino también de su relación con el precio de los bienes. De manera especial, los bienes urbanos, particularmente suelo y vivienda, dadas sus condiciones estructurales, son relativamente muy caros. Por ello, es posible que las familias de los grupos con bajos ingresos sean solventes para adquirir los bienes de la reproducción cotidiana, pero a la vez sean insolventes para acceder mercantilmente a la ciudad (suelo, vivienda, infraestructuras, servicios, etc.).

Pero esos habitantes están en la ciudad, por lo que debemos preguntar cómo se enfrenta esa situación de insolvencia. La respuesta, muy simplificada y un tanto obvia, indica que esa situación se supera por medio de procesos diferentes a los mercantiles. Veamos esto.

Modalidades de producción-consumo de la ciudad diferentes de la mercantil

En nuestras ciudades encontramos dos modalidades que pueden ser consideradas como alternativas al acceso mercantil a la urbanización. Por una parte, *procesos desmercantilizados* y, por la otra, *procesos no mercantiles* que incluyen producción estatal y autoproducción popular.

Los procesos desmercantilizados de producción-consumo de la urbanización son aquellos que el Estado desarrolla con la finalidad de limitar las condiciones mercantiles de ciertos procesos productivos, sin eliminar la ganancia de los productores capitalistas. Para ello el Estado transfiere a los productores capitalistas recursos fiscales como exenciones impositivas, disminución de derechos de importación, apoyos financieros y otros. El resultado es la disminución del precio y, por ende, de la cantidad de recursos monetarios que deben utilizarse para su consumo. Pero, asimismo, el Estado puede llevar a cabo acciones de desmercantilización del consumo: aumentando la solvencia de los consumidores transfiriéndoles recursos fiscales (subsidios financieros, etc.). Como resultado, las familias que necesitan esos bienes no deben disponer de la totalidad del dinero que sería necesario en una modalidad plenamente mercantil. Puede tratarse de desmercantilización total o parcial que permita el consumo sin disponer de recursos monetarios en absoluto o disponiendo de una limitada cantidad. La liberación de la necesidad de disponer de dinero será más o menos relevante según cómo se concrete la desmercantilización. Puede existir desmercantilización del consumo cuando el precio no está determinado por la cobertura de costos y ganancia sino, por ejemplo, por una relación con el salario de quien lo consume.

La *producción no mercantil* se orienta a satisfacer la necesidad de ciudad sin pasar por el mercado, sin buscar la obtención de ganancia y, por lo mismo, sin requerir de quienes necesitan consumir o acceder al bien así producido la condición de solvencia.



Consecuentemente, esta modalidad deja de lado las relaciones de acumulación de capital.

La producción no mercantil se concreta por medio de diferentes formas. Por una parte, la producción estatal directa de vivienda o de otros bienes urbanos. El Estado puede operar como actor económico no mercantil dentro de un sistema de relaciones capitalistas dado que su reproducción no depende de la ganancia sino de su capacidad de obtener fiscalmente los recursos necesarios para ello. Por esa razón, el Estado puede hacer accesibles los bienes urbanos sin retribución económica (consumo no mercantil) destinándolos a la población más allá de sus con-

La ausencia del reconocimiento del derecho conduce a una situación de sobretrabajo y, en cierta forma, de despojo de esa población que debe construir lo que la sociedad no le reconoce.

diciones económicas. Puede distribuir esos bienes en razón de una definición de derecho de ciudadanía, así como lo hace, por ejemplo, con el derecho a la salud o a la educación, orientado por valoraciones de equidad y solidaridad.

La participación del Estado en la producción no mercantil y desmercantilizada implica acercar el consumo de esos bienes en términos de derechos, aunque con diferente significación. En el primer caso, con una exclusión del capital privado en la producción de los bienes urbanos, cuyo consumo podrá realizarse sin aporte monetario, permitiendo una aplicación de los derechos de ciudadanía, de manera análoga al consumo de la educación pública. En el segundo, al limitar la realización de la ganancia en el intercambio, evitando su pleno traspaso a los precios y su afectación del consumo, gracias a las transferencias fiscales que compensan la ganancia de los productores y/o la insolvencia de los consumidores. En este caso no existe una real sustitución del mercado por el derecho, sino por el contrario su consolidación al facilitar el consumo ampliando la solvencia. Ampliación que se constituye como resultado del reconocimiento del derecho de ciudadanía a la ciudad.

En las sociedades latinoamericanas en general, así como en Argentina en particular, dado el predominio de relaciones capitalistas dependientes, la población solvente frente a las necesidades de la urbanización es una minoría. Por una parte, las condiciones de los mercados de fuerza de trabajo no garantizan una distribución suficiente y adecuada y, por la otra, los Estados no han desarrollado procesos no mercantiles relevantes, y sus limitadas experiencias de desmercantilización rara vez llegan a los grupos realmente insolventes.

Por ello es posible reconocer en nuestras sociedades que la mercancía desplaza al derecho como mecanismo de acceso a la urbanización. Pero, como es evidente, la población excluida del mercado está en la ciudad. ¿Cómo accede a un lugar en la urbanización, y cómo es ese lugar al que accede?



Autoproducir la ciudad no mercantilmente y construir un derecho

La población fuera del mercado y no incluida en las limitadas ofertas estatales desmercantilizadas debe sortear la coerción social que implica su insolencia y producir por sí misma, fuera del mercado, su asentamiento (suelo-vivienda). Su ingreso en la urbanización no es el resultado de un derecho sino de su producción económica de los bienes iniciales para la inserción urbana (suelo-vivienda). Esto ocurre en procesos que toman muchos años y que incluyen, progresivamente, la producción de los bienes urbanos colectivos (equipamientos, infraestructuras y servicios), en la medida que no le sea reconocido su derecho a la ciudad, y en tanto pueda superar sus limitaciones económicas y sociales. La ausencia del reconocimiento del derecho conduce a una situación de sobretrabajo y, en cierta forma, de despojo de esa población que debe construir lo que la sociedad no le reconoce.

Cerca de la mitad del territorio y de la población de las principales ciudades de América latina, y de Argentina entre ellas, está así producida: fuera del mercado y de los mecanismos redistributivos del Estado. Es un claro indicador de la injusticia de esas sociedades, evidenciado en ciudades sumamente desiguales, donde las familias insolventes deben vivir en condiciones inadecuadas, en las periferias, sin fuentes de trabajo, sin escuelas, sin servicios de salud, luego de varios años de esfuerzos, sobretrabajo y limitación de sus consumos cotidianos. Es el no derecho a la ciudad.

La producción no mercantil del acceso a la ciudad incluye la lucha por su incorporación plena en ella. Lucha por el reconocimiento de lo hecho como parte de la ciudad y reivindicación de la continuidad de su derecho. La autoproducción no significa renunciar al derecho. Por el contrario, genera la evidencia de una deuda social por el desconocimiento del derecho a asentarse plenamente en la ciudad. Pelea por el reconocimiento de su derecho ciudadano a vivir en la aglomeración urbana y a gozar de todos sus bienes materiales e inmateriales.

En las sociedades latinoamericanas en general, así como en Argentina en particular, dado el predominio de relaciones capitalistas dependientes, la población solvente frente a las necesidades de la urbanización es una minoría.



Conclusión

Hemos intentado trabajar con lo que consideramos la condición inicial para el goce del derecho a la ciudad: el asentamiento en la urbanización. Vimos que en nuestra sociedad esa primera condición no se cumple para una parte importante de la población que, por lo tanto, queda excluida, limitada a una ciudad de no derecho. Esa puerta está cerrada y no todos pueden abrirla. La llave es la capacidad económica, la condición de solvencia. La solvencia-insolvencia es una situación colectiva de base estructural que se define por la relación entre los ingresos sociales y los precios de los bienes necesarios para la reproducción de la población. Se trata de dos resultados del mercado, de resultados de dos mercados particulares: de fuerza de trabajo y de los bienes necesarios para la reproducción de la población (incluyendo los de la urbanización).



Los resultados de ambos mercados dependen, como ocurre con el conjunto de los mercados, de las regulaciones y controles que se les apliquen. La ausencia de esos dos elementos, como sucedió en la “ciudad liberal” (anterior a las experiencias de estados o políticas de bienestar) y como se va consolidando actualmente con el predominio de las orientaciones neoliberales, muestra claramente la concentración económica y la amplitud de la insolvencia en los grupos de trabajadores. Eso pone en cuestión, evidentemente, las propuestas del derecho a la ciudad.

Para terminar, veamos este tema en relación con el proceso de reconocimiento y ampliación de derechos que se viene dando como parte, de alguna manera, del proceso civilizatorio de las sociedades occidentales. Por una parte, el reconocimiento del derecho a lo que hemos llamado el inicio al derecho a la ciudad en Argentina está establecido en la Constitución nacional en su artículo 14 bis. Esa norma implica el reconocimiento que, por ello, debería contar con la garantía estatal para su ejercicio. Por otra parte, podría decirse que, al reconocer el derecho a la “vivienda digna”, la Constitución nacional incluye mucho más que el “techo”, y lo asocia a los demás componentes para un asentamiento adecuado (digno) en la ciudad. Esta interpretación de esa norma constitucional abarca el derecho a las infraestructuras, los equipamientos y servicios sin los cuales no hay vivienda en el pleno sentido del habitar urbano. Pero, por último, es fácil reconocer que ese derecho no está plenamente garantizado y que, más allá de algunas políticas parciales que han incrementado relativamente la capacidad económica de ciertos grupos, la población de ingresos más bajos sigue sin acceder mercantilmente y debe autoproducir su inserción en la ciudad. A ello se le suma la ausencia de garantías para el ejercicio de los demás derechos que componen el complejo derecho a la ciudad, como son los referidos a servicios urbanos básicos de electricidad, agua y cloacas y transporte. Es posible, en consecuencia, entender que en Argentina el acceso a la ciudad, comenzando por su base (suelo-vivienda), está en general subordinado a las relaciones de acumulación económica propias de la mercantilización, con el consiguiente resultado de exclusión.

NUEVAS CONDICIONES DE ACCESO RESIDENCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: EL IMPACTO DEL CRÉDITO Y LA MACROECONOMÍA EN EL MERCADO DE COMPRAVENTA Y ALQUILER DE VIVIENDA FORMAL

EL OPTIMISMO INICIAL QUE APUNTABA A UN “BOOM INMOBILIARIO” CON LOS CRÉDITOS UVA SE VE CONTRASTADO POR UNA REALIDAD CADA VEZ MÁS DIFÍCIL PARA QUIENES NO TIENEN CASA PROPIA.

por **LUIS BAER**. *Investigador del Instituto de Geografía UBA-CONICET.*
luisbaer@yahoo.com.ar

por **ANA PAULA DI GIOVAMBATTISTA**. *Becaria Doctoral CITRA-CONICET, Docente UNM.*
anapauladigio@gmail.com





Introducción

La mejora de las condiciones de acceso a la vivienda formal continúa siendo una materia pendiente en nuestro país. Lo fue en el contexto de crecimiento económico con inclusión social de los dos mil y persiste en forma agravada en la actualidad. En las grandes ciudades, el mercado de la vivienda refleja diversas paradojas; una de ellas es que la ampliación de la oferta no se traduce en baja de precios, como suele ocurrir en otros mercados. A pesar de ser el más imperfecto de todos los mercados, el de la vivienda funciona carente de regulación que equilibre la brecha que existe entre la disposición de pago para su uso habitacional y su uso mercantil. La preeminencia de la utilización de la vivienda como medio de atesoramiento y acumulación actúa en detrimento del ejercicio efectivo del propio derecho a la vivienda consagrado en nuestra Constitución nacional. La independencia relativa de la dinámica de precios con respecto a la evolución de la oferta se contrapone, además, al impacto que detentan ciertas variables macroeconómicas, como el tipo de cambio, sobre un mercado inmobiliario dolarizado hace ya 22 años.

El ajuste de precios de los inmuebles ante episodios devaluatorios no solo impera en el mercado de compraventa; también afecta al mercado de alquileres que mira de reojo a la renta neta anual de un bien que se compra en dólares, pero cuyo flujo de ingresos se obtiene en pesos. La subyugación del mercado de compraventa y alquiler de vivienda a la dinámica cambiaria implica un esfuerzo monetario creciente por parte de los hogares no propietarios, ya sea por la cantidad de ingresos que se deben acumular para la compra de un inmueble, como por la creciente proporción en la estructura de ingresos que se debe destinar al alquiler. En este artículo se ofrece un análisis sobre estas cuestiones medulares del acceso residencial formal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con especial énfasis en lo ocurrido antes y después del cambio del escenario político y macroeconómico a fines de 2015.

El “boom inmobiliario” que no fue

La evolución de la construcción de vivienda ha mostrado una notable disparidad tras la crisis de 2001/02. Luego del auge constructivo que experimentó la ciudad entre 2003 y 2005 –en el cual se solicitaron en promedio 1,73 millones de m² por año–, el dinamismo del sector fue perdiendo fuerza hasta llegar entre 2013 y 2015 a sólo 0,76 millones de m² por año (Figura 1). Esta caída abrupta tiene relación directa con la desaceleración de la actividad económica y, desde mediados de 2012 más específicamente, con el efecto de las medidas de administración de divisas que coloquialmente se denominó “cepo cambiario”.

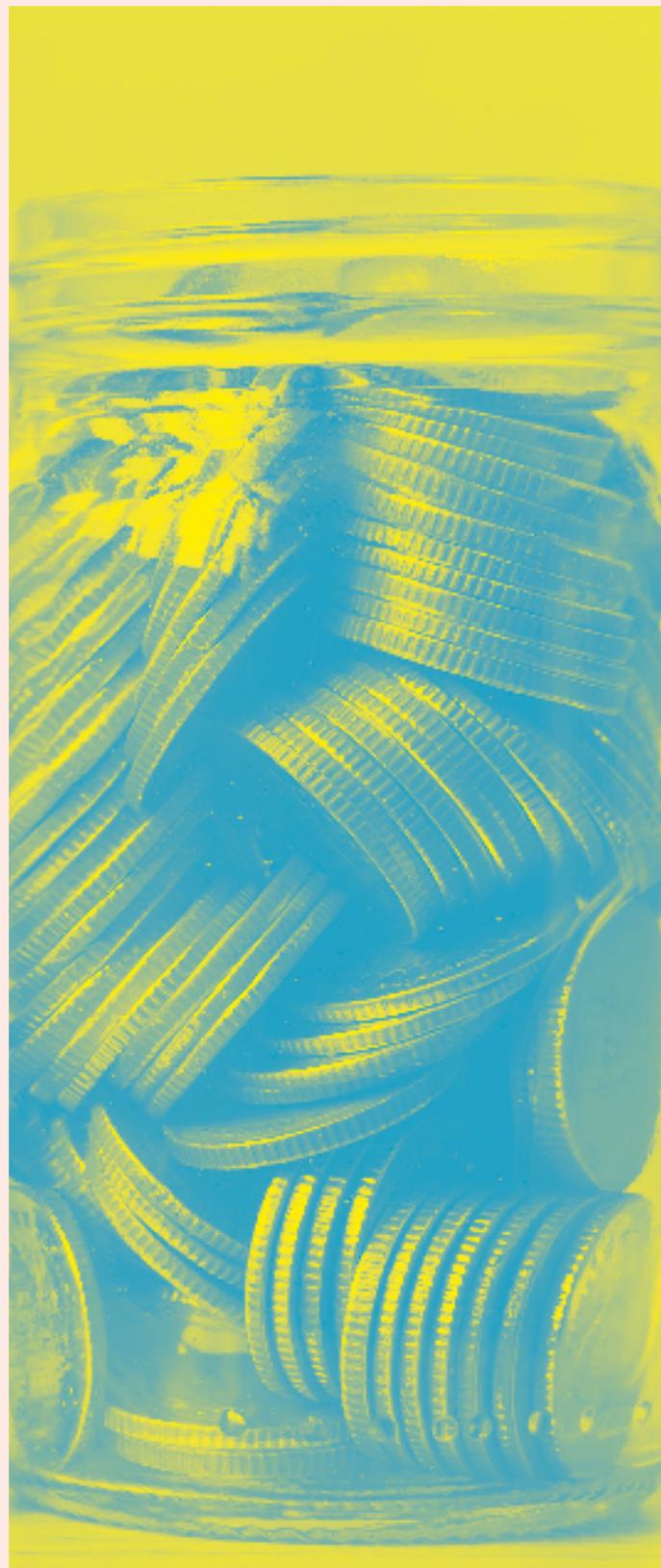
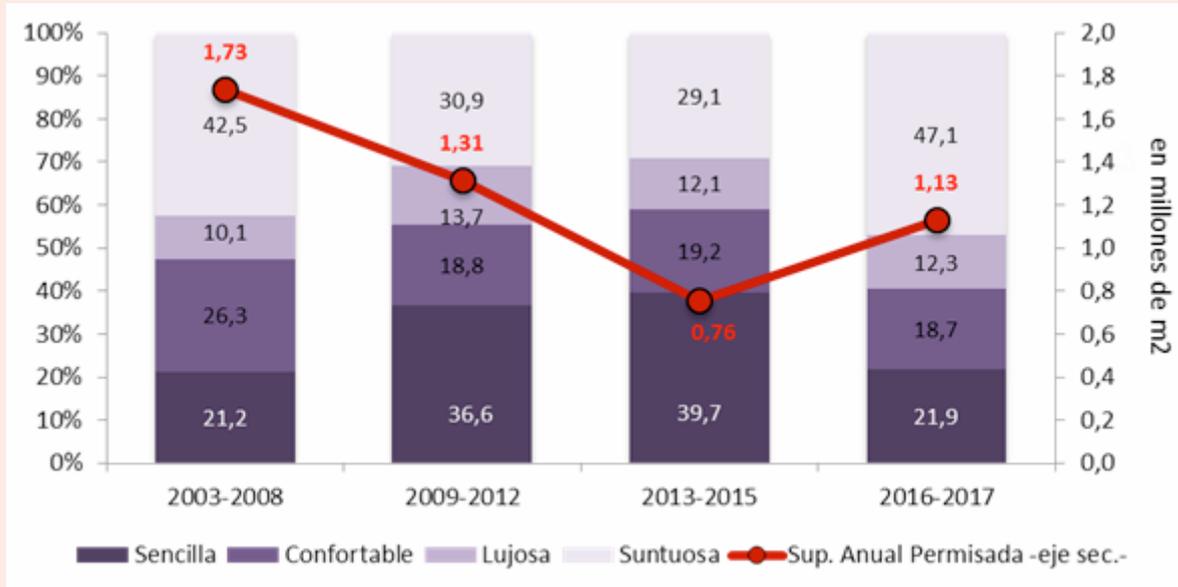


Figura 1. Composición del total de superficie autorizada para construir vivienda multifamiliar, según categoría de vivienda; y tasa anual promedio de construcción de m². Etapas distinguidas del desarrollo inmobiliario porteño.



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

El mercado inmobiliario y de la construcción preveía un cambio rotundo ante el nuevo escenario macroeconómico inaugurado en 2016. La liberalización de la compraventa de divisas en el Mercado Único y Libre de Cambios, la ampliación del crédito hipotecario y la financiarización del mercado inmobiliario en conjunción con las promesas electorales de desaceleración de la inflación, fueron los principales sustentos del optimismo de los actores del mercado de la vivienda. Sin embargo, tal optimismo no halló correlato en la realidad del sector: la tasa anual de m² solicitados para construir fue significativamente menor, no solo respecto a los años del auge constructivo, sino también en comparación al período 2009-2012 (Figura 1). La actividad económica continuó su tendencia al estancamiento con retrocesos en materia laboral y social; el desempleo y la pobreza aumentaron; la moneda local se depreció y la inflación no cedió; el salario redujo su poder real de compra y el dinamismo que había adquirido del crédito hipotecario UVA se fue diluyendo; por su parte, las elevadas tasas de interés fijadas para desalentar, sin éxito, la compra de dólares orientaron la liquidez existente a los instrumentos financieros, por ejemplo a las Lebac.

El esperado “boom inmobiliario” no llegó, aunque llegaron capitales –también en menor cantidad a la esperada– cuando se implementó el Régimen de Sinceramiento Fiscal (coloquialmente llamado “blanqueo de capitales”) que adoptó al desarrollo inmobiliario como una de las válvulas formales para repatriar o declarar dinero ilícito sin penalidad alguna. Quizá sea este uno de los principales factores explicativos de la notable “elitización” que experimentó la dinámica inmobiliaria desde 2016, cuando cerca de la mitad del total de la superficie autorizada se destinó a la construcción de vivienda multifamiliar “suntuosa”, es decir, la de mayor categoría y cuyo acceso se limita a la población de altos ingresos (Figura 1). El “blanqueo de capitales” inyectó, por ese año, al menos 62 millones de dólares al mercado inmobiliario y se articuló con un instrumento novedoso: los Fondos Comunes de Inversión Cerrados al sector. Al margen del fomento de la construcción de “vivienda suntuosa”, el impacto en la construcción de vivienda de ambos instrumentos fue marginal, con baja efectividad para expandir la oferta residencial para los estratos medios que se volcaron a la compra de vivienda a partir de una nueva política crediticia, o bien al mercado de alquiler.

El crédito, la inflación y la devaluación en el acceso residencial

El análisis del mercado de alquiler no puede desprenderse de las políticas específicas para el sector (orientadas tanto a la demanda como a la oferta) ni tampoco de la dinámica macroeconómica.

Desde 2016 se introdujeron modificaciones en la política hipotecaria. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) instauró la Unidad de Valor Adquisitivo (UVA), que se actualiza por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), como unidad de ahorro y crédito; y se implementó un nuevo esquema crediticio que funciona bajo el sistema francés y otorga un importe en pesos expresado en UVA con tasa de interés fija. El crédito UVA fue vitoreado como una iniciativa que venía a resolver las dificultades de acceso a la vivienda de los estratos medios, bajo el argumento de que las cuotas de devolución del crédito resultaban particularmente atractivas por ser inferiores a los montos mensuales de alquiler. En un principio, los créditos UVA parecían insinuar la gestación de un “boom crediticio”, siendo que el número de actos hipotecarios creció de 2.846 en 2015 a 14.694 en 2017, es decir, un 416% en solo dos años.

La efectividad del sistema de créditos basados en UVA empezó a mostrar signos de debilidad ante la permanencia de elevadas tasas de inflación debido a que el capital adeudado y el monto de las cuotas se ajustan en base al CER, y el CER en base a la variación registrada en el Índice de Precios al Consumidor (IPC). El adquirente del crédito pasó a pagar mensualmente cuotas en pesos más elevadas sin lograr reducir el capital adeudado, el cual, por el contrario, también se incrementó (al aumentar el valor de la UVA de \$14,05 a \$25,47 entre marzo de 2016 y agosto de 2018, por cada unidad de valor adquisitivo adeudada la deuda creció un 81,3%). Es decir, el sujeto de crédito pasó a pagar cada vez más y deber cada vez más. La inercia inflacionaria

viene erosionando así la potencialidad del crédito UVA y es causa explicativa de los magros resultados que se dieron a partir del segundo trimestre de 2018, con el pronunciado desaliento de la toma de crédito y un nuevo viraje hacia el alquiler por parte de los potenciales adquirentes.

Además de la política crediticia, la política cambiaria también ha repercutido en las condiciones de acceso a la vivienda. En el mercado de compraventa lo hace de manera directa dado que los bienes inmuebles cotizan en dólares, mientras que los ingresos de la demanda inmobiliaria para uso habitacional son en pesos. Esta particularidad implica que los movimientos cambiarios, además de reducir el poder real de compra de vivienda de los salarios –por el alza en el nivel general de precios derivada de las devaluaciones–, resulten en incrementos en los precios de la vivienda en moneda extranjera. En otras palabras, el problema del acceso residencial no solo se debe a la devaluación de la moneda local, la elevada inflación resultante y la consecuente pérdida del poder adquisitivo en dólares, sino también al propio incremento de precios de la vivienda en moneda extranjera. La conjunción de los procesos anteriormente descritos impacta desfavorablemente en materia habitacional obligando a los demandantes de vivienda a incurrir en un mayor esfuerzo monetario para la compra de un inmueble tipo en la ciudad. En este sentido, la Figura 2 expone que entre 2015 y 2018, para la muestra de barrios seleccionados, crece la cantidad de ingresos medios en dólares requeridos para adquirir un m² de una vivienda tipo, lo que implica un esfuerzo monetario superior para acceder a la propiedad de una vivienda en la CABA. Belgrano, Palermo y Villa Urquiza son los barrios que más se encarecieron: mientras en 2015 se requerían 1,96, 2 y 1,6 ingresos medios para adquirir un m² en 2015, en los primeros meses de 2018 se necesitaban 3,24, 3,07 y 2,58, respectivamente.

Figura 2. Ingreso Medio (U\$S), Precio de Vivienda Tipo (m²) y Cantidad de ingresos medios (U\$S) para adquirir un m². Barrios seleccionados de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015 y 2018

Barrio	2015			2018			2015-2018
	Ingreso Medio U\$S	Precio m ² en U\$S	Ingresos p/ compra de m ²	Ingreso Medio U\$S	Precio m ² en U\$S	Ingresos p/ compra de m ²	Dif. Ingresos p/ compra de m ²
Belgrano	1.516,51	2.972,25	1,96	1.252,75	4.055,37	3,24	1,28
Palermo	1.516,51	3.030,33	2,00	1.252,75	3.840,75	3,07	1,07
Villa Urquiza	1.516,51	2.427,57	1,60	1.252,75	3.227,83	2,58	0,98
Almagro	1.516,51	2.339,66	1,54	1.252,75	3.031,44	2,42	0,88
Villa Crespo	1.516,51	2.375,23	1,57	1.252,75	3.059,89	2,44	0,88
Flores	1.516,51	2.177,36	1,44	1.252,75	2.630,26	2,10	0,66
Liniers	1.516,51	2.036,15	1,34	1.252,75	2.496,27	1,99	0,65

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).
Nota: El ingreso medio se corresponde a la Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables, anualizada (RIPE) para 2015 y tomando el promedio de los primeros 5 meses para

2018.

La “vivienda tipo” adoptada consiste, para todos los barrios, en departamentos de 2 ambientes a estrenar.

A las características específicas de este mercado imperfecto (entre las que se destacan la escasez, la rigidez y la inelasticidad de oferta), el funcionamiento totalmente desregulado y la competencia asimétrica entre diferentes disposiciones de pago para la compra de un inmueble con distintas finalidades (valor de cambio vs. valor de uso), se les agregó en los últimos años un efecto promotor de aumento de precios derivado de la política crediticia en base a UVAs. Las expectativas de valorización inmobiliaria que genera todo subsidio habitacional cuando los mercados de bienes inmuebles funcionan de manera desregulada y carente de políticas e instrumentos que promuevan la ampliación de la oferta implican que los aumentos en el valor de mercado del suelo terminen diluyendo la eficacia del crédito hipotecario.

Lo precedente, en adición a la creciente dificultad para adquirir inmuebles, bien por el encarecimiento gradual de las cuotas de las líneas crediticias UVA, bien por el creciente esfuerzo monetario requerido para adquirir inmuebles, explica que el proceso de inquilinización que se registra en la CABA desde inicios de los años dos mil no se haya revertido, contrario a las expectativas de los actores inmobiliarios: mientras en 2008 un 24,7% de la población que vivía en casa o departamento alquilaba la propiedad, en 2017 dicha tasa alcanzó un 33,8%, de acuerdo a la Encuesta Anual de Hogares del Gobierno de la CABA.

A esta dinámica de población inquilina en expansión durante la última década, debe adicionarse, desde 2015, en línea con lo verificado para el segmento formal de compraventa de vivienda, el impacto de la evolución de precios y del tipo de cambio, dado que las variables económicas analizadas también tienen incidencia sobre el mercado formal de alquiler de vivienda. En

este segmento, además de ir ajustándose los montos en base a la evolución de la inflación, también se actualizan en función de la evolución del tipo de cambio. El ajuste de los valores locativos vinculado a los movimientos del tipo de cambio se debe a que los propietarios intentan sostener la renta neta anual del inmueble bajo su propiedad que, si bien se obtiene en pesos, se rige en dólares.

Como resultado se constata un creciente peso del gasto destinado a alquileres sobre los ingresos, explicado por la pérdida de poder adquisitivo del salario –efecto inflacionario de los episodios devaluatorios– y la actualización del precio de alquiler por encima del nivel general de precios producto de la inexistente regulación del mercado que contribuye a potenciar el “valor de cambio” por sobre el “valor de uso”, obstaculizando el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. Este fenómeno se exhibe en la Figura 3, que muestra la intensificación del peso del monto de un alquiler mensual promedio sobre el ingreso medio entre 2015 y 2018 para los barrios seleccionados. En este caso, nuevamente se constata que para hacer frente al pago del alquiler de un departamento de dos ambientes se requiere, en 2018, destinar una mayor proporción del salario que en 2015; en el caso extremo del barrio de Palermo, en particular, se requieren 7,42 puntos porcentuales adicionales.

Figura 3. Ingreso Medio (pesos), Precio de Alquiler (pesos) e Incidencia del alquiler en el Ingreso Medio. Barrios seleccionados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Enero–mayo de 2015 y 2018.

Barrio	2015			2018			2015-2018 Dif. de % Alquiler en Ingreso
	Ingreso medio	Alquiler mensual medio	% Alquiler en Ingreso	Ingreso medio	Alquiler mensual medio	% Alquiler en Ingreso	
Palermo	\$12.782,58	\$4.864,29	38,1%	\$28.127,84	\$12.791,84	45,5%	7,42
Belgrano	\$12.782,58	\$4.517,37	35,3%	\$28.127,84	\$11.903,38	42,3%	6,98
Villa Urquiza	\$12.782,58	\$4.359,55	34,1%	\$28.127,84	\$11.151,76	39,6%	5,54
Villa Crespo	\$12.782,58	\$4.059,58	31,8%	\$28.127,84	\$10.455,64	37,2%	5,41
Flores	\$12.782,58	\$3.596,77	28,1%	\$28.127,84	\$9.277,90	33,0%	4,85
Almagro	\$12.782,58	\$4.184,66	32,7%	\$28.127,84	\$9.869,53	35,1%	2,35
Liniers	\$12.782,58	\$3.406,27	26,6%	\$28.127,84	\$8.050,29	28,6%	1,97

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas GCBA y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).

Nota: Ingreso medio se corresponde a la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables, promedio mensual a partir de datos del primer trimestre (RIPE). El monto de alquiler se corresponde con el precio promedio mensual (a partir de datos del primer trimestre) de departamentos en alquiler de 2 ambientes usados y a estrenar (en base a 43 m²).

Adicionalmente, cabe destacar que los hallazgos expuestos en relación al agravamiento de las condiciones de acceso a la vivienda son conservadores, en tanto se analiza el alquiler de la vivienda y el consumo de “servicios habitacionales”, concepto que incorpora otros costos como los “servicios públicos”. De computarse los exorbitantes aumentos en expensas y tarifas de servicios de agua, electricidad y gas acontecidos desde 2015 a la fecha, el esfuerzo monetario incremental para el acceso residencial formal resultaría sustancialmente mayor.

En las grandes ciudades, el mercado de la vivienda refleja diversas paradojas; una de ellas es que la ampliación de la oferta no se traduce en baja de precios, como suele ocurrir en otros mercados.



Opciones de acceso residencial en la actualidad

A partir del análisis efectuado podemos concluir que, a pesar del entusiasmo inicial que generó la aparición del crédito UVA, aún no han mejorado las condiciones de acceso a la vivienda formal en la CABA. Se reactivó levemente la construcción residencial y se amplió el otorgamiento de crédito hipotecario, pero el poder real de compra de vivienda parece haberse diluido por el efecto devaluatorio (y la consecuente pérdida de poder adquisitivo en dólares) y el aumento del precio (también en dólares) de los bienes inmuebles.

Al igual que el proceso de valorización inmobiliaria experimentado entre 2005 y 2012, el contexto reciente de expansión crediticia pone de manifiesto las limitaciones que existen para fomentar el acceso a la vivienda cuando no existe una política urbana e instrumentos de gestión de suelo que tiendan a regular la oferta efectiva y el nivel de precios de los inmuebles. Podrá crecer la economía con inclusión social y/o ampliarse el crédito hipotecario, pero si a la vez no se toman medidas para adecuar la oferta inmobiliaria a la expansión de la demanda provocada por estos u otros motivos, el alza de precios del suelo, o más bien su incidencia en el precio final de la vivienda, redundará siempre en un mayor esfuerzo monetario requerido para su compra que termina por contrarrestar el beneficio del crédito o la capacidad de ahorro de los ingresos en tiempos de bonanza económica. La mayor disposición de pago que pudiera generarse por la expansión de la economía o el crédito hipotecario, en contextos desregulados de funcionamiento de los mercados inmobiliarios, impacta en alzas de precios del suelo generando condiciones de transferencia de riqueza desde los no propietarios hacia los propietarios.

En este marco de situaciones, quienes logran acceder a un crédito deben contar con mayor ahorro previo, ingresos para afrontar la cuota, subsidio de tasa o extensión de plazos de cancelación; es decir, pagar más por la misma unidad de vivienda o lo mismo por una unidad de menor tamaño/categoría o peor localización. Quienes no logran acceder a un crédito por no contar con el proporcional del ahorro previo o calzar en la relación cuota-ingreso según el inmueble valorizado, deben renunciar a la aspiración de convertirse en propietarios y orientarse hacia el mercado formal de alquileres destinando una proporción creciente de sus ingresos al pago de la renta de alquiler. Quienes no logran comprar o alquilar vivienda formal, deben mudarse a la periferia de la ciudad y/o volcarse a los mercados informales de suelo y vivienda.



PARA ACERCARNOS A LA PROBLEMÁTICA PROPUESTA PARA ESTE NÚMERO DE VOCES, QUE INTERPRETAMOS COMO UNA INVITACIÓN A REFLEXIONAR SOBRE LA TRÍADA “DERECHOS, POBRES Y CIUDAD”, TENÍAMOS DISTINTOS CAMINOS; FINALMENTE OPTAMOS POR INTRODUCIR EN LA DISCUSIÓN LA PALABRA CLAVE: “MOVILIDAD”.

CIUDAD, MOVILIDAD Y DERECHOS



por **ALFREDO E. LATES**. *Analista en demografía del CELADE y M.A. en demografía de la Universidad de Pennsylvania. Fue profesor en la UBA, FLACSO y en posgrados de universidades argentinas y del exterior. Es autor de más de 100 publicaciones científicas. Actualmente es investigador emérito del Centro de Estudios de Población-CENEP*

¿Qué ciudad?

Entre las 31 megaciudades (más de 10 millones de habitantes) existentes en el mundo a mediados de 2016, según una lista elaborada y publicada por la División de Población de Naciones Unidas, aparece Buenos Aires en la decimotercera posición, con 15,3 millones de habitantes; unas décadas atrás había ocupado el séptimo lugar. Pero como esas listas incluyen dos clases de ciudades: “aglomeraciones urbanas” y “áreas metropolitanas”, tanto su comparación como su ordenamiento por tamaño son cuestionables.

Se denomina Aglomeración Gran Buenos Aires (AGBA) al área geográfica delimitada por una “envolvente” o línea que marca hasta dónde un continuo de localidades (porción de la superficie terrestre con edificación compacta interconectada por una red de calles) se extiende sobre distintas clases de unidades político-administrativas. Esta línea se mueve en el tiempo y no respeta los límites político-administrativos. En el censo de 2010 la AGBA incluyó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y una parte de la provincia de Buenos Aires (Conurbano BA), integrada por las localidades totales o parciales de 33 municipios. La población total de la AGBA en 2010 fue de 13,6 millones de personas y esa población, corregida por omisión censal y proyectada al presente (mediados de 2018), se aproxima a los 16 millones de personas.

Además de la AGBA, el INDEC estableció otra unidad territorial, en gran parte superpuesta pero conceptualmente diferente, denominada Gran Buenos Aires (GBA). No es una aglomeración de localidades sino un agregado continuo de unidades político-administrativas que incluye a CABA y 24 municipios o partidos

completos de la provincia de Buenos Aires. Su población total en 2010 sumó 12,8 millones de personas.

Aunque la expresión “área metropolitana de Buenos Aires” es muy habitual en nuestro medio, curiosamente, el sistema estadístico de Argentina no define operacionalmente este concepto y no produce datos regulares para delimitarla y analizarla. Esto no significa que esta clase de ciudad no exista, por el contrario, aunque no tengamos las estadísticas que nos revelan su contorno y población, aludimos a ella cuando expresamos que la AGBA y otras localidades cercanas pero no integradas físicamente, intercambian personas diariamente.

¿Qué es la AGBA en la Argentina? Para no tener que retroceder los más de cuatro siglos que nos separan de aquel asentamiento inicial de un grupo de conquistadores, recordemos otros procesos de cambios significativos y más recientes como la sustitución de importaciones y la industrialización concomitante que se iniciara en la década de 1930. Fueron cambios políticos y económicos profundos que, entre otras cosas, aceleraron la migración interna hacia la AGBA, el principal centro industrial del país. Produjeron en la AGBA un extraordinario aumento de la inmigración de nativos hasta 1960, que se mantuvo alta en esa década pero que luego, desde los años 1970, declinaría. Además, en la segunda posguerra, se sumó la última ola de inmigración de europeos. Desde la década de 1970 no solo disminuyó la inmigración de nativos del resto del país a la AGBA, sino que aumentó la emigración de sus propios nativos y, además, muchos europeos retornaron a sus países. En otras palabras, desde la década de 1970 la AGBA inició una nueva tendencia de cambio demográfico.

Distribución porcentual de la población total y urbana por categorías. Argentina, 1915-2010										
Categorías	Años									
	1915	1930	1945	1960	1970	1980	1990	2000	2010	
Población total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	52,8	53,3	60,9	72,7	78,8	82,7	86,4	89,0	91,0	
AGBA	22,9	26,3	28,9	33,8	35,6	35,1	34,1	33,5	33,8	
CABA	19,8	18,6	18,9	14,9	12,6	10,6	9,3	8,1	7,2	
ConurbanoBA	4,1	7,7	10,0	18,9	23,0	24,5	24,8	25,4	26,6	
Resto urbana	28,8	27,0	32,0	38,9	43,2	47,6	52,3	55,5	57,2	
Rural	47,2	46,7	39,1	27,3	21,2	17,3	13,6	11,0	9,0	
Población urbana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
AGBA	45,4	49,4	47,4	46,5	45,2	42,5	39,5	37,6	37,1	
CABA	37,6	35,0	31,0	20,5	16,0	12,9	10,8	9,1	7,9	
Conurbano BA	7,8	14,4	16,4	26,0	29,2	29,6	28,7	28,5	29,2	
Resto urbana	44,6	50,6	52,6	53,5	54,8	57,5	60,5	62,4	62,9	

Fuente: Estimaciones del autor

El cuadro resume la redistribución de la población total y urbana del país a lo largo de casi un siglo (1915-2010), según categorías principales, en un contexto de rápido incremento del nivel de urbanización (52,8 por ciento en 1915 a 91 por ciento en 2010). Entre 1915 y 1970 la AGBA, de reciente formación, incrementó notoriamente su proporción sobre la población del país, pasando de 22,9 a 35,6 por ciento, y desde entonces viene disminuyendo lentamente, con oscilaciones, para concentrar en 2010 poco más del tercio de la población del país. Paralelamente, al interior de la AGBA, el notable crecimiento demográfico del Conurbano BA cambió drásticamente su proporción sobre la población: la población del Conurbano BA pasó de representar el 18 por ciento de la AGBA en 1915 a un 79 por ciento en 2010.

¿Qué movilidad?

En una megaciudad como la AGBA y su entorno cercano, con un medio en parte artificial y en parte natural, viven millones de personas que se movilizan continuamente por el territorio, con gran diversidad de movimientos como, por ejemplo, traslados diarios entre sus viviendas y sus lugares de trabajo; mudanzas entre viviendas de distintos barrios de la CABA y/o municipios de la provincia de Buenos Aires, y migraciones diversas entre la AGBA y sus diversos entornos. Abreviando, la movilidad de la población en la AGBA incluye gran variedad de movimientos, que son multifacéticos y que atraviesan límites concretos o ideales.

Varias décadas atrás, tratando de ensanchar la perspectiva demográfica, el geógrafo Wilbur Zelinsky planteó que la migración (cambio de residencia habitual de un individuo, con independencia de su frecuencia, duración, motivo y estatus legal de la persona) es una parte arbitraria de la movilidad territorial y esta, a su vez, es parte de fenómenos mayores que abarcan movilizaciones en los espacios social, económico y cultural.

Por aquellos años, Daniel Courgeau ya utilizaba el concepto "espacio de vida", que hoy entusiasma nuevamente a los investigadores, en sus análisis de las residencias, sucesivas o múltiples, y en las historias de familias y de profesionales. Básicamente, es una delimitación del espacio en el que los individuos realizan sus actividades, que toma en cuenta todas sus conexiones, sin restringirlas al lugar de residencia o de trabajo. Por otro lado, parafraseando a Mario Bunge, cualquier conjunto estructurado de personas puede considerarse un espacio y existen ilimitados espacios.

En el enfoque del curso de vida, el análisis de las relaciones entre distintos movimientos territoriales de las personas y otros cambios (empezar a trabajar, adquirir o cambiar la vivienda, contraer matrimonio, tener hijos, cambiar de trabajo, etc.) siempre brinda posibilidades de mejorar la comprensión de las intersecciones entre movilidad territorial y movilidad social.

Espacio y tiempo son dimensiones cruciales en el estudio de la movilidad. Por ejemplo, el tiempo en que observamos los movimientos y la extensión del territorio o cantidad de lugares involucrados muestran, o nos ocultan, movimientos. Si a estas dimensiones agregamos datos sobre el lugar de residencia y la actividad resultan tipologías útiles para abordar la problemática de la creciente diversidad de movimientos. Por ejemplo, además del lugar de residencia habitual, surgen otras clases de residencias (principales, secundarias, múltiples y ocasionales) y, considerando la actividad, aparecen la circulación, las transferencias y la movilidad profesional.

En un libro de reciente publicación, editado por Dhan Zunino Singh, Guillermo Giucci y Paola Jirón ("Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina", 2018) introducen la extensa bibliografía relacionada con el *mobility turn* o nuevo paradigma de la movilidad. De la introducción de este libro extraemos una cita de Jody Berland (2005) quien, refiriéndose al uso y sentido de la palabra clave "movilidad", dice: "Con significados diferentes, a veces contradictorios, subyace a nuestras creencias más fundamentales sobre el progreso, la libertad, la individuación y el poder". Abreviando, y como propuesta general, decimos: la movilidad de las personas es un componente básico de la formación, evolución y eventual ocaso del sistema adaptativo y complejo que llamamos sociedad; por lo tanto, lo es también de la ciudad, uno de los subsistemas sociales más característicos.

El derecho de toda persona a vivir en la ciudad implica la libertad de movimiento, dado que la movilidad posibilita acceder a otros derechos. Vivir en la ciudad implica tener transporte accesible y de calidad.



Movilidad en la AGBA y derechos

El enfoque demográfico convencional, además de aislar a la migración de otros movimientos, prioriza su estudio como componente de la dinámica demográfica (crecimiento, redistribución territorial y cambios de la composición de la población) y esto, habitualmente, se traduce en balances de movimientos migratorios y análisis de *stocks* de inmigrantes o emigrantes, por lugar de nacimiento o de residencia anterior y por algunas características demográficas como sexo y edad. Estos agregados demográficos, si bien necesarios para analizar el rol de la migración en los cambios de la población, no dicen nada sobre las personas (migrantes) involucradas y, destacamos, cuando se trata de los derechos de las personas necesitamos conocer a cuántas personas implican.

Veamos un ejemplo simple y parcial para la CABA. Según datos del censo 2010, el balance migratorio en la población de 5 años y más, ocurrido entre 2005 y 2010, fue negativo y de solo 6.149 personas, pero involucró a 285.855 inmigrantes netos y 292.004 emigrantes netos, o sea, un balance bruto de 578.741 personas. Los componentes principales de estas cifras fueron: una inmigración neta desde el resto del país de 187.569 personas y de 98.286 personas desde del exterior del país. Por otro lado, una emigración neta al resto del país de 292.004 personas. Estos números ignoran la cifra de emigración neta desde la CABA al exterior del país, un componente importante. Considerando esta omisión, los posibles migrantes del grupo 0-4 años de edad y los retornos de migrantes, la cifra bruta de personas involucradas en las migraciones a y desde la CABA entre 2005 y 2010 supera con creces las 800 mil personas.

Otro problema de las estimaciones anteriores es el supuesto implícito de que las personas migraron una sola vez entre la

CABA, el interior y el exterior del país, pero sabemos que muchos migrantes, por estrategias laborales o de otro tipo, tienen más de un lugar de residencia y circulan entre ellos, como es el caso de algunos paraguayos que circulan entre Asunción y Buenos Aires, según los cambiantes requerimientos de mano de obra de la construcción. Registrar la migración circular y/o temporal o conocer los perfiles de esos migrantes es difícil, pero al menos tenemos que referir estas limitaciones de las estimaciones. Los números y características de migrantes en situación irregular son difíciles de conocer porque tienden a eludir los procedimientos administrativos y, muchas veces, porque la irregularidad es transitoria. Otro problema es que analizamos los *stocks* de migrantes por sexo y edad como si fueran cohortes, pero no lo son y esto hace que nuestra lectura de las relaciones entre migraciones y otros cambios sociales no sea correcta. Pensemos, por ejemplo, en cómo afectaron los cambios de la ley de migraciones a sucesivas cohortes de migrantes.

Los censos adolecen de varias e importantes limitaciones que afectan al estudio de la migración y otros tipos de movimientos. Hay personas en “movimiento” que, siendo contabilizadas por los censos, quedan “sueltas” sin mayor análisis. Por ejemplo, el censo de 2010 empadronó en la AGBA a 237.424 personas (92.516 en la CABA y 144.908 en el Conurbano BA) que fueron clasificadas como no residentes habituales, o sea, personas “móviles” en cierto sentido pero que en la práctica no se analizan o, simplemente, quedan invisibles en las estimaciones. En cuanto a las omisiones, recordemos que en el censo de 2001, en la CABA, la evaluación oficial estimó en más del 7 por ciento la omisión censal y, en el partido de La Matanza, funcionarios municipales y estudiosos del tema coincidieron en que la omisión censal de ese censo superaba con creces el 10 por ciento. Estas omisiones





suelen ser diferenciales entre distintos grupos, por ejemplo, migrantes y no migrantes y, por lo tanto, de no mediar correcciones y ajustes la cuantificación de ellos queda afectada.

Cabe comentar que la literatura de las últimas décadas sobre las migraciones a y desde la AGBA ha prestado mayor atención a la inmigración de nativos de países del exterior, particularmente, de Bolivia, Paraguay y Perú, que a la inmigración/emigración de nativos del interior del país (y del exterior), cuyas cifras son considerablemente mayores. Por otro lado, aunque en 2010 la CABA continúa siendo un importante centro de atracción inmigratoria, tanto de nativos como de extranjeros, se debería prestar más atención a que sobre los 3,7 millones de personas nacidas en la CABA que residen en la Argentina, solo un 45,6 por ciento de ellos reside en la ciudad. Además, una parte significativa de ellos fueron emigrantes –hacia el interior o el exterior– y luego retornaron. En pocas palabras, la CABA ha sido y sigue siendo una parte de la AGBA con tasas altas de inmigración y de emigración. Hace siete décadas que su población prácticamente no crece, aunque sí cambia significativamente su composición. Esta característica tan llamativa se explica, en gran medida, por el notable crecimiento y expansión territorial de la otra parte de la AGBA, la que se sigue extendiendo sobre la provincia de Buenos Aires.

Dicho lo anterior, solo mencionaremos otras dos clases de movimientos, de enorme importancia en la AGBA. Uno, los cambios del lugar de residencia de las personas o familias dentro de la

misma aglomeración, también conocidos como “movilidad residencial” o “relocalización urbana”, y el otro, la movilidad cotidiana de las personas que residen en la AGBA y sus alrededores cercanos, una gran variedad de movimientos que implican varios millones de viajes diarios, utilizando distintos medios de transporte y caminando.

Respecto de los cambios de domicilio dentro de la AGBA, sobre los cuales no disponemos una dimensión aproximada, solo referiremos, como indicios, algunas cifras de los intercambios entre la CABA y el Conurbano BA. Como se sabe, la corriente principal de esta movilidad ha sido siempre desde la CABA hacia el Conurbano BA; por ejemplo, entre 2005 y 2010, el censo de 2010 indicó que 185.910 personas cambiaron su lugar de residencia desde la CABA al Conurbano BA. Esta cifra significó el 25 por ciento de todas las personas (741.751) que se instalaron en el Conurbano BA en ese período. Por otra parte, la cifra observada (148.347 personas) una década antes, es decir entre 1996 y 2001, fue menor pero su proporción sobre el total de los asentamientos fue muy similar (24 por ciento). En el sentido contrario, desde el Conurbano BA hacia la CABA, entre 2005 y 2010, la movilidad, mucho menor, fue de 40.345 personas. Por último, mencionamos, como otra dimensión del importante movimiento de personas desde la CABA al Conurbano BA, que en el año 2010, 1,6 millón de personas nacidas en la CABA residía habitualmente en el Conurbano BA.

El derecho de toda persona a vivir en la ciudad implica la liber-

La movilidad de las personas es un componente básico de la formación, evolución y eventual ocaso del sistema adaptativo y complejo que llamamos sociedad; por lo tanto, lo es también de la ciudad, uno de los subsistemas sociales más característicos.

tad de movimiento, dado que la movilidad posibilita acceder a otros derechos. Vivir en la ciudad implica tener transporte accesible y de calidad. En relación con la movilidad en general y, en particular, con los movimientos cotidianos, reiteramos lo que muchos autores han señalado: el estado de situación de los datos e indicadores sobre el tema es claramente deficitario, más serio aún porque las ciudades, sus dinámicas y sus implicaciones en el desarrollo sustentable están experimentando cambios intensos y diversos. Sobre el transporte –una actividad fundamental para el desarrollo social– se carece de buenos indicadores acerca del grado de satisfacción de la demanda del servicio. Por otro lado, varios autores refieren las posibilidades de obtener información desde los registros de la tarjeta SUBE y, en general, de Big Data y las redes sociales.

En la AGBA, como en otras ciudades argentinas, el Estado, en sus escalas nacional, provincial y municipal, y otras instituciones rigen, administran e influyen, con métodos diversos, la movilidad de las personas. El choque entre el tácito derecho a la libertad de movimiento y la potestad institucional de controlarlo genera continuos y graves conflictos. Un ejemplo: por un lado, el gobierno nacional impone una política antimigratoria, discriminadora y xenófoba, modificando normas existentes por medio de un decreto, sin necesidad ni justificativo y avasallando derechos preestablecidos. Por otro lado, reaccionan varias asociaciones civiles de inmigrantes y organismos de derechos humanos planteando la inconstitucionalidad de la medida.

Sintetizando, hemos tratado de mostrar que, para comprender la dinámica de un sistema social como la AGBA, no se puede dejar de lado la movilidad de las personas y sus múltiples interrelaciones con las diversas facetas del cambio social. En este caso, prestamos atención a sus relaciones con la desigualdad social y el ejercicio de los derechos humanos.

Nota

Análisis muy relacionados con esta nota pueden encontrarse en cuatro números anteriores de Voces: los que tratan sobre transporte (9), migraciones (21), pobreza (22) y derechos humanos (68).

LA POSIBILIDAD DE DESPLAZARSE ES UN DERECHO BÁSICO DEL MUNDO MODERNO, QUE A SU VEZ PERMITE EL ACCESO A OTROS DERECHOS. SIN EMBARGO, PERSISTEN DIFICULTADES INSTITUCIONALES Y MUCHAS VECES SE ASUMEN PROYECTOS QUE PRIVILEGIAN MODALIDADES RESTRICTIVAS, LIMITADAS A POCOS BENEFICIARIOS.

SOBRE LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN A LA MOVILIDAD METROPOLITANA Y SUS BENEFICIARIOS

por **ANDRÉS BORTHAGARAY**. *Arquitecto de la Universidad de Buenos Aires y diploma internacional en la ENA (École Nationale d'Administration) de Francia. Presidente de la Fundación Furban y director para América Latina del Instituto para la Ciudad en Movimiento, ha sido coeditor, junto a Jean-Pierre Orfeuill, de "La Fábrica del Movimiento" y director de "Ganar la Calle", entre otros trabajos. Fue subsecretario de Descentralización, Planeamiento Estratégico y Transporte y Tránsito del Gobierno de la Ciudad*





El autor agradece especialmente la colaboración de Louis Rolland.

Introducción

Este artículo intenta presentar las dificultades y los desafíos a los cuales se enfrenta la movilidad metropolitana y su gobernabilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Presenta en particular consideraciones sobre la forma en que la asignación de recursos de inversión en la materia incide en los sectores de menos ingresos y su acceso a las oportunidades en la ciudad. Vale la pena recordar que la movilidad es un derecho genérico, dado que para acceder a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la cultura y a los otros derechos es necesario desplazarse. Así, como plantea François Ascher (2006), la capacidad de moverse es hoy, más que nunca, una libertad fuertemente asociada al desarrollo del mundo moderno. Por otro lado, no se trata necesariamente de considerar los beneficios a los sectores más vulnerables en forma excluyente a las necesidades de los demás, sino de hacerlo en el marco de medidas que incluyen a beneficiarios múltiples, mientras otras resultan ser particularmente restrictivas en su alcance, no solamente en términos de ingresos, sino también de edad, género y capacidades especiales. Por otra parte, aquellas que tienen un alcance de beneficiarios más amplio suelen coincidir con mejores condiciones ambientales y menor conflicto con la ciudad. Sin embargo, es recurrente la decisión a favor de megaproyectos sin consideración de alternativas ni una verdadera evaluación de costos y beneficios.

Aquí se presentará brevemente un análisis del marco normativo, un esquema de las alternativas en consideración para la asignación de recursos públicos de inversión en proyectos de movilidad metropolitana, una recopilación de antecedentes y una ponderación de costos y beneficios a la luz de estas consideraciones. En particular, si bien existen iniciativas a favor de peatones, medidas positivas sobre el transporte público y promoción de formas de movilidad no motorizada, un conjunto de proyectos de inversión debería ser reconsiderado a la luz del derecho a la ciudad de una parte mayor de la población.

1. Un marco legal avanzado, pero poco aplicado en la realidad

Considerar la ponderación de alternativas, fomentar la consulta y la participación ciudadana para construir una ciudad sostenible e inclusiva.

La implementación de proyectos de movilidad metropolitana puede apoyarse en un cuerpo normativo bastante completo. Las normas en cuanto a la administración financiera y a la programación de inversiones son muy avanzadas, sea al nivel nacional (ley 24.354 o 24.156) o local (Constitución de la Ciudad, ley 70/98 de la CABA, etc.). De acuerdo con estas normas, deberíamos tener una inversión evaluada adecuadamente (ex ante y post), transparente e integrada.

Sin embargo, siguen existiendo varios “atajos” que impiden específicamente la evaluación de los méritos de proyectos alternativos:

- ▶ La ley 3060 (mayo 2009) otorga por 20 años la concesión de las autopistas urbanas de la AMBA a la empresa Autopistas Urbanas SA, dejándole las estrategias de extensión de la red.
- ▶ La Participación Público Privada (PPP) es un instrumento novedoso en la Argentina, que permite supuestamente una reducción del gasto público y el mantenimiento de un nivel de inversión que sostiene la actividad económica. Sin embargo, muchos ejemplos en otros países muestran que los PPP generan proyectos más caros con un endeudamiento de largo plazo, particularmente para los gobiernos.
- ▶ La evaluación ex ante, tal como está prevista en la ley de programación de inversiones nacional, prevé un banco de proyectos de inversión, con criterios de análisis costo beneficio que, sin ser infalibles, ayudan al debate parlamentario en la justificación de los proyectos enviados por los ejecutivos junto al presupuesto. Pero, lamentablemente, esta condición se viene cumpliendo muy parcialmente, con consecuencias negativas para la calidad de los proyectos. La inversión prioritaria bien justificada no necesita de excepciones ni atajos legales. Debe caer por su propio peso,



El proyecto RER (Red Expreso Regional) fue ampliamente difundido, por lo que son conocidos algunos rasgos publicitarios, pero aún carece de un debate técnico y político en profundidad.

mediante los pasos que prevé la ley. La deliberación pública informada enriquece las decisiones de las autoridades políticas competentes, restringe los márgenes de discrecionalidad e improvisación y permite que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio ciertos para controlar el destino de los recursos públicos.

► Una transparencia necesaria. Así, el proceso de asignación de recursos destinados a las infraestructuras de transporte y de movilidad en la región metropolitana de Buenos Aires tiene un amplio margen para ser mejorado en términos de transparencia y participación. Mientras que la cuestión de la movilidad solo se puede resolver a un nivel metropolitano, no existe una escala de gobernabilidad democrática metropolitana integrada, sino un juego institucional y político de actores múltiples, lo que vuelve particularmente difícil la participación, inclusive un mero entendimiento de los proyectos en marcha.

En las diferentes etapas del proceso de asignación de recursos a proyectos se destaca la atomización que opaca la legibilidad y los controles democráticos no solo para la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, sino también para legisladores e inclusive gobernantes. Por ejemplo, en un análisis del presupuesto para el transporte en la región metropolitana de Buenos Aires que fue llevado a cabo junto a un grupo de expertos en 2016, se demostró que por más que sea importante la inversión para el transporte (alrededor de 3.000 millones de dólares para 2017), y a pesar de los recaudos y garantías contemplados en la normativa, la información era muy dispersa y poco accesible. De ese modo, tanto la participación ciudadana como la consideración parlamentaria en la asignación de los recursos y la evaluación de proyectos alternativos quedan muy limitadas.

Estos procesos se ven potenciados también por la forma particular de registrar las asignaciones de recursos vía concesiones a sociedades públicas de derecho privado o directamente a concesionarios privados.

2. Ejemplos

a) RER, viaductos de los FF.CC. Mitre y San Martín y soterramiento del FF.CC. Sarmiento

A pesar de contar con numerosos antecedentes, el proyecto de Red de Expresos Regionales es expresivo de cómo se asignan los recursos en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en la Argentina. En principio, la idea de eliminar los transbordos mediante la conexión subterránea de vías férreas entre Once, Retiro y Constitución tiene fundamentos. Pero la solución adoptada corre el riesgo de generar una centralización mayor aún, como lo expresa un proyecto de megaestación bajo el Obelisco. Los supuestos ahorros de tiempo y el universo de población beneficiada parecen particularmente optimistas a la luz de los datos brindados.

Así, este proyecto, cuyo costo es de más de 4.700 millones de dólares en la parte central –una cifra equivalente a la construcción de unos 50 km de subterráneos–, compite además con un conjunto de alternativas que esperan financiamiento en el país y aun dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires.



El proyecto RER. Fuente: Ministerio de Transporte de la Nación.

El proyecto RER (Red Expreso Regional) fue ampliamente difundido, por lo que son conocidos algunos rasgos publicitarios, pero aún carece de un debate técnico y político en profundidad. Su objetivo es la interconexión de las líneas de ferrocarril que llegan al centro del área metropolitana, generando la posibilidad de circular sin transbordos con otros medios de transporte o disminuyéndolos al mínimo. Toma como premisa la extensión del recorrido de los servicios de las líneas ferroviarias Roca, San Martín, Mitre, Sarmiento, Belgrano Norte y Sur. Así, en la licitación en curso para un tramo de la versión de RER que el gobierno nacional ha anunciado, hay por lo menos cinco puntos conflictivos que el tratamiento público debería aclarar antes de generar compromisos financieros ante terceros.

- ▶ Esta versión del proyecto se fundamenta en los supuestos beneficios a la población de un conjunto de barrios de la ciudad y partidos del Gran Buenos Aires, pero las justificaciones técnicas tienen una demostración inconsistente y ni los eventuales destinatarios ni sus representantes políticos de las circunscripciones afectadas, ni sus organizaciones de la sociedad civil han sido debidamente consultados, más allá de haberse realizado una audiencia formal con muy pocos participantes en la CABA.
- ▶ Esta versión del proyecto se fundamenta en el supuesto ahorro de los tiempos de viaje de los pasajeros y en la supuesta reducción de emisiones y accidentes viales producto del hipotético cambio que el proyecto induciría del automóvil hacia el ferrocarril. Pero, nuevamente, esos ahorros suponen cálculos no demostrados y cambios de conducta particularmente difíciles de esperar en medio de señales contradictorias.
- ▶ El análisis oficial da una TIR (tasa interna de retorno) de más

de un 23 por ciento, muy difícil de alcanzar en cualquier caso, a lo que se suma una nueva contradicción: no se justifican debidamente las hipótesis del proyecto y se considera el conjunto de los beneficios con solo una parte de los costos.

- ▶ Se ha expuesto una serie de fundamentos para justificar su inclusión como proyecto de participación público privada. Pero además de las observaciones generales a los límites de estos sistemas, en este caso depende enteramente de fondos públicos, con el costo adicional del endeudamiento privado, y presenta una enorme laxitud para dejar el monto de obra final sujeto a mayores costos de un contratista.
- ▶ Un proyecto de este tipo merece, como condición previa, un plan de transporte articulado con una acción urbana metropolitana. Sin embargo, se presentan a licitación –y están en marcha– proyectos en forma aislada.

Como parte de la justificación del proyecto RER, y con el objetivo adicional enunciado de evitar accidentes de peatones atropellados por el ferrocarril, está en curso de ejecución una serie de viaductos (que consisten en elevar el trazado ferroviario en los tramos elegidos) en parte de los recorridos de ambos. En términos de prioridades, calidad urbana de la solución, pérdida de espacio verde (Sandro Munari, 2018), los supuestos beneficios resultan muy relativos. Si bien por un lado se elimina el riesgo de los pasos a nivel, por otro se crean problemas adicionales de accesibilidad (ver el Presupuesto AUSA, aprobado por decreto 260/2018, publicado en anexo del Boletín Oficial 5432). Además, la solución elegida implica una suspensión del recorrido en el tramo a Retiro del ferrocarril San Martín, con un perjuicio objetivo a los usuarios que se pudo haber evitado.



El Paseo del Bajo: una obra muy promovida por las autoridades.
Fuente: sitio del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

b) Paseo del Bajo y desvíos de la Autopista Illia

El proyecto de autopista Paseo del Bajo –que figura dentro de los fondos del presupuesto nacional– es el nuevo nombre de un proyecto que tiene más de 50 años: la autopista Ribereña. El objetivo anunciado es la unificación de la autopista Buenos Aires-La Plata con la Illia. Tal como se lo presenta públicamente, correrá en trinchera y en superficie por Puerto Madero y será de uso exclusivo para camiones y micros de larga distancia. Los autos irán por las avenidas Alicia Moreau de Justo y Huergo-Madero, cada una de ellas con cuatro carriles por sentido. Como en el caso del RER, si bien existe una amplia campaña de difusión, es difícil encontrar una justificación clara de la obra, de sus beneficios, de su impacto ambiental y del costo de oportunidad que significa frente a otros proyectos.

b.1) Antecedentes

La problemática de la conexión Norte/Sur de la ciudad no es nueva. Existen varios antecedentes de articulaciones viales por el eje costero. En 1977, en plena dictadura, se presentó un Plan de Autopistas Urbanas, en el cual se proyectaba la construcción de la AU-2 uniendo el Norte al Sur por la costa. Ese proyecto volvió a tomar impulso en la década de los noventa, aunque generó resistencia y varias veces se fue descartando. Un estudio realizado por la ciudad en colaboración con el CPAU y el APUR de París proponía resolver la cuestión con un pequeño túnel a la altura de Retiro, pero el proyecto tampoco se concretó (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, APUR, and CPAU. “Convenio SPU/GCBA-CPAU-APUR-A/URBA-CoPUA/GCBA 1”. Buenos Aires, 2001).

b.2) Una solución poco eficiente y generadora de nuevos problemas

Aparte de superar la “barrera” que representa el centro de Buenos Aires para la circulación vehicular en el sentido Norte-Sur, como si el núcleo central de la región metropolitana fuera ineludible aun para el tráfico pasante, los problemas que supuestamente resolvería el Paseo del Bajo son la vinculación por ómnibus entre la terminal de Retiro y el Sur y el acceso de los camiones a la zona portuaria. Sin embargo, la eficiencia en cuanto a la resolución de esos problemas puede ser cuestionada. Primero, el acceso de los ómnibus a la terminal de Retiro desde el Sur sería mejor satisfecho creando otra terminal “descentralizada” y bien conectada por transporte público. Por otra parte, un estudio realizado por la Universidad Tecnológica Nacional muestra que solo el 15 por ciento del tránsito que pasa por avenida Madero, Huergo y Alicia Moreau va al puerto. La pertinencia económica del proyecto es así cuestionable (*Informe técnico sobre tránsito de cargas en Avda. Ing. Huergo de la CABA*, Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial, Universidad Tecnológica Nacional, 2010). Además, la creación de esa autopista urbana va a generar nuevos problemas. Aparte de la ruptura urbana y del ruido que va a crear una vía tan grande como esa (aunque tenga alternativas de cruce peatonal), la contaminación generada va a tener necesariamente un impacto significativo. Pero no solo se trata de emisiones en sí, sino en particular de los motores diésel, cuyo efecto en la salud ya no tiene que ser demostrado, potenciados aquí por vehículos pesados subiendo y bajando pendientes ([http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(out-door\)-air-quality-and-health](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(out-door)-air-quality-and-health)).

Se supone que una trinchera no es tan conflictiva como una autopista. Dos ejemplos contradicen esta idea: en Barcelona hubo que sumar 2.000 millones de dólares para mitigar el ruido en la Av. de las Cortes Catalanas. En Lima, el Paseo de la República vía expresa un tajo traumático en la ciudad.

b.3) Un proyecto a contramano del mundo

El proyecto del Paseo de Bajo parece ir en dirección contraria a las políticas públicas implementadas por las grandes metrópolis mundiales. Para muchas personas, esa megaobra “resulta ser vieja antes de ser inaugurada” (Daniel Kozak, 2017). Efectivamente, ese tipo de infraestructura fue construida a mediados del siglo XX y está ahora muy cuestionada, tanto que está siendo demolida. En el mundo se están transformando ahora más de 70 autopistas urbanas. Entre las más famosas, puede nombrarse la reconversión del Cheonggyecheon Expressway en Seúl, el Periférico en Río o el Embankment en San Francisco. Se considera que esas destrucciones tuvieron un gran impacto positivo tanto en el nivel ambiental (mejora de la calidad del aire) como en el social (trama urbana, nuevos espacios públicos). Por ejemplo, en Seúl transformaron la autopista en un río bordeado de espacios verdes. Se demoró tres años por un costo de 380 millones de dólares, lo que es poco en cuanto a las externalidades positivas de este proyecto (Paul Lecroart, 2013).

Más generalmente, el movimiento internacional está orientado a la reducción de las emisiones y de la circulación automóvil dentro de las ciudades. La reducción de la velocidad (47 países con velocidad limitada a 50 km/h), la prohibición a la circulación de los motores diésel (París, Londres), los peajes urbanos que intentan gravar las externalidades de la congestión (Londres, Singapur, Estocolmo...) y la promoción de las movi­lidades activas (ciclovías, peatonalizaciones) son algunas de las políticas que se desarrollan ahora a gran escala en todo el mundo.

Finalmente, es necesario señalar contradicciones internas fuertes. Por un lado, ciertas áreas del gobierno adoptaron la idea de una movilidad activa privilegiando a los peatones, el uso de la bicicleta o el transporte público. Por otro, soluciones como esta favorecen las formas fósiles y liberan carriles, con el efecto inevitable de llevar más autos al centro, inducir el ingreso de tráfico pasante de camiones y crear recorridos innecesarios en una de las áreas del país de mayor congestión para los ómnibus de media y larga distancia. En ningún momento, este proyecto llega a los sectores más vulnerables, que seguramente harán muy poco uso de esa nueva autopista urbana.

Con respecto a los desvíos de la autopista, resulta destacable que se hacen en nombre de la urbanización de la villa 31. Sin embargo, aunque mejorar el conflicto del paso de la autopista sea un objetivo noble, resulta difícil comprender cómo se justifica la construcción de un nuevo tramo sobre la parrilla ferroviaria.



El proyecto del desvío de la autopista Illia.

Fuente: La Nación. “Aprobaron el desvío de la autopista Illia”, de Valeria Musse.

c) El Metrobús y la 9 de Julio

El ejemplo de la avenida 9 de Julio es un buen caso de cómo la asignación de los recursos públicos se hace a veces de manera poco inteligente y sin considerar alternativas posibles. Sin embargo, a diferencia de los ejemplos previamente desarrollados, en este caso, por medio de una combinación entre el ejercicio de derechos frente a la Justicia y un proyecto alternativo del gobierno, se pudo lograr un resultado que beneficia a un conjunto más amplio de la población. En 2009 se había licitado la construcción de túneles viales para automóviles, vía la empresa de autopistas de la ciudad AUSA. Sin embargo, el proyecto fue suspendido judicialmente por objeciones de procedimiento (no se había hecho la audiencia pública). En su lugar, y gracias a que otro equipo del gobierno tenía un plan alternativo, se hizo el Metrobús, mucho más barato, socialmente más justificado y ambientalmente mejor. El suceso del Metrobús nos muestra que las jurisdicciones deberían siempre evaluar los méritos de proyectos alternativos y privilegiar proyectos “inteligencia intensivos” en lugar de “capital intensivos”.

El Metrobús, llevado luego a Vicente López, La Matanza y otras avenidas de la ciudad y la región metropolitana, es una mejora

En particular, si bien existen iniciativas a favor de peatones, medidas positivas sobre el transporte público y promoción de formas de movilidad no motorizada, un conjunto de proyectos de inversión debería ser reconsiderado a la luz del derecho a la ciudad de una parte mayor de la población.

parcial del transporte público de superficie, con resultados variables según los casos.

Como conclusión, la presentación de la información muestra, por un lado, un programa sumamente ambicioso de inversiones en materia de infraestructura metropolitana. Por otro, a pesar de un discurso ambiental y basado en los derechos de los peatones, la movilidad sustentable y la inclusión social, existen fuertes contradicciones. Sobre todo, en el proceso democrático de asignación del gasto existe una serie de distorsiones por la falta de ponderación pública de alternativas, la debilidad de los criterios de justificación, la falta de consulta pública a los supuestos beneficiarios –incluyendo autoridades electivas del área metropolitana– y la austeridad que, por otro lado, se reclama en la revisión de los presupuestos públicos. En un contexto de llamado a pactos fiscales que buscan una mayor equidad federal, de llamado a atender las prioridades sociales y de reivindicación de las cuestiones ambientales, aquí hay una oportunidad para reconsiderar las prioridades, con la meta de garantizar el derecho la ciudad a una parte mucho más amplia de la sociedad.



vocesenelfenix.com