



Cecilia **SEGURA RATTAGAN***

*: Lic. en Sociología por la FCSs/UBA. Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Tiene el Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por FLACSO/Argentina. Es docente de posgrado. Desde 2012, es Presidenta de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y Vicepresidenta metropolitana del Comité de Auditoría Federal de la Red Federal.
email: ceisegura@gmail.com

PRESENTADO: 01.04.19

ACEPTADO: 10.06.19

CONJUNTOS URBANOS: LA DESIGUALDAD VERTICAL

51

Resumen

En la ciudad de Buenos Aires, el distrito con mayores recursos por habitante del país, las desigualdades sociales y espaciales se han profundizado en los últimos 10 años. En todo este período, con políticas locales de fuerte sesgo neoliberal, el mercado se ha constituido como el ámbito casi excluyente de acceso a la vivienda. En ese contexto, la actual gestión de gobierno local se ha visto exigida judicial y políticamente por las organizaciones territoriales para avanzar con el plan de urbanización de villas establecido en las diferentes normativas locales. Frente a la actual construcción de viviendas sociales bajo el formato de monobloks en las villas de la ciudad, es necesario poner de relieve el llamado “problema de los con techo” (Sugranyes, 2005) a modo de advertir posibles escenarios futuros que debieran preverse para evitar consecuencias sociales contradictorias, excluyentes y precarias.

Palabras Clave: Urbanización de villas - conjuntos urbanos - Hábitat - Vivienda social - Inclusión - desigualdad socio espacial.

Summary

In the city of Buenos Aires, the district with greater resources per inhabitant of the country, social and spatial inequalities have been deepened during the past 10 years. Throughout this period, due to strong neoliberal local policies, the market has become the exclusive access to housing. In this context, territorial organizations demanded politically and judicially that the current management of the local government advance on the slum urbanization plan, which is stated in different local regulations. Facing the current construction of social housing under the format of monobloks in the city slums, it is necessary to highlight the so-called “housing problem of the persons with houses” (Sungrayes 2005) to take into account possible future scenarios that should be anticipated to avoid precarious, exclusive and contradictory social consequences.

Key words: *Slum urbanization - Urban complexes - Habitat - Social Housing - Inclusion - Socio-spatial inequality.*

INTRODUCCIÓN

En este artículo me propongo presentar algunas de las problemáticas sociales y espaciales presentes en los complejos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires.

Mi rol al frente a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos, desde 2011, mi experiencia previa entre los años 2005 y 2007 en complejos urbanos en los que trabajé en equipos interdisciplinarios para promover procesos de organización consorcial y comunitaria y, conjuntamente, mi participación como militante política en barrios populares de la ciudad, nutren la fundamentación empírica de este trabajo. La preocupación que lo guía es el acceso a la vivienda, y puntualmente, a qué tipo y calidad de vivienda acceden los sectores populares, con el foco puesto en los complejos habitacionales.

El acceso a una vivienda digna, sostenible y sustentable en la ciudad es un derecho social y humano esencial ya que se vincula e interrelaciona con otros derechos vitales tales como la alimentación, la vida familiar bajo un mismo techo y el acceso a las externalidades urbanas que las ciudades concentran como la educación, la salud, el transporte cercano y fluido, el trabajo, la cultura, entre otras.

Paradójicamente, en la ciudad con mayores recursos por habitante del país, nos encontramos fren-

te a un escenario con grandes desiguales sociales y económicas, con un crecimiento exponencial del déficit habitacional - mientras que la población que reside en la ciudad se mantiene constante- y con una gestión de gobierno local que parece responder sólo si es exigida judicial y políticamente por las organizaciones sociales.

Entre los años 2016 y 2018 se ha observado el crecimiento del presupuesto destinado a vivienda en la CABA, comparado con el periodo 2008-2015, que estuvo caracterizado por la desinversión en política de vivienda y la subejecución presupuestaria. Frente al actual despliegue de construcción de viviendas colectivas bajo el formato de monobloks en el marco de largos y erráticos procesos de (re)urbanización de villas, considero necesario poner de relieve el llamado “problema de los con techo” (Sugranyes, 2005) o del denominado “déficit cualitativo de vivienda” a modo de advertir posibles escenarios futuros que debieran preverse para evitar consecuencias sociales contradictorias, excluyentes y precarias.

La conferencia **Hábitat II** de la ONU sobre Asentamientos Humanos (1996) considera que: **“Una vivienda adecuada significa** algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada

que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

En términos teóricos y políticos, la vivienda ha dejado de pensarse sólo como un espacio físico de cuatro paredes y un techo. En las últimas décadas, ha tomado relevancia una visión integral de la vivienda más vinculada al concepto de hábitat -la cual incluye servicios e infraestructura urbana- o al concepto de servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984) que incluye necesidades humanas primordiales, dinámicas y cambiantes, tales como: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, identidad, accesibilidad física, entre otras.

En términos jurídicos, la Ciudad de Buenos Aires, a través de su Constitución, incorpora una serie de principios que denotan una visión social y progresista con la ampliación de garantías y el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales. En su Artículo 31, define que “la Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado” e incluso propugna por acciones proactivas al definir que para ello debe resolver “progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”. Se destaca que a tal fin, en su texto incorpora acciones concretas a realizar: “auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”. En tanto, en el artículo 17 se dispone que corresponde a las autoridades desarrollar “políticas coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos”, asistir “a las personas con necesidades básicas insatisfechas” y promover “el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”.

Adicionalmente, existen en la Ciudad de Buenos Aires, leyes particulares sobre la temática habita-

cional como la Ley 341/2000, que establece que el Poder Ejecutivo local “instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional”; la Ley 3706/2010 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las personas en Situación de Calle o en Riesgo a la Situación de Calle; la Ley 148 que dispone la urbanización de villas, la Ley 177/1998 que crea el programa de rehabilitación y puesta en valor de los conjuntos urbanos, entre otras.

Sin embargo, en las últimas tres gestiones de gobierno, es persistente el contraste entre los derechos que se encuentran consagrados y los que efectivamente se garantizan a través de políticas públicas concretas orientadas a reducir esa brecha. Esta presencia errática e insuficiente del Estado ha profundizado las desigualdades, anulando el principio de progresividad de todo el cuerpo legal y convirtiendo a la ciudad en un espacio gobernado por la lógica de la expulsión, la desigualdad y la injusticia espacial.

VIVIENDA SOCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: UN POCO DE HISTORIA

El acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires es una problemática de larga data que afecta mayoritariamente a los sectores populares. Cada proyecto político gobernante ha dado distintas respuestas a la falta de vivienda, que hoy las podemos observar a través de la actual fisonomía de la ciudad, en la cual conviven heterogeneidades socio espaciales que han consolidado profundas desiguales.

La primera manifestación del hábitat popular en Buenos Aires fue el alquiler de piezas en conventillos e inquilinatos ubicados, mayoritariamente, en los barrios de La Boca, San Telmo, Barracas, Constitución, Abasto y Palermo. A principio del siglo pasado, el malestar urbano tuvo su máxima expresión en los abusos y arbitrariedades que sufrían los inquilinos por parte de los propietarios de estos inmuebles. La llamada *Huelga de los Inquilinos* y luego la *Huelga de Escobas*, en 1907, fue la primera lucha masiva de los inquilinos de diferentes ciudades que decidieron, a modo de protesta, interrumpir colectivamente el pago frente a los aumentos desmedidos aplicados por los propietarios.

La aparición de la villa, como espacio donde se agudizan todas las problemáticas habitacionales de la ciudad, se produce entre los años 20 y 30 del siglo pasado. La villa 31, en Retiro, y la del Bajo Belgrano, ambas en la zona norte de la ciudad, fueron las primeras en hacerse visibles y, por lo tanto, se convirtieron en un nuevo símbolo del malestar urbano.

Una de las primeras intervenciones en materia habitacional fue la sanción de la Ley de Casas Baratas en 1907, que facilitó la construcción del Barrio Azucena Butteler, y la Ley Cafferata, en 1915, que da lugar a la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas. Sin embargo, los cambios significativos tanto en términos de legislación habitacional como de respuesta y/o construcción masiva de vivienda llegarán en 1945 de la mano del primer gobierno peronista.

Durante el primer peronismo, el acceso a la vivienda se constituye en una reivindicación política y en un derecho social que debe ser garantizado por el Estado. Los 10 años de gobierno popular (1945-1955) se caracterizaron por el otorgamiento masivo y accesible de créditos y la construcción masiva de viviendas. La variedad morfológica de estas iniciativas estatales es también una marca del periodo en que se construyeron desde chalets de estilo californiano hasta modernos monoblocks de baja o mediana altura y densidad.

La sanción de la Ley de Propiedad Horizontal, en ese mismo periodo, significó un cambio radical en las condiciones de acceso a la vivienda, ya que permitió la división de los edificios en departamento a partir de la cual cada unidad funcional podía ser vendida o alquilada de forma independiente. Esta ley democratizó el acceso a la propiedad que, junto con la construcción de viviendas y el otorgamiento de créditos hipotecarios, revolucionaron el mercado inmobiliario y las condiciones de vida de la clase trabajadora. Conjuntamente con la Ley de Alquileres, que congeló los precios de las locaciones urbanas y rurales y prorrogó los contratos, completó un escenario de regulaciones estatales que permitió invertir la proporción de inquilinos versus propietarios. Mientras que en 1943 el 70% de la población de la ciudad alquilaba, en 1953 el 70% de la población era propietaria.

A partir de 1955, con el derrocamiento del segundo gobierno constitucional de Perón comienza una nueva etapa política en Argentina signada por la proscripción del peronismo y la alternancia entre gobiernos constitucionales y militares. A pesar de esta inestabilidad política caracterizada por la debilidad democrática, se mantiene cierta impronta desarrollista en términos económicos y la iniciativa estatal frente a la problemática de vivienda (Ballent, 2018). Es en esta nueva etapa cuando se construyen en la Ciudad de Buenos Aires los primeros grandes Complejos Urbanos (C.U.)

Los grandes Complejos Urbanos se caracterizan por su gran densidad poblacional, su construcción en altura y la compleja trama organizativa que deben desarrollar sus habitantes para el mantenimiento de los espacios comunes. Otra característica que los define es su localización en los confines de la ciudad, en vastas zonas vacantes y sin uso. La mayoría de estos grandes C.U. se ubicaron en la zona sur de la ciudad, tales como el Complejo Urbano Nágera, de 1967, los C.U. Lugano I y II, y el C.U. Mariano Castex, entre otros. El diseño y tipología de esta intervención habitacional se inspira en experiencias que previamente se habían desarrollado en Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial, y que tuvieron como uno de sus principales mentores al arquitecto y urbanista suizo Le Corbusier.

La construcción de estos complejos fue una política habitacional, que a través de la optimización del uso del espacio urbano, intentó construir una respuesta masiva a la falta de vivienda en zonas segregadas con escaso equipamiento urbano (transporte, establecimientos educativos, sanitarios, espacios verdes, entre otros). El malestar urbano vivido en estos espacios, sin embargo, ha inspirado estudios que analizan las patologías constructivas desde la arquitectura o la ingeniería; la segregación social y la sostenibilidad y sustentabilidad de hábitat, desde el urbanismo y la sociología; y las representaciones y usos del espacio en tensión con el espacio planificado, desde la antropología urbana.

La última dictadura militar (1976-1983) continuó con la construcción de estos complejos urbanos dando origen al C.U. Soldati, C.U. Piedrabuena, C.U. Arbarellos y C.U. Villa Lugano. Es importan-

te señalar que, durante este periodo, el gobierno militar comienza a instalar un discurso sobre la ciudad y a realizar intervenciones urbanas que irán configurando un régimen de exclusión que se extenderá en el tiempo y que puede sintetizarse en la expresión del entonces intendente brigadier Cacciatore: *la ciudad hay que merecerla*.

En ese marco, una de las medidas más brutales fue la implementación de un plan sistemático de erradicación violenta de villas y asentamientos. La mayoría de las familias asentadas en estos barrios populares fueron expulsadas de la ciudad, debieron volver a sus lugares de origen sin una alternativa habitacional, y sus casas fueron arrasadas y demolidas con topadoras. Algunos pocos habitantes fueron adjudicatarios de viviendas en los C.U. construidos por la dictadura militar, centralmente en C.U. de Soldati y de Piedrabuena en la ciudad, en el Barrio Ejército de Los Andes, en Ciudadela y en Don Orione, en Claypole.

Con la recuperación de la democracia, la mayoría de las villas que habían sido violentamente erradicadas comienzan a repoblarse, se abandona el paradigma erradicatorio de los asentamientos populares, y se legitima la radicación y el mejoramiento para las urbanizaciones informales y precarias. Sin embargo, estas intervenciones avanzan a cuenta gotas hasta la actualidad, impulsadas por procesos de organización y lucha de sus pobladores. A partir de ese momento, la informalidad urbana en la ciudad crece exponencialmente.

Los complejos urbanos de alta densidad dejan de construirse a mediados de los años noventa (los últimos fueron Mascias, Samoré, Lafuente, Consorcio XVI y Donizetti, destinados a sectores medios y trabajadores de diferentes áreas del Estado). Asimismo, se expande como modalidad de construcción de edificios individuales construidos por cooperativas de trabajo (Covitur, Poder Legislativo, Codepro, Personal del Subterráneo, entre otros) con menor intensidad y en áreas de mayor centralidad urbana.

En todo este período, de fuerte hegemonía en la ciudad del proyecto económico neoliberal, la intervención del Estado local en materia de vivienda merma considerablemente, constituyéndose el mercado como el ámbito casi excluyente de acce-

so a la vivienda. Consecuentemente, en este lapso se agudizaron los procesos de desigualdad y segregación socio espacial generando escenarios de contrastante entre la relegación y exclusión urbana de la zona sur y la revalorización y el ennoblecimiento de zonas ubicadas en el centro y norte de la ciudad para los sectores más acomodados.

En la ciudad, este proceso de mercantilización de la política habitacional fue matizado, entre el 2003 y el 2007 durante la gestión Ibarra/Teleman, por una política habitacional que se caracterizó por la construcción de viviendas como parte del proceso de (re)urbanización de villas de la ciudad sumado a la apertura de calles, liberación de zonas para la generación de espacio público en estos barrios y la extensión de servicios urbanos (Villa 17/Barrio Pirelli, Zavaleta, 1-11-14, Piletones, Villa 15, Fátima)

En cambio, la gestión macrista, como se señaló, se caracterizó por la desinversión en materia habitacional y preeminencia del mercado como ordenador de la política habitacional. En efecto, Mauricio Macri asumió como Jefe de Gobierno en 2007 con la promesa de construir 10.000 viviendas por año. Sin embargo, en sus 8 años de mandato no construyó el equivalente a lo comprometido para un sólo año. Durante sus dos periodos de gestión (2007-2015) se detuvo significativamente el ritmo de construcción, y las intervenciones se redujeron al embellecimiento del espacio urbano y a la regularización dominial de complejos urbanos. También se intentó avanzar, sin éxito, en la regularización de viviendas precarias en villas.

Esta iniciativa “regularizadora” en los conjuntos urbanos, consistía en transferir a sus ocupantes la numerosa cantidad de viviendas cuya titularidad de dominio aún recaía, a través del Instituto de Vivienda (IVC), sobre el Estado de la Ciudad. El IVC, como integrante de los consorcios, era receptor de reclamos y responsabilidades legales y económicas ante, por ejemplo, los juicios por falta de pagos de expensas, o reclamos de personal contratado por el consorcio. Asimismo, se le adicionaban otras demandas como la falta de mantenimiento y arreglos en los edificios (algunos vinculados con vicios estructurales u ocultos), el mantenimiento de ascensores, los problemas de convivencia (muchas veces vinculados al propio

diseño de megaconsorcios con servicios comunes, a los procesos de adjudicación y a la coyuntura económica, entre otros). En la dinámica cotidiana de estos complejos, el IVC aparecía, entonces, como el único canal de interlocución de los vecinos con el Estado local para poder vehicular reclamos y demandas.

La regularización dominial fue presentada como una política progresiva en materia habitacional porque avanzaba en la seguridad de la tenencia de la vivienda, pero perseguía otro fin: desresponsabilizar al Estado de aquellos compromisos que legalmente le correspondían como titular de dominio y desentenderse de aquellos que le corresponden como Estado. Sobre este punto en particular, es necesario afirmar que, más allá de la regularización dominial, hay responsabilidad estatal porque el Estado nunca puede desentenderse de su obligación de garantizar el derecho a una vivienda adecuada. Además, muchas de las obras y mejoras que establecen las leyes de emergencia habitacional de villas y conjuntos urbanos nunca se terminaron, de modo que ahí también existe una indelegable responsabilidad del Estado local. Paradójicamente, la política habitacional del gobierno macrista en la ciudad convivió con una administración nacional que desde la salida de la crisis neoliberal de principios de siglo, promovió políticas de reparación de derechos sociales orientadas a la mejora general de las condiciones de vida de los habitantes. Durante los años de administración nacional kirchnerista, las políticas habitacionales nacionales fueron uno de los motores de la reactivación económica y la generación de empleo, a través del aumento de la inversión pública para la (re)urbanización de asentamientos informales y villas, la construcción y mejoramiento de viviendas mediante la implementación de distintos planes y programas como los Planes Federales I y II, Techo y Trabajo, Mejor Vivir o el Procrear (Ostuni, 2007; Cravino 2012)

En la actualidad, nos encontramos ante un escenario donde el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se ha visto exigido por la Justicia y por organizaciones civiles y sociales a cumplir con las leyes que reconocen el derecho a la vivienda digna y el derecho a la urbanización y radicación de los habitantes que viven en condiciones de precariedad urbana. Luego de años de lucha en las calles y en

los tribunales, el actual Gobierno local se comprometió a urbanizar cuatro villas porteñas (Villa 20, Villa 31, Villa Rodrigo Bueno, Villa Fraga) y a continuar con la (demorada) relocalización de las familias asentadas sobre el Camino de Sirga de la Cuenca Matanza Riachuelo. En este contexto, se encuentran en construcción una importante cantidad de complejos de mediana altura y densidad para la relocalización in situ de familias asentadas en estas zonas precarias de la ciudad.

En el próximo apartado me propongo advertir sobre problemáticas del habitar en los grandes complejos de vivienda social, tanto en aquellos construidos en los años 60 y 80 del siglo pasado como en los más recientes construidos o adjudicados en los últimos 15 o 20 años, en el marco de procesos de (re)urbanización de villas.

EL ESPACIO COLECTIVIZADO: LOS EFECTOS CONTRADICTORIOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Las viviendas de interés social que adoptan la forma de grandes complejos urbanos, o también llamados conjuntos habitacionales, se caracterizan por contar con una gran cantidad de espacios y bienes comunes que los habitantes deben compartir y gestionar. Aquellos construidos entre los 60 y los 80 llegaron a contener 2000 viviendas (Piedrabuena), 3000 viviendas (Soldati) y hasta 6500 viviendas (Savio I y II). Aquellos construidos y en construcción en el marco de procesos de (re)urbanización de villas recientes cuentan con una densidad media, máximo 3 o 4 pisos de altura, y concentran entre 200 y, máximo, 600 viviendas.

Las evaluaciones sobre la performance de estas plazas habitacionales ya construidas arrojan, en primer lugar, que el estado edilicio si bien es disímil, en la mayoría de los casos presenta dificultades de mantenimiento. En algunos, el deterioro edilicio alcanzó niveles de alta gravedad convirtiéndose en un problema social y urbano que demandaba de conocimientos técnicos y recursos económicos que excedían ampliamente la posibilidad de resolución de forma autogestiva por parte de la comunidad de residentes. Los principales problemas que padecen estos complejos se vinculan con condiciones de inseguridad edilicia,

y espacios y bienes de uso común deteriorados, situación que impone para su mejoramiento acciones preventivas y correctivas¹.

A fines de la década del 90, vecinos organizados de diferentes complejos de vivienda social lograron dar visibilidad a su problemática y que el Poder Legislativo local sancionara diferentes leyes que reconocían la necesidad de realizar diagnósticos técnicos y elaborar e implementar soluciones desde el Estado para rehabilitar el parque de vivienda social. La Ley 177/99 constituye la base troncal de estos avances y abarca a varios complejos habitacionales (Lafuente, Samoré, Donizetti, Rivadavia II, Illia, Consorcio XVI, Savio III y Copello). Luego se dictaron leyes específicas para problemáticas puntuales de cada complejo, por ejemplo la Ley 623/01 del C.U. Soldati, la Ley 625/01 del C.U. Illia, la Ley 1333/04, la Ley 1686/05 del C.U. Piedrabuena, entre otras.

Sin embargo, la cuestión edilicia no es la única dificultad. La falta de pago de expensas, la apropiación de espacios comunes u otros tipos de incumplimientos de normas de convivencia, las administraciones vacantes, la estigmatización social de los habitantes, los servicios urbanos limitados y la violencia e inseguridad completan el cuadro de la relegación urbana. En síntesis, una política pública que se propuso solucionar el problema del déficit habitacional generó las condiciones para el surgimiento de otras problemáticas que algunos autores han llamado “el problema de los con techo”.

Para abordar la complejidad del malestar urbano en estos espacios debemos tener en cuenta:

Condiciones sociales del entorno barrial;

- 1) Localización: cercanía o lejanía respecto a la centralidad urbana;
- 2) Conectividad;
- 3) Densidad y altura;
- 4) Antigüedad edilicia;
- 5) Calidad constructiva;
- 6) Tamaño, funcionalidad y accesibilidad;

- 7) Niveles de complejidad organizativa para la gestión de espacios y bienes comunes;
- 8) Costo de mantenimiento;
- 9) Composición social de los residentes;
- 10) La mayor o menor presencia y acompañamiento del Estado en los procesos de relocalización, inserción y mantenimiento;
- 11) Los niveles de participación de los destinatarios en los procesos de relocalización;
- 12) La coyuntura social y económica en tanto se favorezcan condiciones de inclusión o exclusión social.

Todas estas variables influyen en la problemática de los con techo, dan cuenta de su gravedad y dependiendo su desarrollo inciden en la mayor o menor complacencia de los usuarios con su vivienda. Ahora bien, al considerar el grado de satisfacción de los residentes con su hábitat, se deben tener en cuenta tres escalas de análisis: vivienda, complejo habitacional y barrio (Cravino, 2012).

Cuando el malestar se refiere a la vivienda propiamente dicha, en la mayoría de los casos se vincula a la calidad constructiva, al tamaño inadecuado para la cantidad de integrantes o a su imposibilidad de agrandarla o de convertirla en un local comercial. En síntesis, si se adapta o no a las necesidades cambiantes de la vida familiar.

Más recientemente, a partir de 2016, con el aumento desmedido de las tarifas de los servicios básicos y esenciales como el agua, la luz, el gas, el ABL y las expensas, se ha adicionado un nuevo problema que complejiza los existentes, en la medida en que la vivienda se ha convertido en un bien aún más costoso de mantener.

Cuando el eje está puesto en el complejo habitacional, en general está vinculado a los conflictos de convivencia por la falta de mantenimiento de los espacios comunes, la apropiación individual de espacios colectivos (por ejemplo, espacios circundantes a los departamentos de las plantas bajas que son apropiados para convertirlos en locales) y los altos niveles de morosidad en el pago

1. Ver Informe de Auditoría 1.16.09 IVC Relevamiento del Estado, Seguridad e Infraestructura de los conjuntos habitacionales del IVC.

de expensas, lo que conlleva la imposibilidad de una gestión consorcial adecuada.

Finalmente, el entorno barrial es otro de los aspectos que evalúan los residentes a la hora de dar cuenta de los mayores o menores niveles de (dis) conformidad con la vivienda. Cuestiones como el acceso a escuelas públicas cercanas, a comercios, a centros de salud, a vías de comunicación y transporte público fluido que garanticen una buena conectividad con otras zonas de la ciudad, a una adecuada iluminación pública y limpieza de las calles, a sentirse seguros en relación a robos, delitos u otros tipos de violencia urbana, son parte del listado de reclamos.

PROCESOS DE (RE)URBANIZACIÓN DE VILLAS: DESAFÍOS PRESENTES

Desde diciembre de 2007 el PRO gobierna la Ciudad de Buenos Aires. Mauricio Macri fue Jefe de Gobierno durante dos períodos. En 2015, Horacio Rodríguez Larreta lo sucedió en el cargo. Si bien la visión (neo) liberal sobre el Estado, el mercado, y la sociedad es compartida por ambos, en lo que respecta al hábitat popular, en particular las villas de la ciudad, sus modos, recursos y niveles de intervención difieren. Durante la gestión de Macri predominó la visión más estrictamente liberal sobre el accionar del Estado local en villas. Las acciones se centraron, como ya mencioné, en la regularización dominial -recordemos los postulados de De Soto (2000) sobre la titulación asentamientos informales- y el maquillaje urbano (Cravino, 2016) a partir del embellecimiento de fachadas y espacios comunes con bajo presupuesto y subejecución de las partidas.

Durante la gestión de Rodríguez Larreta (2015-19) se vislumbra un aumento presupuestario significativo y la ejecución de procesos de (re)urbanización de villas destacándose la construcción de complejos habitacionales de mediana altura y densidad para relocalizar in situ a sus habitantes en cinco villas de la ciudad. Si bien la construc-

ción de complejos en el marco de estos procesos de (re)urbanización no es nueva², lo novedoso es que de alguna forma se retoman los niveles de ejecución que se habían perdido con el primer y segundo gobierno macrista, construyéndose en paralelo viviendas en la Villa Rodrigo Bueno, Villa Fraga, Villa 20, Villa 31 y aquellas destinadas para las familias asentadas en el Camino de Sirga en el Riachuelo.

La explicación para este cambio obedece a una serie de motivos. En principio, la larga y sostenida lucha de los habitantes de estos barrios, que junto con organizaciones de derechos humanos, civiles, sociales y políticas han logrado visibilizar esta problemática e imponer la necesidad de un plan de acción gubernamental. También fueron importantes las sentencias judiciales que en defensa de los pobladores obligaron al Gobierno de la Ciudad a tomar medidas de acción. Finalmente, la (re)urbanización de estas villas está ligada a proyectos de desarrollo urbano circundantes. Esto quiere decir que el interés no solo está puesto en mejorar la calidad de vida de los habitantes sino en desarrollar zonas de la ciudad para lo cual se hacen necesarias estas intervenciones.

Dada la experiencia previa y los resultados disímiles pero en su mayoría insatisfactorios que han arrojado las políticas de construcción de grandes complejos urbanos, me pregunto cómo hacer que la actual política de (re)urbanización de villas sea realmente parte de la solución y no del problema. Bourdieu³, ya a fines de los años 70 del siglo pasado, al analizar la vida en los *Habitation à Loyer Modéré* -grandes parques de vivienda pública y social en alquiler- advertía que el realojamiento, paradójicamente, puede empobrecer a una familia, en la medida que le hace perder el equilibrio que aseguraba su supervivencia. Así, la vivienda moderna, contradictoriamente, se convierte en un obstáculo a la entrada en la vida moderna que parecía prometer. También nos advertía que lo que sucede en los *Grands Ensembles* franceses está vinculado, de manera directa, a las condiciones materiales de existencia de quienes allí residen.

2. Se han comenzado a construir a mediados de los '90 y tuvieron su mayor producción desde ese entonces hasta el año 2007 cuando se construyeron los complejos habitacionales en: Villa 20, Villa 17, Villa 6, Villa Zabaleta, Villa 1-11-14, Los Piletones, Villa Cartón, Villa 3-Fátima, Villa 15. Luego entre 2007 y 2015 esta intervención merma considerablemente y retoma su ejecución en 2016.

3. Bourdieu, Pierre (2006) ARGELIA 60. Estructuras económicas y estructuras temporales. Siglo XXI Editores Argentina.

En un escenario de ajuste, inflación y pérdida de derechos, es evidente que los objetivos de desarrollo e inclusión enunciados como el horizonte de la política habitacional serán fuertemente erosionados. El malestar urbano es el resultado de sucesos o procesos cuya lógica no está exclusivamente vinculada a las urbanizaciones mismas sino en los mecanismos más globales que organizan la vida de los sectores populares, parafraseando a Bourdieu (1999), “no es la concentración vertical de los habitantes la que produce esos problemas, sino que esos problemas son el resultado de la concentración vertical de las dificultades”.

PALABRAS FINALES

Revisar los antecedentes de la actual intervención urbana me lleva a advertir sobre concepciones y errores del pasado, sobre todo en un contexto social y económico que en los últimos años se ha complejizado en términos de fragmentación, pobreza, vulnerabilidad y desafiliación social; pero también a enfatizar que sin la implementación de una política económica que fomente el desarrollo y la inclusión social muy difícilmente el resultado de estas políticas sectoriales sea exitoso en términos de igualdad y justicia espacial.

Ante la actual política de urbanización de villas de la ciudad se vuelve imprescindible retomar los principios políticos, teóricos y jurídicos del concepto de hábitat, entre otros, y lograr efectivizarlos en la política pública que se está llevando

a cabo. En este sentido debe desplegarse una política integral que garantice la efectividad de los diferentes derechos sociales y urbanos en el nuevo espacio habitado contemplando las diferentes escalas ya detalladas: vivienda, complejo y entorno barrial.

Otro aspecto a considerar, también, es la temporalidad de la acción estatal en cada momento de su intervención. Durante la planificación, ejecución y adjudicación de la nueva urbanización es imprescindible la participación y construcción colectiva con los propios destinatarios de la política pública pero también con organizaciones de la sociedad civil y organismos de defensa de los derechos de los ciudadanos, que permita ejecutar acciones consensuadas y realizar evaluación de las mismas.

En el proceso pos adjudicación, uno de los riesgos que debe evitarse es motivar procesos de gentrificación o exclusión por falta de capacidad para hacer frente a las obligaciones económicas inherentes a mantener la vivienda. También el Estado debe monitorear de cerca el desenvolvimiento de la futura autogestión y capacidad económica de las comunidades consorciales para lograr el mantenimiento adecuado de los bienes y espacios de uso común, y desarrollar acciones cogestivas (Comunidad-Estado) cuando la autogestión no sea efectiva. La (re)urbanización debe ser integral pensando en el espacio urbano en su conjunto y no solo en el fragmento espacial que constituye el complejo habitacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, Pierre (2006) ARGELIA 60. *Estructuras económicas y estructuras temporales*. Argentina, Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, Pierre (1999) *La miseria del mundo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Cravino, Cristina y Palombi, Ariel (2015) *El macrismo ¿neoliberal? política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 8, num. 5. Colombia, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Cravino, Cristina (org.) (2012) *Construyendo barrios*. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires (2004-2009). Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- De Soto, Hernando (1987) *El otro sendero*. México, Editorial Diana.
- Informe de Auditoría 1.16.09 IVC Relevamiento del Estado, Seguridad e Infraestructura de los conjuntos habitacionales del IVC.
- OSTUNI, Fernando (2009) *“Políticas Habitacionales Nacionales y Escenarios Locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires”*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas – UBA.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (2005) *Los con techo*. Un desafío para la política de vivienda social. Santiago, Ediciones Sur.
- Yujnovsky, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, GEL.