

Introducción al Dossier

Dra. Mercedes Di Virgilio y Dra. María Carla Rodríguez

El déficit habitacional en Argentina afecta a más de un tercio de los hogares, con estimaciones que indican que hasta el 55% vive en condiciones deficitarias. En 2010, se identificaron 2.600.000 hogares que necesitaban mejoras críticas y 1.300.000 que requerían vivienda nueva. A pesar de que los datos son antiguos, la situación parece haber empeorado desde el censo de 2022, donde el crecimiento de hogares (29%) superó al crecimiento poblacional (13.7%). La composición del déficit ha cambiado; los hogares en viviendas precarias recuperables han aumentado, especialmente en barrios populares, donde se encuentran aproximadamente 1.237.795 familias. A lo largo de las décadas, la cuestión de la vivienda ha sido descuidada por las políticas sociales nacionales, a pesar de algunas iniciativas como el Programa de Mejoramiento de Barrio (PROMEBA) y el Procrear, que han tenido continuidad a través de distintos gobiernos. Asimismo, en 2021, se creó el Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) dotando de jerarquía, visibilidad y recursos para el desarrollo de las obras a los ahora denominados barrios populares.

Sin embargo, la llegada de Javier Milei al gobierno en diciembre de 2023 marcó un fuerte retroceso en las políticas sectoriales. Por un lado, su administración desmanteló el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, relegando la cuestión habitacional de la agenda pública. Por el otro, desfinanció el FISU, poniendo en stand by la política de integración socio-urbana. De este modo, las recientes decisiones gubernamentales amenazan con empeorar aún más las condiciones de acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad para amplios sectores de nuestra sociedad.

En este marco, este Dossier reúne artículos que abordan distintos aspectos sobre la cuestión habitacional y el acceso a la ciudad, entre los diferentes grupos sociales y en los distintos contextos urbanos que caracterizan al país. Asimismo, consideran el papel

que juegan los gobiernos subnacionales en el actual contexto, así como algunos colectivos involucrados en la cuestión urbana actual.

En este derrotero, el trabajo de Lucía Brañas y Azul Aylén Ferreyra, analiza las percepciones y legitimaciones de los sectores medios de la Ciudad de Buenos Aires sobre los distintos tipos de ferias promovidas y no por el GCBA durante 2023. En función del tipo de producto ofrecido -artesanías, frutas, verduras y alimentos frescos e indumentaria- identifican la relación entre dichas percepciones y la localización geográfica de las distintas ferias, así como con los distintos tipos de actores que realizan la práctica de venta, y la existencia, o no, de estigmatizaciones sobre los mismos.

El artículo de Gonzalo Elizondo indaga sobre la construcción de confianza como desafío que enfrenta el Estado a la hora de implementar políticas de reurbanización en barrios populares. Tomando como caso de estudio los programas de reurbanización iniciados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2016, estudia la implementación realizada por el Instituto de Vivienda de la Ciudad en Rodrigo Bueno para el período 2016 - 2019. Distingue tres etapas, poniendo atención a los efectos de la desconfianza barrial sobre la implementación, el rol que ocupan las arenas de negociación y conflicto, la incidencia de los regímenes institucionales y los repertorios de políticas implementados por los distintos funcionarios involucrados.

Oliver Davenport, Cecilia Zapata y Agustín Bidinost abordan la retirada del Estado en materia habitacional en el municipio de Quilmes en la era libertaria. Reconstruyen las consecuencias sociales de la desarticulación del entramado de políticas de hábitat dirigidas a barrios populares durante el primer año y medio de la gestión de Javier Milei (iniciada en diciembre de 2023) y dan cuenta de los efectos negativos que provocó el proceso en términos habitacionales, sanitarios, socioeconómicos, ambientales, urbanísticos y de género. Si durante el gobierno de Fernández las intervenciones estatales fueron paliativas, sin embargo operaban como soporte para el desarrollo de un entramado social y de organización política de los territorios, que luego fue intencionalmente desarmado, incrementando la exclusión.

Agustina Girado, analiza el accionar del Consejo Local de Hábitat de la ciudad de Azul (provincia de Buenos Aires) en el marco de la ocupación de un predio contaminado. A partir de una investigación etnográfica, indaga las formas en que este espacio, creado bajo la Ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, permitió disputar la

administración estatal de la informalidad urbana en una ciudad media, articulando demandas sociales, normativas provinciales y prácticas situadas. En un contexto de creciente judicialización y criminalización de las tomas de tierra, así como del desfinanciamiento de las políticas de hábitat, se advierte que el consejo operó como una trinchera institucional en la gestión del conflicto, a partir de habilitar negociaciones interinstitucionales y de sentar las bases para una política de relocalización con enfoque de derechos.

Finalmente, el artículo de Gasull, Ginestar y Guibo, analiza la implementación de la política de integración sociourbana entre 2016 y 2024, en tres etapas correspondientes al período de ejecución en la provincia de Mendoza, desde dos dimensiones: su carácter institucional y el componente urbano-ambiental. Para ello combina fuentes oficiales sobre datos sistematizados del RENABAP con entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos y técnicos/as del organismo, empleados municipales, movimientos sociales y organizaciones de base que son parte del entramado de la política. Los principales resultados arrojan que la política se ha ejecutado en todo el territorio provincial y que los avances por municipio están asociados con la capacidad de adaptación y reconocimiento de la comuna local. Si bien ha existido una gran cantidad de dificultades, se han desarrollado 36 proyectos de obras tempranas (POT) y 1 proyecto ejecutivo general (PEG) a gran escala.

Los cinco textos, aunque abordan objetos empíricos distintos –ferias urbanas, un proceso de reurbanización barrial, el desmantelamiento de políticas de hábitat, un consejo local, la implementación provincial de un programa nacional– convergen en un diagnóstico común sobre las ciudades como territorios en disputa política y social y revelan las complejas dinámicas mediante las cuales el Estado, las políticas públicas y los actores sociales configuran, legitiman o cuestionan los usos del espacio, el acceso a la vivienda y los límites de la convivencia urbana en la Argentina actual.

Un primer eje común es el rol central y contradictorio del Estado. Su intervención –o su ausencia– que se erige como factor determinante que estructura percepciones, oportunidades y conflictos. Por un lado, actúa como un agente de orden y legitimación, tal como muestran Brañas y Ferreyra, donde el respaldo institucional del GCBA dota de "orden" a ciertas ferias, mientras que su omisión estigmatiza a otras como prácticas caóticas e ilegítimas. De modo complementario, Girado presenta al Consejo Local de

Hábitat (CLH) como un espacio estatal que busca reinventar la gestión pública, encauzando un conflicto de ocupación desde una perspectiva de derechos. Por otro lado, los textos de Elizondo y Davenport et al. exhiben la faceta desordenadora y deslegitimadora del Estado: la descoordinación, los errores en la implementación y, sobre todo, la decisión política de desfinanciar programas, generan desconfianza, profundizan asimetrías y desarticulan tejidos sociales preexistentes. Esta ambivalencia, reafirma que el Estado nunca es neutral; es siempre un campo de batalla donde se definen inclusiones y exclusiones. Gasull et al. evidencian de manera concreta la tensión interna dentro del aparato estatal y entre éste y el mercado. Por un lado, la SISU opera con una lógica de derecho y desmercantilización, promoviendo el acceso a servicios básicos. Por otro, choca frontalmente con la lógica mercantilista de las empresas prestadoras de servicios (luz, gas), lo que limita severamente su impacto (ej., imposibilidad de conectar gas, perpetuando el uso de leña).

Precisamente, un segundo eje común es la presencia de conflictos y luchas simbólicas por la definición de lo legítimo en el espacio urbano. Brañas y Ferreyra lo conceptualizan explícitamente como "luchas simbólicas" que se libran en las ferias, donde se disputan los sentidos sobre qué prácticas y qué actores merecen pertenecer al espacio público. Elizondo observa esta pugna en las "arenas de negociación y conflicto" entre vecinos, delegados y funcionarios, tensionadas por criterios de merecimiento y presiones políticas. Girado analiza precisamente la gestión de un conflicto particular y su desplazamiento de un marco legal-penal a uno de derechos sociales. Davenport et al., en una escala más amplia, describen el conflicto macro político entre modelos de Estado: uno que, paliativamente, intenta reducir déficits habitacionales y otro que, mediante el "déficit cero", abandona esa responsabilidad, con efectos materiales devastadores. Asimismo, la tensión que identifican Gasull en la relación de la SISU con las empresas prestadoras de servicios, constituye un reflejo material de la "lucha simbólica" que Brañas & Ferreyra veían en las ferias, y de la pugna entre modelos de Estado que Davenport et al. sitúan a escala nacional y muestra que incluso en gobiernos que impulsan políticas inclusivas, la implementación topa con estructuras económicas y regulatorias enquistadas.

Estas disputas materializan, en un tercer eje común, referida a las dinámicas concretas de inclusión y exclusión, y la construcción de un "otro" estigmatizado. El

análisis de las ferias detalla cómo se valora positivamente al "vecino" o al "artesano" y se rechaza al vendedor "ajeno", asignándole un bajo grado de membresía social. En el barrio Rodrigo Bueno, estudiado por Elizondo, la histórica desconfianza hacia un Estado ausente y la lucha por definir quiénes son merecedores de una vivienda nueva, ejemplifican estas fronteras. Davenport et al. muestran la exclusión más cruda: el despojo material y político que resulta del retiro estatal, que deja a los habitantes de barrios populares pagando el costo del ajuste. Frente a esto, la experiencia del Concejo Local de Habitat en Azul, relatada por Girado, se presenta como un esfuerzo institucional por evitar arbitrariedades e incluir a los ocupantes en una solución, reconociéndolos como sujetos de derecho. El texto de Gasull et al., por su parte, profundiza en el "cómo" de los procesos de inclusión/exclusión: mediante un análisis de la dimensión espacial y jurídico-administrativa. Explica que el objetivo de la política no es solo mejorar, sino "ordenar" y "consolidar" para permitir la posterior regularización dominial y la exclusión del barrio del RENABAP. Este es un matiz crucial: la política de inclusión socio-urbana tiene como horizonte (al menos en el plano discursivo-programático) la *eliminación de la categoría "barrio popular"* del registro, mediante su integración formal a la ciudad. Sin embargo, simultáneamente admite que otras acciones estatales (lotes con servicios) implican la expansión de la mancha urbana. Esta dualidad refleja la tensión permanente entre regularizar lo existente y, a la vez, expandir la frontera urbana de modos que pueden reproducir nuevas formas de informalidad.

Finalmente, los cinco trabajos coinciden en subrayar la centralidad de lo político por sobre lo técnico. La implementación de políticas está siempre sujeta a presiones, tiempos electorales (Elizondo), reconfiguraciones político-partidarias (Girado) y, fundamentalmente, a la voluntad política de sostener o dismantelar financiamiento y agendas (Davenport et al.). La planificación urbana y las políticas de hábitat son, en esencia, expresiones de un proyecto de sociedad.

Pese a estos fuertes ejes comunes, los textos presentan matices significativos derivados de su escala de análisis, su enfoque disciplinar y su posicionamiento. En cuanto a la escala, Brañas y Ferreyra operan a nivel micro-espacial y simbólico, analizando percepciones en espacios públicos concretos. Elizondo y Girado y Gassul, Ginestar y Guibo adoptan una escala mesoinstitucional, siguiendo de cerca los procesos de implementación en un barrio en un consejo local y de un programa en un territorio

provincial. Davenport et al. toman una perspectiva macro-política y estructural, evaluando el impacto de un cambio de ciclo gubernamental sobre un conjunto amplio de territorios y programas.

Los enfoques frente a la informalidad y el conflicto también varían: mientras Brañas y Ferreyra diagnostican los mecanismos de estigmatización, y Elizondo describe los desafíos de gestión, Girado y Gasull proponen mecanismos institucionales alternativos de las políticas existentes y Davenport et al. denuncian las consecuencias de su abandono. Esta diferencia se vincula con los marcos disciplinarios predominantes: sociología/antropología urbana en el primero, ciencia política en el segundo, economía política del hábitat en el tercero, antropología política del Estado en el cuarto, arquitectura y urbanismo en el quinto. Así, el tono oscila entre lo analítico-académico (Brañas & Ferreyra, Elizondo), lo propositivo (Girado, Gasull, Ginestar y Guido) y lo abiertamente crítico y denunciante (Davenport et al.).

En conclusión, la articulación de los cinco trabajos ofrece un mapa multifacético de la cuestión urbano-habitacional. Brañas y Ferreyra explican cómo se naturalizan las jerarquías sociales en la vida cotidiana de la ciudad. Elizondo muestra la dificultad operativa y política de revertir exclusiones históricas, incluso con intenciones de hacerlo. Girado aporta un ejemplo de cómo podría reinventarse la institucionalidad estatal para gestionar conflictos con mayor justicia. Davenport et al. explican por qué, en un cambio de ciclo político, esas experiencias y procesos suelen ser frágiles y reversibles. Gasull, Ginestar y Guido aportan una evaluación técnica-programática de una política en marcha (Gasull et al.) dotada de perspectiva crítica ambiental y urbanística. En su conjunto, demuestran que el hábitat y el espacio público son campos privilegiados donde se materializa la pugna entre un modelo de ciudad como bien de mercado, ordenado y excluyente, y otro que, con enormes tensiones, aspira a ser un espacio de derechos, democratización y justicia social.

De este modo, el dossier propone un espacio de intercambio que contribuye a dotar de densidad teórica y analítica una problemática que afecta negativamente y tensiona la vida cotidiana de enormes mayorías de nuestra población, y busca interpelar lecturas sectoriales y políticas simplistas.