

Autor: Francisco L'Huillier

Pertenencia institucional: Licenciado en Ciencia Política - UBA. Maestrando en Sociología Económica, IDAES - UNSAM.

Correo: franciscolhuillier@hotmail.com

El crecimiento de las villas de emergencia y los asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires entre 2003 y 2014:

Una aproximación desde la sociología económica.

Resumen:

El presente trabajo se propone realizar una caracterización de la problemática habitacional en Argentina, haciendo eje en el crecimiento geográfico y poblacional de las villas de emergencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el período 2003-2014. En este sentido, el análisis intentará dar respuesta a tres interrogantes que consideramos centrales en el intento por aproximarnos a una comprensión más acabada de la problemática referida. En primera instancia, determinar cuáles son las transformaciones socioeconómicas y demográficas acaecidas en la última década que permitirían explicar el crecimiento de los asentamientos informales y de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires a lo largo del período mencionado. En segundo lugar, dar cuenta de algunas de las estrategias habitacionales desplegadas por los habitantes de las villas de emergencia, ya sea en términos organizativos y/o de movilización/captación de recursos. Estrategias que configuran un entramado urbano precario, pero dinámico y sustentado en fuertes lazos comunitarios. Por último, analizar cuál ha sido, a grandes rasgos, el rol del Estado en términos de promoción e implementación de políticas públicas habitacionales tendientes a brindar respuesta a la situación de precariedad y vulnerabilidad de los habitantes de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras clave: villas de emergencia – asentamientos informales - problemática habitacional

Introducción

Estudiar la problemática habitacional de los sectores más vulnerables en la Ciudad de Buenos Aires requiere necesariamente de una toma de posición. En otras palabras, la tarea del investigador social en este campo debe anclarse en una perspectiva que a la vez que critica el estado de situación de la problemática sobre la cual indaga, intente aportar herramientas tendientes a esclarecer el complejo entramado de fuerzas que se conjugan en ella. Sólo comprendiendo en profundidad la totalidad de los elementos que sobredeterminan un fenómeno social en particular, es posible esbozar alternativas que permitan salir de la encrucijada que convierten a dicho fenómeno en un problema social.

En este sentido, coincidimos con María Cristina Cravino cuando señala que, en el estudio de las cuestiones urbanas, “así como la perspectiva estructural-marxista dejaba de lado el análisis de los sujetos como productores de ciudad, ya que la explicación partía de la economía, algunos autores clásicos de la antropología urbana que tematizaron los sectores populares olvidaron (...) su rol de hacedores y habitantes de ciudades, así como la contribución a la economía urbana en conjunto” (Cravino, 2009).

La clave, entonces, consiste en vincular lo mejor de ambas perspectivas. Es por ello que para estudiar la persistente y acuciante problemática de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires se requiere de un marco teórico que sea capaz de compatibilizar una mirada del conjunto de la sociedad – y de sus transformaciones a lo largo del tiempo- con la indagación de los aspectos que permiten comprender las acciones de los sujetos que están inmersos en dicha problemática – y el marco en el que despliegan sus estrategias, en nuestro caso habitacionales-. En el medio, encontramos la no menos importante dimensión de las políticas públicas y el rol del Estado como intermediario que opera con cierta autonomía pero atravesado por las contradicciones que emanan del seno de la sociedad (Poulantzas, 1979).

En suma, a lo largo del presente trabajo trataremos de abordar un esquema de investigación que comprende estas tres dimensiones particulares:

- El análisis en términos de la estructura social y las transformaciones socioeconómicas acaecidas.
- El análisis de los actores (habitantes de las villas) y de las estrategias y trayectorias habitacionales que despliegan.

- El análisis de las políticas públicas y el rol del Estado (fundamentalmente a nivel de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Si bien el período que hemos elegido puede parecer bastante extenso, 2003-2014, creemos que es pertinente en la medida en que nos permite caracterizar las transformaciones socioeconómicas desde una perspectiva de mediano plazo y de esta manera alcanzar una comprensión más acabada del fenómeno del crecimiento de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de estos años.

Una década de transformaciones: ¿Por qué crecen las villas?

Antes que nada, si nuestro trabajo está orientado a comprender en profundidad las características de la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y particularmente de la problemática de las villas de emergencia, es necesario recuperar una noción adecuada de *déficit habitacional*. Siguiendo el criterio definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CERCR, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas (1993), se considera en situación de déficit habitacional a todas aquellas viviendas que no resultan *adecuadas* para su habitabilidad o que presentan una serie de características que inciden de manera negativa en el bienestar (en un sentido amplio) de sus habitantes. Este indicador de “vivienda adecuada” incluye una multiplicidad de factores que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Seguridad jurídica en la tenencia.
- Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.
- Gastos soportables acordes a los niveles de ingreso del hogar que no condicionen la satisfacción de otras necesidades básicas.
- Habitabilidad (condiciones de higiene, salubridad y seguridad adecuadas).
- Asequibilidad para todas las personas que viven en ella (discapacitados, etc.)
- Ubicación (acceso a servicios esenciales, a puestos de trabajo, libre de contaminación, etc.).

- Adecuación cultural (deben emplazarse conforme las identidades culturales de los diferentes colectivos involucrados).

Ahora bien, en la medida en que el déficit habitacional hace referencia a una multiplicidad de factores que exceden los aspectos materiales e infraestructurales, en tanto aluden a su vez a variables en los que el entorno y los condicionantes sociales repercuten de diversas formas, su conceptualización no puede reducirse a los elementos enumerados en el párrafo anterior, sino que debe ajustarse a las transformaciones que acontecen en el seno de una sociedad en diferentes momentos históricos. Es notorio, por ejemplo, el hecho de que los avances tecnológicos y la sociedad de consumo crean continuamente nuevas necesidades a las que los hogares deben adaptarse, elevando a su vez el piso de los niveles aceptables de bienestar de los individuos (la electricidad es un ejemplo paradigmático de ello).

Realizada esta breve digresión, es necesario dar cuenta del escenario habitacional en el que se encuentra inmersa actualmente la Ciudad de Buenos Aires. En términos generales, según el relevamiento realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el año 2010 aproximadamente el 5% de las viviendas totales de la ciudad presentaban condiciones habitacionales deficitarias (54.845 viviendas), “ya sea en virtud de sus materiales predominantes, a partir de la carencia de determinados servicios básicos, o bien según el tipo de vivienda: casilla, rancho, piezas de inquilinatos u hoteles o pensiones, local no construido para habitación o vivienda móvil.” (2015).

Adicionalmente, para el año 2014 los datos estadísticos del GCBA revelan que casi el 10% de los hogares presentan algún tipo de hacinamiento. De este 10%, un 8,3% presenta condición moderada de hacinamiento (2 a 3 personas por cuarto) y un 1,6% se encuentra en condición de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto). Se corrobora al mismo tiempo una modificación en los patrones de tenencia de la vivienda en el período que va del 2005 al 2014. Los propietarios descienden del 62,2% al 54,7% mientras que el porcentaje de inquilinos aumenta de un 27,6% a un 32%.¹

¹ Anuario Estadístico de la ciudad de Buenos Aires 2014 (<http://www.estadisticaciudad.gob.ar/>)

Un aspecto problemático que añade mayor complejidad al escenario de déficit habitacional descripto tiene que ver con el excesivo número de viviendas ociosas que actualmente existen en la Ciudad de Buenos Aires. Según el Censo 2010, hay unas 340.975 viviendas deshabitadas, encontrándose un 38% de ellas en la zona norte de la ciudad.²

En relación a las transformaciones sociodemográficas, si bien a partir de los datos intercensales recogidos del 2001 al 2010 se observa una relativa estabilidad en el crecimiento poblacional de la Ciudad de Buenos Aires (su población total crece apenas un 4%), el análisis por comunas devela un panorama diferente. Las comunas 1, 7, y 8 muestran un crecimiento poblacional del 19,7%, 11,8% y del 15,8% respectivamente. Sintomáticamente, son éstas las comunas en las que se emplazan la mayor cantidad de villas de emergencia y asentamientos precarios, en especial en la comuna 8.³

En este sentido, la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires es la que presenta los indicadores más desfavorables en términos de déficit habitacional, lo que da cuenta de una fragmentación socioeconómica y geográfica que muestra dos caras de una misma ciudad dividida transversalmente por la Avenida Rivadavia. En primer lugar, es en el sur donde se encuentra la mayor cantidad de población inquilina (37.538 de un total de 55.799). De igual forma, es en la zona sur en donde encontramos la comuna (8) con mayor población habitando en villas de emergencia. Según María Cristina Cravino, “mientras el promedio de población viviendo en este tipo de asentamientos informales en el conjunto de la ciudad capital es de 5,7%, en ésta es de 32,9% (Cravino, 2014).

Al mismo tiempo, el crecimiento poblacional y geográfico de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de la última década ha sido extraordinario. Del mismo trabajo de Cravino se desprende que si en 2001 la población que habitaba en villas y asentamientos era de 107.422 habitantes, para 2010 ese número asciende a 163.587. Esto equivale a un aumento de su población en un 52,3%, es decir, trece veces más que el crecimiento poblacional total de la ciudad para el mismo período.

² Es necesario distinguir entre las viviendas que permanecen deshabitadas de forma permanente de aquellas que sólo estuvieron deshabitadas al momento de la realización del censo, por motivos que se desconocen. En este sentido, y como se desprende del informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “se puede inferir que 67.000 viviendas en condiciones de ser habitadas se encuentran vacías”, es decir, apenas el 19% (2015).

³ Censo INDEC 2010

Por otro lado, este incremento poblacional se corresponde con un crecimiento en altura de los asentamientos y la utilización de materiales más duraderos en la construcción, lo que da cuenta de que el carácter de tránsito que caracterizó a las villas de emergencia hasta la década del 70 aproximadamente ha ido desapareciendo paulatinamente para convertirse en un fenómeno perdurable en la Ciudad de Buenos Aires. Esto a su vez, como veremos en la segunda parte del trabajo impacta de manera profunda en las estrategias habitacionales de sus habitantes, y va conformando un nuevo entramado de sociabilidades que las torna por un lado más arraigadas, estrechas y comunitarias, pero al mismo tiempo más conflictivas, aspecto que se revela en el momento en el cual las dinámicas del mercado informal del suelo y la vivienda son pasibles de conformar jerarquías urbanas al interior de los barrios.

¿Cómo se explica el estrepitoso crecimiento de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires a lo largo del período?

En primer lugar, es necesario aclarar que ese crecimiento responde a un fenómeno multicausal en el que se conjugan factores socioeconómicos diversos (sería interesante indagar por ejemplo en qué medida el mayor dinamismo económico de la Ciudad de Buenos Aires, en contraposición a economías regionales en retroceso o simplemente menos dinámicas, atrae un contingente migrante de trabajadores informales), y en el que influye a su vez la configuración de un mercado inmobiliario crecientemente desregulado en el que priman los grandes emprendimientos inmobiliarios en detrimento de soluciones habitacionales para un gran segmento de la población que no accede al financiamiento hipotecario, y un Estado que tanto a nivel nacional como municipal se ha visto imposibilitado de dar respuesta definitiva al problema del hábitat.

Como señala Verónica Gago, “tras varios años de crecimiento económico las villas siguen creciendo. Desmitificando así que su erradicación depende del aumento de empleo y actividad económica y más bien revelando lo opuesto: *el progreso produce más villas*. Con esta constatación, todo un discurso moderno de la inclusión progresiva a un modelo mayoritario de empleo, vivienda y servicios sociales se revela por lo menos insuficiente” (Gago, 2014).

Respecto los flujos migratorios, observamos una mayor afluencia de migrantes, ya sea provenientes de otras provincias argentinas o de países limítrofes, para el período 2001-2009 en comparación a períodos anteriores (Cuadro 1), lo que nos estaría dando un

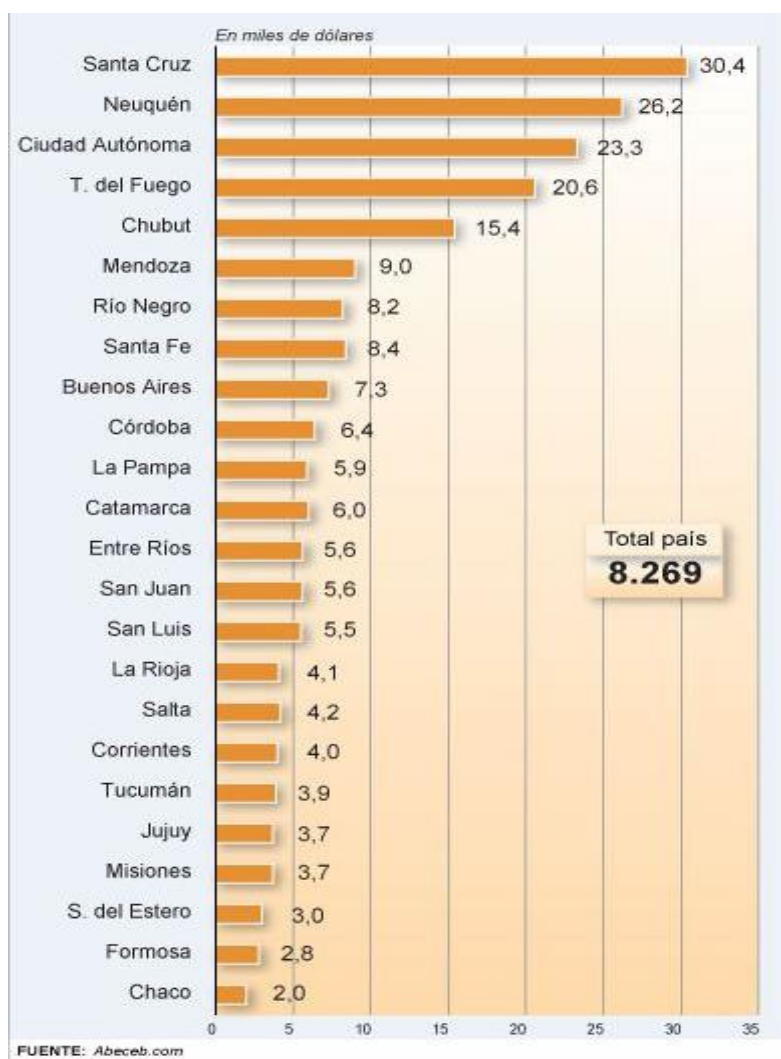
primer indicativo de que es la mayor demanda de fuerza de trabajo de las economías más dinámicas lo que motorizaría este comportamiento demográfico. Al mismo tiempo, las disparidades regionales en términos económicos resultan sumamente notorias al analizar el PBG (Producto Bruto Geográfico) per cápita de las distintas provincias argentinas (Figura 1). Esto da cuenta del fuerte desequilibrio en términos de desarrollo entre las distintas regiones del país en una República que se constituyó como federal, y de la centralidad económica, social y cultural que detenta aún hoy el Área Metropolitana de Buenos Aires. Todo ello pone en evidencia un fenómeno de larga data que no parece haberse revertido en estos últimos años, y que tiende a desplazar poblaciones del interior del país hacia la capital en busca de mejores oportunidades laborales y mayor accesibilidad a bienes y servicios.

Cuadro 1: Distribución porcentual de la población no nativa por período desde el que reside en forma continua, según sexo y lugar de nacimiento. Ciudad de Buenos Aires. Año 2012.

Sexo y lugar de nacimiento	Total	Año desde el que reside en forma continua en la Ciudad				
		Hasta 1979	1980 / 1989	1990 / 1999	2000 / 2009	2010 / 2012
Total	100,0	27,6	13,5	19,4	27,8	11,7
En Argentina, fuera de la Ciudad de Buenos Aires	100,0	29,9	15,0	18,2	26,6	10,3
En el Conurbano Bonaerense	100,0	18,9	13,7	21,0	32,4	14,0
En otro lugar de la Pcia. de Buenos Aires	100,0	32,3	10,8 ^a	19,7	25,3 ^a	11,8
En otra provincia	100,0	35,1	17,1	16,2	23,9	7,7
En el exterior	100,0	22,9	10,5	21,8	30,1	14,6
En país limítrofe y Perú	100,0	13,7	11,8	27,4	33,6	13,6
En otro país	100,0	43,7	7,7 ^a	9,1 ^a	22,5	17,0 ^a
Varón	100,0	23,8	13,5	20,7	28,9	13,0
En Argentina, fuera de la Ciudad de Buenos Aires	100,0	24,9	15,0	20,5	28,1	11,5
En el Conurbano Bonaerense	100,0	16,5 ^a	14,3 ^a	21,8 ^a	31,5	15,9 ^a
En otro lugar de la Pcia. de Buenos Aires	100,0	23,9 ^a	9,3 ^b	23,3 ^a	29,3 ^a	14,1 ^a
En otra provincia	100,0	30,5	17,4	18,9	25,5	7,7 ^a
En el exterior	100,0	21,6	10,5^a	21,1	30,6	16,1
En país limítrofe y Perú	100,0	10,2 ^a	12,3 ^a	26,8	35,6	15,1 ^a
En otro país	100,0	43,6 ^a	7,1 ^b	10,2 ^b	21,1 ^a	17,9 ^a
Mujer	100,0	30,5	13,5	18,4	26,9	10,7
En Argentina, fuera de la Ciudad de Buenos Aires	100,0	33,8	14,9	16,5	25,5	9,3
En el Conurbano Bonaerense	100,0	21,1 ^a	13,2 ^a	20,2 ^a	33,2	12,3 ^a
En otro lugar de la Pcia. de Buenos Aires	100,0	37,9	11,8 ^a	17,2 ^a	22,7 ^a	10,3 ^a
En otra provincia	100,0	38,4	16,9	14,3	22,8	7,6 ^a
En el exterior	100,0	23,9	10,5^a	22,3	29,8	13,5
En país limítrofe y Perú	100,0	16,1 ^a	11,4 ^a	27,8	32,2	12,5 ^a
En otro país	100,0	43,8	8,2 ^b	8,1 ^b	23,7 ^a	16,2 ^a

Las diferencias con el total se deben a casos de lugar de nacimiento ignorado.
^aValor de la celda con carácter indicativo (el coeficiente de variación está entre 10% y 20%)
^bValor de la celda con carácter indicativo (el coeficiente de variación es superior al 20%)
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2012.

Figura 1: PGB per cápita a precios corrientes. Año 2008.



De la Figura 1 se desprende que las provincias con menor PGB per cápita corresponden en su gran mayoría a la región del NOA y el NEA. No disponemos actualmente de datos concretos sobre las redes migratorias al interior de las villas de emergencia y los asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires, pero teniendo en cuenta las variables mencionadas podría ser éste uno de los factores que explicaría el crecimiento de la población villera en esta última década, si consideramos que gran parte de su población se compone de personas provenientes de la región del NOA y del NEA, así como de países limítrofes, aunque es posible también que muchas de ellas correspondan a segundas o terceras generaciones de migrantes.

Lejos de avalar el ejercicio de formas discursivas estigmatizantes sobre la condición de los habitantes de las villas de emergencia, como se ha hecho recurrentemente desde algunos medios de comunicación y desde núcleos intelectuales reaccionarios, o incluso

a partir de prejuicios que operan en el sentido común y que a su vez son estimulados ideológicamente por los primeros, lo que busca este ejercicio es comprender los distintos factores socioeconómicos que podrían utilizarse como variables explicativas del crecimiento de las villas a lo largo de esta década. En este sentido, como hemos mencionado anteriormente, creemos que las disparidades regionales en términos de desarrollo económico, a lo largo y ancho del país, podrían haber operado como dinamizadores de redes migratorias de trabajadores informales y precarizados en un contexto de fuertes tasas de crecimiento económico a nivel nacional.

Al mismo tiempo, existen otros factores, los cuales responden exclusivamente a la configuración urbana de la Ciudad de Buenos Aires, que podrían explicar el incremento poblacional de las villas de emergencia. Los mismos han sido enumerados por María Cristina Cravino y son los siguientes:

- a) Las nuevas generaciones nacidas en las villas.
- b) El aumento de los desalojos en la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de la última década y la desarticulación de las políticas de contención.
- c) Desplazamiento por la vía de desalojos de las villas más pequeñas hacia las villas más grandes.
- d) El cierre de muchos hoteles de pensión.
- e) Las redes migratorias organizadas desde países limítrofes (Paraguay, Bolivia) o de países como Perú.
- f) Desplazamientos de propietarios e inquilinos del mercado formal hacia los asentamientos informales (Cravino, 2014).

Consecuentemente, coincidimos con Verónica Gago y Eva García Pérez cuando señalan que “la villa sigue creciendo porque es una forma eficaz y exitosa de urbanización en momentos de crecimiento económico, por un punto central: es capaz de proveer soluciones habitacionales a una demanda que proviene de la fuerza de trabajo de los sectores más bajos, combinándose de manera virtuosa con la precarización social” (Gago y García Pérez, 2014: 78).

Estrategias y trayectorias habitacionales: Del “cálculo urbano” a la acción reivindicativa

Las estrategias y trayectorias habitacionales de los habitantes de las villas responden a acciones individuales y colectivas diversas en un contexto signado por la incertidumbre y por el acceso restringido a recursos y capitales, en función de la situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que dichos actores se encuentran inmersos.

En este sentido, el análisis que esbozaremos en este apartado trazará un recorrido que va de lo individual a lo colectivo, lo cual supone un cambio cualitativo en las trayectorias que van desplegando los actores, pero que no necesariamente se plasma de manera sincrónica y lineal en la realidad empírica. Lo colectivo se revela como un componente fundamental en la configuración de la sociabilidad villera, en tanto estrategia habitacional y organizacional que refleja el fuerte peso del elemento comunitario en virtud de trayectorias individuales emparentadas, que en el marco de la organización y el fortalecimiento de la *identidad villera*, es capaz de trascender el repliegue individualista de la subjetividad que la ideología neoliberal ha tendido a reforzar desde todos los flancos. Esto supone una tensión siempre latente entre una racionalidad en la que prima lo individual, el “sálvese quien pueda”, y una que arraiga en lo colectivo, en la idea de que sólo se puede salir adelante articulando redes solidarias y organizativas entre todos los vecinos. Esta contradicción se agrava a medida que el mercado informal inmobiliario al interior de la villa va teniendo un peso cada vez mayor, y establece jerarquías de alguna manera estamentales, entre los propietarios y los inquilinos de las villas. Otro aspecto que funciona como un elemento conflictivo y disgregador en el marco de las sociabilidades al interior de los barrios informales es, según Cravino, la focalización de las políticas asistenciales y el manejo de los recursos distribuidos por el Estado, muchas veces en forma discrecional, ya que inevitablemente genera un escenario confrontativo entre los vecinos y las organizaciones por la apropiación y el usufructo de los mismos (2009).

Esta tensión entre lo individual y lo colectivo se condensa en un tipo de racionalidad que se haya presente en las trayectorias de los sujetos y que se expresa en una suerte de “cálculo urbano”. En términos de Verónica Gago y Eva García Pérez este cálculo urbano se devela como una acción que es “colectiva en lo coyuntural e individual en el riesgo” (2014). En otras palabras, en un contexto de exclusión y de perspectivas

acotadas en relación al mediano y al largo plazo, la acción colectiva permite ampliar el margen de optimización de las estrategias individuales, aún cuando los riesgos sigan siendo elevados y los resultados esperables difusos. Entonces, el cálculo urbano en los habitantes de la villa en tanto sujetos individuales, se ve forzado a replegarse al corto plazo, pero no por ello se ve imposibilitado de trocar en acción colectiva que pugna por transformar el espacio en el que se sitúa. Según Verónica Gago, el cálculo es al mismo tiempo *conatus* en un sentido spinoziano, es decir, el “vitalismo de una vida”. Para la autora, “*cálculo es conatus* quiere decir que se roba, se trabaja, se hacen vínculos vecinales y se migra para vivir. No se acepta morir, o ver reducida la vida al mínimo de sus posibilidades. La aceptación de las reglas del cálculo viene íntimamente aparejada a un movimiento de producción de subjetividad, de “querer”. Son verbos: “emprender”, “arreglárselas”, “salvarse”” (2014).

Es necesario destacar que la acción colectiva no deviene necesariamente en acción reivindicativa, es decir, en instancias organizativas estrictamente políticas con capacidad de convertirse en interlocutoras del Estado. La acción colectiva puede simplemente hacer referencia a la conformación de redes de ayuda mutua entre los vecinos como la creación de comedores comunitarios, al trabajo autogestivo para realizar mejoras infraestructurales en los espacios de uso común, a la participación en espacios recreativos, culturales o religiosos, etc. Esto no significa que dichas instancias de articulación no tengan un carácter político o que no estén inmersas en algún tipo de mediación estatal, pero es necesario distinguirlas de la acción meramente reivindicativa en la que confluyen demandas políticas direccionadas al Estado, y donde se destaca con claridad la existencia de un sujeto político diferenciado con capacidad de apuntalar dichas demandas.

En este sentido, la creación de cuerpos de delegados por manzanas al interior de las villas ha sido una herramienta fundamental de organización colectiva para afrontar las dificultades que exhibe la cotidianeidad en un contexto de fuerte vulnerabilidad socioeconómica, y en la medida en que el Estado ha sido históricamente renuente a negociar con los villeros, pero expresa una dinámica de intermediación de intereses que muchas veces pueden resultar contradictorios o suscitar conflictos de nuevo tipo.

Con posterioridad a la ocupación del Parque Indoamericano⁴, a la par que el Estado (a nivel del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) reconfigura la trama de sus políticas habitacionales, vemos resurgir un nuevo escenario de crecientes acciones reivindicativas en la organización colectiva de los vecinos de las villas articuladas en torno a la demanda por respuestas habitacionales concretas y la materialización de un proyecto global de urbanización de las mismas. En este contexto, en 2012 nace por ejemplo la Corriente Villera Independiente (CVI), como instancia política de articulación de distintas organizaciones que provienen de distintas villas de la Ciudad de Buenos Aires, la cual además de realizar obras de infraestructura al interior de los barrios a través de cooperativas de trabajo y de estimular la conformación de espacios comunitarios autogestionados por los vecinos (salas de primeros auxilios, talleres de género, etc.), ha ido ganando un peso significativo en relación a su capacidad de convertirse en un interlocutor de relevancia para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, buscando conservar un margen de autonomía que le permita negociar sus prerrogativas, sin abandonar sus preceptos ideológicos.

La política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: 2003-2014

Es importante subdividir las políticas habitacionales del período elegido en función de los cambios de administración de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es por ello que en primer lugar intentaremos caracterizar la política habitacional entre los años 2003-2007, ciclo que tuvo como jefes de Gobierno a Aníbal Ibarra (2003-2005) y Jorge Telerman (2006-2007).

⁴ El 7 de diciembre de 2010, miles de familias habitantes de diversas villas y asentamientos, en su mayoría “inquilinas” de pequeñas habitaciones en estos barrios y bajo una situación de precariedad absoluta, ocuparon el predio del Parque Indoamericano, un territorio de 130 hectáreas en el sur de la ciudad lindero a la Villa 20 de Lugano y a Villa Soldati, que se encontraba en estado de abandono y francamente deteriorado. La respuesta inmediata por parte del Estado, sin mediar instancia alguna de negociación, fue una brutal represión, encabezada por la Policía Federal y la Metropolitana. La misma dejó como saldo dos muertos, más un tercero en circunstancias confusas cuando individuos armados ingresaron al predio, numerosos heridos y más de 50 detenidos, en paralelo a una estigmatización mediática de las familias. La toma fue desarticulada ocho días después con la intervención del Estado nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quienes anunciaron un plan conjunto de solución habitacional para las familias que contemplaba la construcción de viviendas. El mismo nunca llegó a concretarse.

En 2003, es reestructurada la antigua Comisión Municipal de la Vivienda en busca de mayor autonomía administrativa y presupuestaria, pasando a denominarse Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC). Sin embargo, como señalan Wertheimer y otros, “el accionar del IVC entre 2003 y 2007 no se vislumbró (...) más que en modestas intervenciones de ordenamiento y regularización del trazado urbano, tales como la apertura de calles en villas, la provisión de servicios y la construcción de viviendas nuevas. Las obras tuvieron un ritmo de avance mucho menor al crecimiento poblacional en las villas y asentamientos, a pesar del incremento de la inversión” (Wertheimer et. al, 2016).

Durante este período, frente al creciente deterioro de la situación habitacional que se evidencia en la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura porteña declara en el año 2004 la emergencia habitacional por un plazo de tres años (Ley 1408), al tiempo que el presupuesto de vivienda es elevado a un 5,3% para el año 2005 (Rodríguez et. al, 2015).

Lo que se observa a grandes rasgos a lo largo de este período, es una actitud de tolerancia respecto la proliferación de las villas de emergencia y los asentamientos informales, sin que existan políticas tendientes a revertir la situación de precariedad y vulnerabilidad habitacional de dicho segmento de la población.

A nivel nacional se destaca, a partir de 2004, la implementación del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV) bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, y financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). Para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se previó la construcción de 5.000 viviendas y contaba con un 5% del presupuesto total a nivel nacional. Sin embargo los desajustes entre el presupuesto otorgado y los precios del mercado de la construcción, sumado a otros factores de origen técnico-administrativo en su implementación, llevaron a una subejecución del Plan de casi el 50% de lo estipulado, concretándose la construcción de apenas unas 2.847 viviendas (Rodríguez, 2012).

En relación a los grandes lineamientos de la política urbana y habitacional desarrollada a partir de la llegada de Mauricio Macri a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007, coincidimos con María Cristina Cravino, al señalar que dicha política “debe ser estudiada en su unidad, en relación con el modelo de ciudad que propone y las sociabilidades en las que se despliega. De esta manera, aunque existe un proyecto de ciudad excluyente, no siempre la política pública se encuentra caracterizada

por la retirada del Estado o el vaciamiento de lo público, sino que representa formas más complejas y cotidianas en las que, si bien prevalece una tendencia hacia la expulsión o desatención de los sectores populares de la ciudad, no siempre va de la mano de la coerción” (Cravino, 2014). Retomaremos este punto al analizar las transformaciones que se suscitan en la esfera gubernamental tras los sucesos del Parque Indoamericano.

Para en análisis de las políticas urbanas encaradas por la gestión macrista resulta útil recuperar la tipología presentada por Ariel Palombi y María Cristina Cravino, quienes la subdividen en cuatro grandes categorías, que si bien deben ser leídas como partes integrantes de una unidad, presentan especificidades territoriales y son expresión de las “distintas sociabilidades y jerarquías urbanas” que conviven en el entramado porteño. Las mismas son:

- 1) Políticas de recualificación y renovación urbana: Hacen alusión a aquellas políticas urbanas destinadas a revalorizar ciertos territorios periféricos a través de la puesta en marcha de procesos de gentrificación⁵. Entre los más importantes cabe destacar la creación del “distrito de las artes” en La Boca; el “distrito gubernamental” en Barracas; y “el distrito tecnológico” en Parque Patricios y parte de Pompeya.
- 2) Políticas de grandes equipamientos urbanos: Se focalizan en zonas de la ciudad donde existen grandes porciones de suelo vacante (Villa Soldati y Villa Riachuelo) buscando consolidar grandes proyectos inmobiliarios de corte recreativo y turístico. También forman parte de los procesos de gentrificación, con la diferencia de aquí tiene mayor significación la extensa presencia de espacios verdes. Entre los proyectos más importantes se destacan la readecuación del Microestadio del Parque Roca y del Parque de la Ciudad, así como la creación de la villa olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud del año 2018.

⁵ El concepto de *gentrificación* refiere a un proceso de reconfiguración socio-espacial, a partir del cual se desplazan sectores de bajos ingresos como consecuencia de la “revalorización” de los territorios periféricos y/o degradados donde hasta ese entonces residían, siendo sustituidos por sectores mejor posicionados económicamente como consecuencia del aumento sostenido del valor del suelo y del costo de vida. Para un análisis en profundidad de dicho proceso y su materialización en la Ciudad de Buenos Aires puede consultarse la investigación coordinada por Hilda Herzer: “Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la Ciudad de Buenos Aires” (2008).

3) Políticas de gobernabilidad: Son políticas urbanas dirigidas a los sectores de mayor vulnerabilidad social y donde hay más presencia de villas de emergencia y/o asentamientos de diverso tipo (Villa 1-11-14, Villa 19, Villa 20, Villa 3, Villa 15, Villa 6, Barrio “Los Piletones”, “Calaza”, “Calacita”). Se trata de políticas destinadas a realizar intervenciones menores en los asentamientos que lejos están de encarar un proceso concreto de urbanización, sino contener las manifestaciones más extremas de la problemática habitacional. Las agencias gubernamentales que concentran estas intervenciones son la UGIS (Unidad de Gestión de Intervención Social) y la SECHI (Secretaría de Hábitat e Inclusión Social). Como veremos más adelante, esta área de políticas cobrará mayor impulso a partir del año 2011, tras el levantamiento de la toma del Parque Indoamericano, pero el carácter de su intervención no dejará de ser acotado, fragmentado, y transitorio.

4) Política de “zonas fronterizas”: Surgen como respuesta al conflicto del Parque Indoamericano, y están vinculadas con la puesta en valor de espacios puntuales que representan la frontera entre la ciudad formal y la ciudad informal. Entre las más importantes cabe mencionar la readecuación del deteriorado Parque Indoamericano, y obras de mejoramiento en distintos conjuntos habitacionales de las zonas periféricas. (Cravino, Palombi, 2013)

Las grandes inversiones inmobiliarias y los procesos de gentrificación, representados por la tipología 1 y 2, no logran compatibilizar con las necesidades habitacionales de un conjunto importante de la población que se ve imposibilitado de acceder al mercado formal de la vivienda, y no tiene otro remedio que incursionar en el mercado informal o directamente en la ocupación de tierras fiscales. En esta encrucijada, en esta disputa por el espacio, se torna evidente que la lucha por el derecho a la ciudad es una contienda desigual donde una élite económica que dispone de un mayor contingente de recursos y de una posición estructural más favorable es capaz de imponer sus intereses por encima del interés colectivo. Para torcer esta situación, y al fin lograr extender el ejercicio pleno del derecho a la ciudad a todos los habitantes que viven en ella, se requiere la presencia de un Estado comprometido en trabajar sobre las inequidades que atraviesan la cuestión urbana, pero fundamentalmente, de actores subalternos capaces de organizarse autónomamente, irrumpir en la esfera pública y hacer oír sus demandas. Ese fue el espíritu que hermanó a las miles de familias que ocuparon de manera pacífica el Parque Indoamericano los primeros días de diciembre de 2010.

Como señalan Verónica Gago y Eva García Pérez, “el acontecimiento de diciembre de 2010 resume o condensa en sí mismo las múltiples (en ocasiones promiscuas, monstruosas) formas de hacer ciudad contemporánea, y nos acerca a las lógicas y formas de producción que tienen al mercado inmobiliario, formal e informal, como principal agente. Tomando las palabras de un militante comunitario presente en la toma se constata que “(...) la toma de tierras es un modo de hacer ciudad, gran parte del conurbano se ha constituido así” (Gago y García Pérez, 2014: 72).

Lo sintomático, es que el Estado (tanto a nivel nacional como local) haya insistido, hasta bien extendido el conflicto, en considerar la ocupación del Indoamericano como un problema de seguridad, como un hecho delictivo, y no como el desborde inexorable de un problema habitacional de larga data que permanecía obscurecido y latente; o en su defecto, como un modo de hacer ciudad que se vuelve una necesidad insalvable cuando el mercado y el Estado parecen haber cerrado las puertas.

¿Y después del Indoamericano qué?

Nos referiremos a continuación a algunas de las reconfiguraciones estatales que se originan fundamentalmente a nivel del gobierno de la ciudad de Buenos Aires tras la toma del Parque Indoamericano. Nuestra hipótesis es que con posterioridad a la ocupación de este predio ubicado en la zona sur de la ciudad -suceso que pone en evidencia el alarmante déficit de vivienda- el carácter de las políticas públicas habitacionales, y en particular la política respecto a las villas de emergencia implementadas desde el gobierno, tiende a modificarse de manera ciertamente significativa en términos de reestructuración burocrática, de formulación de programas y de asignación de recursos, pero que dicha transformación no implica una revolución copernicana en relación a la política urbana y habitacional desarrollada con anterioridad por la gestión en el gobierno. En términos discursivos, asistimos a una moderación respecto de la caracterización que asumía el partido en el gobierno (el PRO) sobre la cuestión villera. Si antes estaba latente, al menos en el discurso, la preeminencia de la erradicación de las villas como resolución definitiva del conflicto en torno a las mismas, el balance posterior a la ocupación por parte del gobierno se centra en la necesidad de instrumentar una política más activa y conciliadora en relación a dicha problemática. Esto no significa que el Estado encare una política tendiente a la urbanización definitiva

de las villas, que es la demanda que articulan la mayoría de los habitantes de las mismas a través de sus organizaciones, sino que comienza a otorgarle un peso más importante, sólo que en términos estrictamente asistenciales y con una lógica selectiva. Tal es así que mientras por un lado el presupuesto destinado a vivienda a lo largo del período 2010-2016 no supera nunca el 3,1% del presupuesto total, y tiende a disminuir en términos absolutos si extendemos la mirada al período 2006-2016 (Cuadro 2), se han ido desarrollando distintos programas asistenciales focalizados hacia la población villera⁶. Dichos programas se inscriben en el marco de las políticas de “governabilidad” y de “zonas fronterizas” que hemos mencionado. En tal sentido, organismos como la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), o la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS S.E.) -que antes del conflicto tenían competencias residuales en el caso de las dos primeras, y de desarrollo inmobiliario no habitacional en el caso de la última- fueron adquiriendo con posterioridad a la ocupación del Parque Indoamericano mayores atributos, un grado de autonomía más significativo, y en consecuencia, partidas presupuestarias más gruesas.

Sin embargo, esta mayor autonomía deviene en una política habitacional crecientemente fragmentaria, donde los organismos especializados en el problema del hábitat y la vivienda se superponen en sus funciones, pero difieren en objetivos, sin lograr por ello una articulación coherente que sea capaz de unificar criterios en relación a las políticas a desarrollar en forma global⁷.

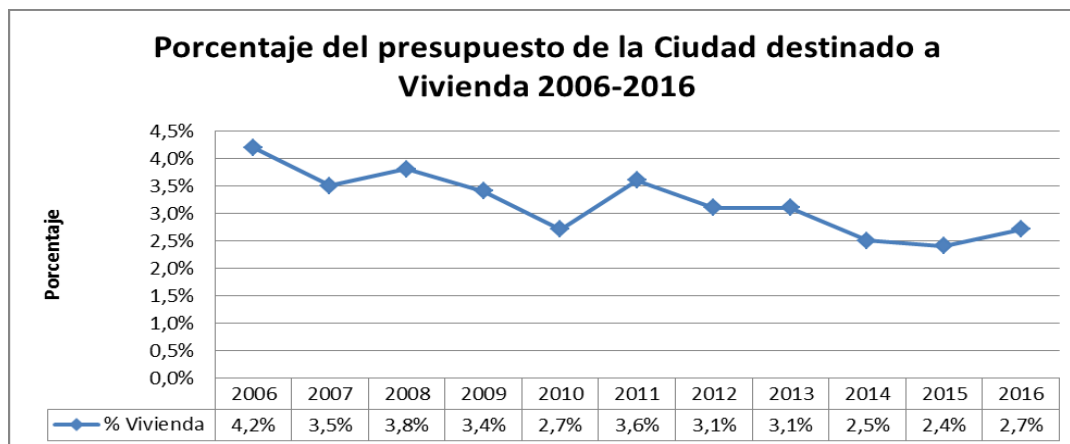
La deliberada fragmentación de la política en materia habitacional se vislumbra en un plano más general en la inexistencia de un ministerio que centralice las políticas de vivienda y hábitat, observándose una dispersión en distintos ministerios de los organismos encargados de ellas. Dicha fractura y bifurcación de competencias se

⁶ Entre dichos programas cabe mencionar aquellos centralizados en la provisión de servicios públicos al interior de las villas (cuadrillas de mantenimiento y reparación de la red eléctrica, así como concreción de tareas de saneamiento e higienización a cargo de cooperativas de trabajo conformadas por habitantes de las mismas; contratación de empresas que proveen camiones atmosféricos y de agua potable suplantando la inexistencia de redes cloacales y pluviales adecuadas), y también destinados a la realización de obras de refacción de viviendas en situación de emergencia habitacional extrema (siniestros, peligro de derrumbe, etc.). La mayoría de estos programas son implementados por la UGIS.

⁷ Un ejemplo de ello es la superposición de funciones, la falta de consenso en torno a las competencias, y la diversidad de criterios técnicos-administrativos que se suscitan entre organismos como UGIS, IVC, y SECHI en relación a la intervención en situaciones de emergencia habitacional en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Lo mismo sucede con la puesta en marcha de los programas de urbanización delineados hasta el momento, disputándose los mismos entre la SECHI y el IVC.

acentúa con el nuevo organigrama de ministerios del gobierno de la ciudad de Buenos Aires vigente a partir de Diciembre de 2015⁸.

Cuadro 2:



Fuente: ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia). (<http://acij.org.ar/derechoalaciudad/>)

La naturaleza de esta fragmentación entre unidades burocráticas con atribuciones y funciones similares incapaces de articular y coordinar políticas en conjunto, ha sido analizada con detenimiento por Oszlak, entre otros autores. El autor señala que “la diferenciación estructural y la especificidad funcional pueden dar lugar a la duplicación o superposición de unidades y funciones organizacionales”. El carácter problemático de esta tendencia se visibiliza en la medida en que “dado el fraccionamiento burocrático resultante de la descentralización funcional y la autonomización, la coordinación de actividades entre unidades organizacionales se torna, a menudo, innecesaria o imposible. Por lo tanto, cada unidad tiende a funcionar en compartimientos estancos, incluso cuando su actividad se encuentra técnicamente ligada a la de otras unidades. En gran medida, esta fragmentación burocrática puede explicarse por la relación simbiótica entre las agencias burocráticas y los sectores organizados de la sociedad. En su búsqueda de legitimidad y recursos, estas agencias intentan movilizar clientelas

⁸ A modo de ejemplo, cabe destacar que de conformidad a la Ley de Ministerios N° 5460 y el Decreto N° 363/GCABA/15 y sus modificatorios, el IVC pasa a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto N° 421/GCABA/16); la UGIS y SECHI (ahora Subsecretaría de Hábitat e Inclusión -SSHI) del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano; y la Corporación Buenos Aires Sur del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología. Al mismo tiempo los programas destinados a la Villa 31 y 31 Bis quedan bajo la órbita de la Secretaría de Integración Social y Urbana dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, creada a tal efecto. Consecuentemente, parece evidente la incoherencia en materia político administrativa que resulta de semejante (des)articulación entre las diversas agencias.

influyentes, aunque esas relaciones suelen llevar a la captura burocrática de las agencias por sus clientelas” (Oszlak, 2006: 11).

En relación a las políticas concretas de urbanización de villas y titularización dominial, lo que se ha avanzado en dicha esfera es prácticamente nulo, a pesar de la paulatina capacidad organizativa que ha logrado recomponer -tras la ocupación del Parque Indoamericano- al movimiento villero como sujeto colectivo⁹. En su lugar, las políticas han adoptado una dinámica de corte meramente asistencial, limitándose a proveer en ciertos barrios servicios públicos de carácter deficiente, sobre todo en los casos en los que la emergencia habitacional de las villas alcanza niveles alarmantes, o a realizar obras de reconstrucción de viviendas destruidas por siniestros (inundaciones, incendios) que son una constante en una configuración urbana indudablemente precaria. Al mismo tiempo, en términos políticos, se han destinado cuantiosos recursos buscando consolidar una lógica clientelar y punteril, que intenta desarticular las estructuras organizativas de los villeros, algunas recientes y otras de larga data, e interferir en la construcción de experiencias comunitarias autónomas y horizontales. Este proceso, a su vez, ha agudizado en ciertos organismos la captura burocrática a la que hace alusión Oszlak, en donde ha jugado un factor preponderante la discrecionalidad en el manejo de recursos destinados a los programas sociales para las villas de emergencia en manos de los punteros que actúan como intermediarios.

⁹ El actual Jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, ha realizado recientemente anuncios referidos a proyectos que contemplan la urbanización de la Villa 31 y 31 bis y de la Villa 20. En relación a la Villa 31 y 31 bis el proyecto está a cargo de la Jefatura de Gabinete y comprende la pavimentación de las calles; el tendido de redes de agua potable, cloacas y desagües pluviales; la colocación de luminaria, y el cableado de servicios; la refacción de un 80% de las viviendas; la mudanza del Ministerio de Educación porteño al barrio; así como la titularización dominial de parte de los terrenos. El mismo estima una inversión de \$ 6.000 millones, que será financiada a través de la venta de una parcela del terreno del Tiro Federal de Núñez, así como con créditos internacionales (La Nación, 11/08/2016). Respecto al proyecto de urbanización de la Villa 20, el mismo estará a cargo del IVC y constará de siete etapas. La primera llevará a cabo la puesta en valor de las calles de la villa, y el emplazamiento de cimientos para unas 552 viviendas que serán construidas en el predio Papa Francisco que fuera ocupado en agosto de 2015 y posteriormente desalojado. Las restantes etapas incluyen la relocalización de un 10% de las viviendas actualmente existentes. También se estima la regulación y escrituración de viviendas junto con el otorgamiento de créditos blandos (La Nación, 23/08/2016).

Consideraciones finales

A lo largo del presente trabajo hemos analizado tres dimensiones que atraviesan la problemática de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires en la actualidad, en tanto fenómeno específico de la problemática habitacional que involucra a los sectores populares en un plano general.

En primer lugar, realizamos un recorrido de las transformaciones socioeconómicas producidas en la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2003 y 2014, haciendo eje en la evolución de la situación habitacional, en un contexto de recuperación de la economía argentina (como mínimo hasta el 2008) tras una crisis de características devastadoras que hacia el año 2002 elevó el índice de pobreza al 54% y el de desocupación al 21,5%. Constatamos que pese a evidenciarse un crecimiento de los indicadores económicos y sociales, el déficit habitacional, la densidad poblacional y la situación de precariedad de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires tendió a incrementarse a lo largo de la última década. Entre las variables que explicarían dicho fenómeno mencionamos las disparidades regionales en términos de desarrollo económico que movilizan flujos migratorios de fuerza de trabajo informal hacia la Ciudad de Buenos Aires, que en virtud de su frágil nivel socioeconómico encuentran soluciones habitacionales precarias en el mercado informal de las villas y en la ocupación de asentamientos. Al mismo tiempo, un mercado del suelo y de la vivienda sumamente desregulado y orientado hacia las grandes inversiones inmobiliarias, junto con un Estado que instrumentaliza débiles o nulas políticas habitacionales destinadas a los sectores populares, se conjugan para agudizar la referida problemática.

En segundo lugar, hicimos hincapié en las estrategias y trayectorias habitacionales de los habitantes de las villas y asentamientos. Mencionamos la presencia de un cálculo urbano, como expresión de una racionalidad que ponen en juego los actores, y que materializa una tensión entre la acción individual, replegada sobre sí, y la acción colectiva, que crea redes de solidaridad entre los vecinos. Postulamos al mismo tiempo la potencialidad que detenta la acción colectiva de devenir en acción reivindicativa, como paradigma de una subjetividad política capaz de articular demandas hacia el Estado.

Por último, hicimos un recorrido por las políticas habitacionales desplegadas a lo largo del período escogido, y vimos cómo las mismas fueron sufriendo mutaciones en función

no sólo de los cambios de gobierno, sino también de acciones concretas llevadas a cabo por habitantes de las villas y asentamientos como la masiva ocupación del Parque Indoamericano en diciembre de 2010. Se observa que más allá de los recientes anuncios referidos a la voluntad de urbanizar la Villa 31, la 31 Bis y la Villa 20, las políticas a lo largo de estos años han sido en su mayor medida fragmentarias, y no han estado dirigidas a revertir la situación de vulnerabilidad y precariedad habitacional en la que se encuentra inmerso un sector significativo de la población.

Bibliografía

Cravino, María Cristina (2009) *Vivir en la villa: relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (2014) (org.) *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel (2013), “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de Buenos Aires”, en Congreso Alas, Septiembre, Santiago de Chile.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015) “La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. (Disponible en <http://www.defensoria.gov.ar/>)

Gago, Verónica (2014) *La razón neoliberal: Economías barrocas y pragmática popular*, Tinta limón, Buenos Aires.

Gago, Verónica y García Pérez, Eva (2014) “Ciudad próspera, ciudad monstruosa: nuevas racionalidades urbanas a partir del caso Indoamericano”, en Revista QUID16 N° 4, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp 66-83.

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

Organización de Naciones Unidas. (1993). Folleto informativo N°21, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Ginebra.

Oszlak, Oscar (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas” en Revista posdata, N° 11, Abril.

Poulantzas, Nicos (1979) *Estado, poder y socialismo*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

Rodríguez, María Carla (2012) “La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio” en Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica, FLACSO, Quito.

Rodríguez, María Carla; Di Virgilio, María Mercedes; Arqueros Mejica, Soledad; Rodríguez, María Florencia; Zapata, María Cecilia (2015) “Contradiciendo la Constitución de la ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013” en Documentos de Trabajo N° 72, Mayo 2015, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires.

Wertheimer, Marina; Lekerman, Vanina; Carman, María; Ochsenius, Felipe (2016) “La ciudad expulsiva: Políticas habitacionales hacia los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2003-2015” Congreso Internacional Contested Cities, Eje 3, Artículo n° 3-545