

QUID 16

REVISTA DEL ÁREA DE ESTUDIOS URBANOS
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA

Nº6
NOV.2016
OCT.2017

⋮
⋮
⋮

TEMÁTICA
ABIERTA

¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015

Denise Brikman

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires.
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina
E-mail: denisebrikman@gmail.com

Fecha de recepción: 11 de abril de 2016

Aceptación final del artículo: 14 de septiembre de 2016

El siguiente trabajo busca analizar el accionar de los organismos encargados de desarrollar las políticas públicas en las villas de CABA, durante el período 2011-2015. Mediante la descripción de las propuestas y planes llevados a cabo por los organismos competentes buscaremos develar el discurso estatal que las sustenta y contrastarlo con las prácticas estatales concretas.

En primer lugar, se tratará de esbozar cómo se han ido transformando las instituciones competentes hasta conformar el organigrama del período 2011-2015. En segundo lugar, se buscará describir el proceso de surgimiento de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y la conformación de un nuevo modelo de gestión, desde un análisis del discurso estatal. Por último, trataremos de contrastar dicho discurso con los programas desarrollados, las obras públicas y el presupuesto destinado, con el fin de observar las contradicciones y puntos de encuentro entre el discurso y la práctica.

Se tratará de aportar a la comprensión de las políticas de urbanización desarrolladas en la CABA durante los últimos años, sus actores principales y los alcances y limitaciones de los programas y líneas de acción desarrollados.

Palabras clave: *políticas de urbanización de villas, informalidad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Modelo de gestión*

Social Management of Habitat? The politics of "PRO" in slums of Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

To begin with, we will try to show what sort of transformations of the related institutions took place during the period 2011-2015. Then we will aim to describe the process of emergence of the Habitat and Inclusion Secretary (Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) and the conformation of a new model of management. Finally, we will contrast the official discourse with the actual programs, public works, and

designated budget, searching for contradictions and encounter points between words and practice.

We will aim to contribute to the comprehension of urbanization policies in the latest years, their main actors, scopes and limitations of the developed programs and lines of action.

Key words: *urbanization policies, informality, Buenos Aires City, Management model.*

Introducción

El objetivo de este trabajo¹ es describir y analizar el accionar de los organismos encargados de desarrollar las políticas públicas en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), desde el 2011 a 2015. Periodo que inicia con la segunda gestión del PRO² en la Ciudad en el 2012, y se caracteriza por la creación de la Secretaria de Hábitat e Inclusión -SECHI-, considerado un actor fundamental en la política de villas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bs. As (GCBA). A partir de una descripción de las propuestas y políticas anunciadas trataremos de rastrear qué organismos intervienen y analizar su discurso, detectando las contradicciones y puntos de consenso. Posteriormente identificaremos de qué manera dichos discursos se materializan en acciones concretas, en prácticas estatales.

Para ellos, se empleó una estrategia metodológica cualitativa, que combina fuentes primarias y secundarias, permitiendo el dialogo entre los relatos de los empleados, funcionarios públicos de los organismos³, el discurso oficial recogido de documentos y portales oficiales y las practicas efectivizadas.

El análisis de los discursos se trabajará en tres niveles: I. Discursos oficiales presentes en materiales de difusión que permiten reconstruir la concepción de la política en términos programáticos. II. Relatos de funcionarios públicos que visibilizan modalidades de proyección y ejecución de las políticas III. Testimonios

¹ Este artículo parte de una investigación en curso que busca analizar las intervenciones orientadas a la urbanización de villas desde el 2007 a la actualidad, haciendo foco en Villa 15-Ciudad Oculta, teniendo en cuenta los actores involucrados (sociales y estatales), sus lógicas de actuación, y los impactos de estas intervenciones en torno a la segregación socio-espacial.

² El PRO llega a la jefatura del Gobierno de la CABA en 2007 de la mano de Mauricio Macri, que es reelegido como jefe de gobierno en el 2011.

³ Mediante entrevistas en profundidad. La cantidad de entrevistas realizadas estuvo sujeta a los requerimientos de información necesarios para describir las políticas desplegadas y tener una visión global de la intervención de los distintos organismos.

de empleados de los organismos competentes que permiten el análisis discursivo de quienes ejecutan e implementan la política en el territorio⁴.

Si bien reconocemos que la política pública se co-construye entre diversos actores, consideramos que el Estado juega un rol fundamental debido a su incidencia en los procesos de producción de la Ciudad. En este artículo la mirada se centrará en los discursos y acciones del Estado, reconociendo que para comprender cabalmente estos procesos es necesario integrar la mirada de otros actores en el territorio⁵.

Para comprender los discursos y acciones del Estado debemos entender que el mismo no es un instrumento monolítico sino una relación social, que condensa relaciones de fuerza (Sousa Santos, 2003). Analizar las políticas de urbanización nos permitirá develar las posiciones hegemónicas del Estado, teniendo en cuenta las tensiones que pueden existir entre las instituciones estatales (Oszlak y O'donnell, 1976). Como sostiene Thwaites Rey (2007) es necesario analizar las relaciones de fuerza que se dan en el Estado, entendiéndolo, por un lado, como el espacio donde se realiza la unidad de las clases dirigentes y a la vez, como una compleja red de instituciones y organismos que construyen el consenso para la reproducción del sistema.

Cuando hablamos de políticas de urbanización nos referimos a las diversas intervenciones del Estado sobre la ciudad integrando distintos niveles -lo físico, lo social y lo institucional- con el fin de mejorar las condiciones urbano-habitacionales (Bettatis, 2012). A grandes rasgos, están orientadas a solucionar los problemas de la informalidad⁶. Clichevsky (2003) propone distintos tipos: las que tienen como objetivo la *regularización dominial*, es decir la tenencia de la tierra; y las que se orientan al mejoramiento *urbano-ambiental* de los barrios, y las políticas integrales que articulan las anteriores. A la tipología anterior, Fernandes (2008) suma la regularización social, a través de programas de generación de empleo y

⁴ Por funcionarios entenderemos a aquellos que actúan con cierto nivel de jerarquía y que ocupan roles de dirección/coordinación en dichas instituciones. En cambio, empleados serán aquellos que ocupan roles de menor nivel jerárquico.

⁵ Este artículo es parte del proceso de producción de la tesis de Maestría donde se abordan las políticas de urbanización de villas mediante el análisis de los discursos, acciones y estrategias desplegadas por los distintos actores intervinientes, las instituciones Estatales como los actores sociales.

⁶ Siguiendo a Clichevsky (2000) la informalidad puede ser entendida desde dos dimensiones: debido a la falta de títulos de propiedad, aspecto dominial, y, en segundo lugar, la informalidad desde el punto de vista urbano-ambiental, es decir, territorios que no poseen las características adecuadas a las normativas urbanas (terrenos inundables, difícil acceso, falta de servicios primarios, cercanía con basurales, etc.).

renta. Las diversas formas de intervención varían según los objetivos, los costos, la visibilidad, el apoyo de los organismos internacionales, la acción de los actores sociales, etc. A la vez, las políticas de regularización son acompañadas por políticas de mejoramiento y de producción de vivienda nueva.

Diversos autores (Torres, 2006; Oszlak, 1991; Bettatis, 2012; Lekerman, 2005; Arqueros et. al., 2011) han analizado el surgimiento de las villas en Argentina y han indagado las diferentes intervenciones estatales en dichos territorios y poblaciones. Podemos distinguir tres momentos -que se superponen y dialogan entre sí-: políticas de erradicación, que priman desde el surgimiento de las villas hasta el fin de la dictadura (1950-1983); políticas de radicación desde la vuelta de la democracia hasta la década del 90, con la ordenanza 39.753⁷ como hito que establece el derecho de la población villera a permanecer en su territorio; y políticas de urbanización durante las últimas décadas a partir de la sanción de la ordenanza 44.873 en 1991, la cual incorpora a las villas en la zonificación del Plan Urbano -con la denominación U31-, y la Ley 148, que declara como prioritaria la atención de la problemática de las villas. El análisis de las políticas desarrolladas por el GCBA en villas desde el 2011, se ubica en el último de los momentos descriptos. En ese marco, algunos autores (Bettatis, 2012) y organizaciones sociales, comienzan a hablar de políticas de re-urbanización dándole reconocimiento a los procesos previos realizados por los habitantes.

1. El discurso, lo que se construye y se deja ver

1.1 Estructura y Funciones

En 1998, se dicta la Ley 148, sentando las bases para la creación del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) buscando promover la integración de las villas con el resto de la Ciudad, a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV).

En el 2000, la Ley 470 crea la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), una sociedad del Estado, con el fin de urbanización los asentamientos informales de la zona sur. Previo al 2003, la CMV fue el organismo responsable de desarrollar las políticas públicas de vivienda, incluyendo la urbanización de villas. En el 2003, mediante la

⁷ La cual plantea las principales pautas del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios.

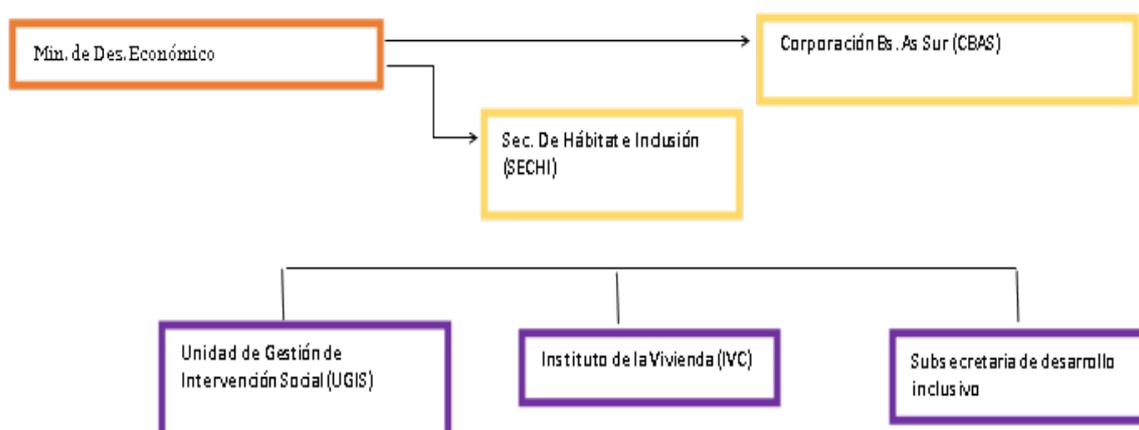
Ley 1251, dicho organismo es reemplazado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).

Hasta el 2007, el IVC será el encargado de planificar y ejecutar todas las políticas relacionadas a la problemática de la vivienda, inclusive en las villas mediante el PRIT. Desde entonces, con el inicio de la gestión del PRO, la política habitacional sufre transformaciones relacionadas con la aparición de nuevas instituciones. Se crea la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social), con las tareas de mantenimiento y solución de situaciones de emergencia en villas, y el Programa PROSUR Hábitat -dentro de la CBAS-, organismos que llevarán a cabo las funciones del IVC en las villas.

Entre el 2011 y el 2015 dos ministerios se encargarán de la política habitacional en CABA: el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Desarrollo Económico. Sólo el último tendrá competencias en vivienda social y ciudad informal, conteniendo a la SECHI (Secretaría de Hábitat e Inclusión) y otros organismos.

En el 2011 se crea la SECHI, encargado de la urbanización e inclusión social de las villas. Su creación marca un punto de inflexión en la política villera, introduciendo nuevos elementos, en principio discursivos. Subsumirá bajo su órbita a las instituciones preexistentes: IVC y UGIS, mientras la CBAS seguirá siendo independiente. Se suma la Subsecretaría de Desarrollo Inclusivo para *diseñar políticas, programas y proyectos para la integración de las villas.*⁸

Cuadro 1: Organigrama del GCBA.



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por Ministerio público tutelar (2014).

⁸ Documento de Trabajo N° 19, Asesoría Tutelar, Ministerio Público Tutelar de la CABA.

Retomaremos tres ideas centrales que aparecen en los materiales oficiales expresando la perspectiva de la política: el despliegue de políticas integrales, el rol de la SECHI como coordinador de la política, y la voluntad de reducir la desigualdad entre el norte y el sur.

Discursivamente, retomando documentos oficiales, la SECHI tiene como objetivo *diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios (NHT) y asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*⁹. Se encargará de coordinar las acciones realizadas por las diversas áreas de gobierno, con el fin de desarrollar una acción integral mediante proyectos de urbanización (ordenamiento del suelo y dotación de servicios básicos), urbanismo social y proyectos sociales, culturales, deportivos, etc.¹⁰.

Si bien formalmente los anteriores son los objetivos y funciones, en los discursos de quienes llevan a cabo las políticas se expresan contradicciones: “La secretaría sólo tiene competencia sobre el espacio público. Hacemos canchas, plazas, tendido cloacal y pluvial, trama urbana” (Funcionario/a SECHI, 2015). “La SECHI hace obra pública, sólo en los pasillos.” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

En estos relatos, es claro el rol de la intervención en el espacio público, relegando otro tipo de acciones asociadas a servicios o mejoramiento de vivienda, necesario para el desarrollo de una política integral. Podríamos pensar que los otros organismos desempeñar dichas tareas, y la SECHI cumple un rol articulador, pero no es lo que sucede. Si bien en los papeles la Secretaría surge con dicho rol, en los discursos hay un enorme desconocimiento de las tareas de los otros organismos: “Hay varias instituciones. Esta el IVC, el MDU, PROSUR...pero cada uno tiene delimitado muy bien lo que tiene que hacer. Que hace cada uno no sé muy bien.” (Funcionario/a SECHI, 2015).

Algo similar sucede con los empleados:

De la SECHI dependía la UGIS, dependía el IVC, Corporación. Solo en términos formales contenía a los otros organismos, en términos de organigrama, en términos reales no. Por la histórica de cada uno, cuestiones política y falta de espacios de coordinación, cada

⁹ Información obtenida del Decreto 660/11.

¹⁰ Información obtenida de SECHI (2015) De Villa a Barrio; SECHI (2015) Proyecto Urbano Integral, un nuevo modelo de gestión.

institución interviene en los territorios desarticuladamente y cuando hay que coordinar cada uno tiene sus tiempos y obligaciones (Empleado/a Portal Inclusivo, UTIU, 2016).

Analizando algunas tareas y funciones del IVC y CBAS hay informaciones diferentes. Para los funcionarios la regularización dominial le compete al IVC, en cambio, para los empleados, a la CBAS. Estos últimos, desconocen al IVC como organismo que intervenga en villas, sosteniendo que actúa sólo en la ciudad formal.

Podríamos pensar que las contradicciones entre los discursos oficiales, de empleados, y funcionarios, puede tener relación con la multiplicidad de organismos competentes, profundizada desde el 2011 con la creación de la SECHI, la descentralización de funciones del IVC y la consolidación de la UGIS y la CBAS como organismos de peso en la política en villas. La fragmentación, desarticulación y multiplicidad de instituciones con competencias similares generó vacíos de acción, como en el caso de la regularización dominial o el mejoramiento y construcción de vivienda a gran escala.

Como ya mencionamos, la Secretaria surge con la premisa de la existencia de desigualdades entre el norte y sur, y *de barreras urbanas que potencian la segregación*. Por ello, se propone montar instituciones abocadas a reducir estas desigualdades. Dichas instituciones, “orientan sus políticas a la inclusión, buscando construir un modelo de intervención urbana integral que permita disminuir la segregación que existe entre la ciudad formal y la informal” (Informe UTIU, 2014). Dicho elemento, no aparece con centralidad en los discursos ni de los funcionarios ni empleados, aunque es posible rastrearlo en la idea de “conectar la ciudad formal con la informal”. Si hay coincidencias, en el rol central que tendrá la noción de inclusión en la política de la SECHI.

A la vez, en los discursos de los empleados de los portales se observa cierto cuestionamiento a concebir las intervenciones de los últimos años como integrales: “La urbanización es muy complejo, porque urbanizar no es dar vivienda, es hacer un proceso integral. Pero tampoco es tirar línea de cloaca y luz, es accesibilidad, que los bondis pasen y respeten la frecuencia, lo que es viabilidad, lo que es espacio público, vivienda, es integrar. ¡No es solo hacer canchita, es todo!” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

En síntesis, si bien la SECHI surge con objetivos amplios en los relatos es posible detectar que no todos los objetivos están jerarquizados de igual manera y, en algunos casos, se desconocen totalmente, como el de promover el acceso a la vivienda. Podríamos sostener que en el nivel del discurso formal se visualiza una política integral con una concepción del problema de las villas con múltiples aristas, que en los discursos de los funcionarios y empleados entra en tensión.

1.2 El bagaje ideológico de la política: conceptos nodales

La creación de la SECHI, y las políticas desplegadas en los años subsiguientes, incorpora a la política pública conceptos novedosos, aglutinados en la noción de Gestión Social del Hábitat.

Se estructura un discurso novedoso en las políticas de urbanización anclado en un bagaje de conceptos específicos: gestión social, urbanismo social, inclusión, gestión comunitaria, consenso, entre otros. A la vez, se podrían trazar puntos de contacto con otras experiencias nacionales (Rosario Hábitat) y Latinoamericanas (Colombia-Medellín, Brasil-políticas en favelas). En palabras de sus funcionarios “La intervención de la secretaria se basa sobre 3 pilares, y miramos como horizonte el caso de Medellín en Colombia.” (Funcionario/a SECHI, 2015).

La noción central, en los materiales de la Secretaría y en los discursos, es la Gestión Social del Hábitat, entendida como la integración de tres modos de actuación - gestión pública integral, gestión comunitaria y gestión asociada- y tres pilares de la política pública: presencia territorial, urbanismo social, inclusión.

En relación a la presencia territorial, se crean Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU). Demarcaciones territoriales que abarcan un sector marginado (villa, complejo, NHT) y barrios formales linderos, para trabajar la conexión y la integración.

Cada una de estas UTIUS posee uno o más oficinas descentralizadas de la SECHI, llamadas Portales Inclusivos. Actualmente existen 7 UTIU en la CABA¹¹.

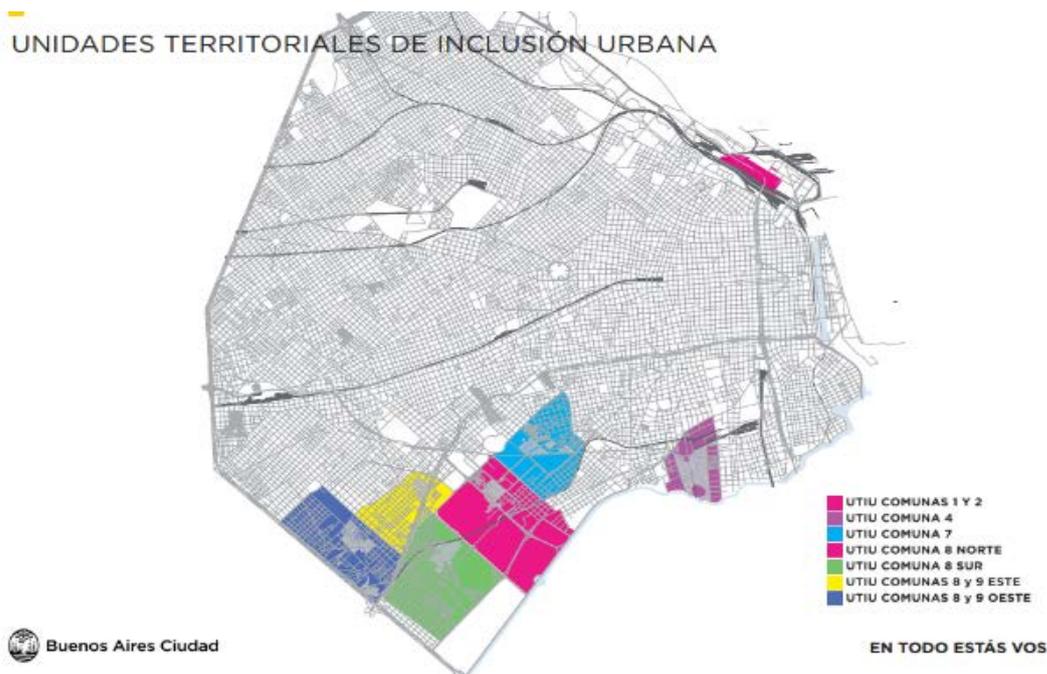
¹¹• UTIU Comunas 1 y 2: calle 4, vías del Ferrocarril General

San Martín, calle 9, avenidas Presidente Ramón S. Castilloy Gendarmería Nacional. Villa 31 y 31 bis.

• UTIU Comuna 4: Riachuelo, calle Agustín Magaldi, Avenida Amancio Alcorta y Pepirí. Barrio comandante tomas Espora y villa 21-24

• UTIU Comuna 7: avenidas Castañares, Lafuente, vías del ferrocarril Belgrano Sur, avenida del Barco Centenera. Barrios Presidente Rivadavia I y II, Presidente Illia, Juan XXII, sector bonorino (ex villa 1-11-14), sector polideportivo (ex villa 1-11-14), villa 1-11-14, villa 13 bis, Barrio charrúa (ex villa 12).

Cuadro 2: Unidades Territoriales de Inclusión Urbana.



Fuente: Informe SECHI (2015). GCBA.

Los portales inclusivos son los encargados de materializar la Gestión Social del Hábitat, mediante el diálogo y la búsqueda de consenso con el barrio.

Entre los funcionarios y empleados hay consenso sobre que los portales son “la llegada al barrio del Estado”: “Se genera un diálogo con el vecino, un lazo de confianza, eso es lo más importante. Pensá que son territorios excluidos, donde antes el Estado ni existía, y esa es la primera vez que hay una oficina del estado en su barrio a donde reclamarle, acercarse” (Funcionario/a SECHI, 2015).

Si bien según documentos oficiales¹² cada UTIU debería poseer un Proyecto Urbano Integral (PUI)-orientado a la coordinación institucional, la promoción de la

- UTIU Comuna 8 Norte: Avenidas Castañares, Lafuente, 27 de Febrero y Escalada. barrios municipales Villa Soldati, Calaza, Los Pinos, Esperanza y Ramón Carrillo I y II; Villa 3 Barrio Fátima, Villa de Los Piletones y Calacita
- UTIU Comuna 8 Sur: Autopista Teniente General Luis Dellepiane, avenidas Castañares, Escalada y Coronel Roca, calle Guaminí. Barrios municipales General Savio, Ingeniero Mascías y Almirante Brown, Villa 20 y Villa 16.
- UTIU Comunas 8 y 9 Este: avenidas Eva Perón, San Juan, bautista de la Salle, Asturias y Castañares, Autopista Teniente General Luis Dellepiane y calle Murguiondo. Cildañez, Nágera, Cardenal Copello, Juan José Castro y Cardenal Samoré y Villa 6
- UTIU Comuna 8 y 9 Oeste: avenidas General Paz y Directorio, calle Murguiondo y Autopista Teniente General Luis Dellepiane. Barrios municipales Manuel Dorrego y Comandante Luis Piedrabuena y villas 15,17 y 19. Esta última fue urbanizada hace pocos años y es el actual Barrio INTA.

¹² Por ejemplo, presentes en el Informe del Mauricio Macri; Daniel Chain ; Francisco Cabrera (2014) Unidades territoriales de inclusión urbana. Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad.

participación y generación de consenso y el mejoramiento y creación de la infraestructura urbana, espacios públicos, vías de acceso y circulación y saneamiento-, en la práctica los trabajadores de los portales desconocen la existencia de un PUI y planifican las obras mediante proyecciones anuales. A pesar de ello, a marzo de 2016 no tenían claro cuál sería el presupuesto asignado para emprender las obras de ese año.

El segundo pilar es el Urbanismo Social. Según los documentos oficiales se trata del mejoramiento físico de las villas al servicio de las personas¹³. Según los funcionarios y empleados es “asegurar y generar el consenso en torno a las obras. Esto influye en que después las obras se mantengan en el tiempo. Hacemos por ejemplo talleres de concientización de buenos usos” (Funcionario/a, SECHI, 2015). A la vez, la idea del urbanismo social está relacionado con generar mesas de participación en relación a proyectos de los territorios “El urbanismo social es esto, es parte de las mesas participativas, de consultarle al barrio, es decir, necesitamos la aprobación del barrio para hacer cualquier obra. En las mesas participativas se explica cuándo va a empezar, cuánto va a tardar, generalidades.” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

Esta noción de urbanismo social nos hace pensar si la búsqueda de consenso y aval de las obras es suficiente, o si es necesario generar mecanismos para que los vecinos sean parte de la construcción de la política y puedan influir en su diseño y desarrollo.

Por último, el tercer pilar es la Inclusión, generada mediante diversos programas que fomenten la participación: Mujer y Hábitat, Deporte, Ciudadanía y Convivencia, Fortalecimiento de las OSB (organizaciones sociales de base) y Cultura Viva Comunitaria.

En relación a la incorporación de la participación como un elemento fundamental de la política, según Murillo (2008) es el mismo Banco Mundial el que promueve su uso, con el fin de legitimar sus políticas públicas. Siguiendo a la autora, lo que está implícito en estas estrategias es la voluntad de interpelar ideológicamente a estos grupos, buscando fortalecer las instituciones.

Ministerio de Desarrollo urbano-secretaría de Planeamiento, Ministerio de desarrollo económico-Secretaría de Hábitat e inclusión.

¹³ El arte como llave de acceso. Transformación de la Cancha del Fondo. El corazón de Ciudad Oculta. Informe realizado por la SECHI.

Vemos como lo planteado por la autora está en sintonía con la idea de participación, inclusión y gestión social que plantean los funcionarios y empleados de la Secretaría.

Lo que se busca mediante el despliegue de “programas de inclusión” es acompañar las obras realizadas. Por ejemplo, “Nosotros en el marco de esas obras, o futuras obras, lo que hacemos es tratar de que nuestra participación sea a través de actividades inclusivas, deportivas, actividades culturales” (Empleado/a, Portal Inclusivo, 2016).

Lo anterior pone de manifiesto la idea de participación, podríamos decir utilitaria, que tiene la SECHI. Sirve para generar aceptación de las obras realizadas. Pero, ¿participar podría ser más que eso? ¿A quién beneficia esta participación? Retomando a Arqueros Mejica, Gil y de Anso y Zapata (2011), participar es que los actores sociales sean parte de los procesos que los afectan y tengan un rol activo en la toma de decisión. Lo que nos muestran los discursos de los empleados y funcionarios de la SECHI es que la participación juega un rol distinto en este proceso, más relacionada con brindar información y con el consenso de las obras que con la idea de que los propios afectados piensen y diseñen las políticas.

Si bien los materiales informativos y lo que se muestra públicamente le otorga centralidad a la participación y al rol de los habitantes, al ahondar en los discursos y deconstruir el significado de estas palabras, observamos que se utilizan al servicio propio como modo de legitimación.

Por último, podríamos pensar que se retoman conceptos utilizados por organizaciones de la sociedad civil, reconfigurándolos e integrándolos al discurso público. Históricamente los movimientos sociales pelearon por integrar los procesos de diseño, desarrollo e implementación de las políticas, utilizando nociones como la Producción Social del Hábitat (PSH). ¿Las definiciones que tiene el Estado, que se plasman en las prácticas, sobre la Gestión Social del Hábitat (con una similitud llamativa con la PSH) o participación diside con las concepciones de los actores sociales y sus demandas históricas?

3. Prácticas estatales, una mirada sobre los Programas, las obras y el presupuesto.

Para contrastar lo manifestado discursivamente con lo efectivamente realizado en las villas de la Ciudad, analizaremos distintas dimensiones de la acción concreta: los programas, las obras desarrolladas y el presupuesto.

3.1 Programas

Es interesante poder cotejar como los discursos antes descriptos se manifiestan, o no, en determinados programas, que deberían operacionalizar los objetivos y líneas de intervención.

Cuadro 3: Organismos y Programas de la Política hacia las Villas de CABA, 2011-2015.

Organismo	Programa
IVC	PRIT
CBAS	PROSUR Hábitat
UGIS	Programa Intervención social en Villas y NHT
SECHI	Programas de Hábitat e Inclusión Social
SECHI	Programa Mejoramiento de Villas (Villas 31 y 31 bis)

Fuente: elaboración propia en base a ACIJ (2014), Ministerio público tutelar (2014), portal del GCBA.

El IVC coordina el PRIT creado para regularizar (urbana y dominial) las villas y NHT. Hasta el 2007, sobre todo en la gestión de Ibarra, dicho programa estructuraba la intervención en villas en la Ciudad. Con la llegada de Macri al gobierno, se inicia un proceso de desfinanciamiento del programa, que se intensifica con la creación de la SECHI, culminando con un presupuesto nulo en el 2015 (935.000 pesos)¹⁴. Como ya hemos analizado en los discursos, hay un enorme desconocimiento sobre el funcionamiento del mismo, a punto tal, de afirmar que el IVC no desarrolla políticas en villas¹⁵.

¹⁴ Datos obtenidos de ACIJ. (2014). El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la ciudad de buenos aires. En <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/INFORME-ACIJ-El-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015.pdf>

¹⁵ Al hablar con distintos empleados del IVC, buscando contactarnos con alguien que trabaje en villas, reiteradas veces la respuesta fue que el organismo no tenía competencias en dichos territorios. Lo mismo se expresó en los relatos de empleados y funcionarios de la SECHI.

El PROSUR Hábitat surge en sintonía con la voluntad de reducir las desigualdades entre el Norte y el Sur. El objetivo es formalizar los asentamientos informales de la zona Sur de la Ciudad. Tenía como ejes de intervención: promover la infraestructura y servicios, generar soluciones habitacionales, gestión de tierras y regularización de la tenencia, saneamiento ambiental y promoción de actividades sociales y comunitarias. No es posible afirmar que efectivamente este programa haya cumplido sus objetivos. Observando algunas intervenciones parecería que han sido más puntuales que integrales. En la Villa 21-24 se realizó el Proyecto de agricultura urbana, se construyó un Salón de Usos Múltiples, se refaccionó la Escuela de Circo Social y El Comedor Ayúdame a Crecer, se mejoraron dos plazas y se asfaltaron, arreglaron las fachadas, y se hicieron desagües pluviales y alumbrado de las calles Orma y Montesquieu. En la Villa 1-11-14 se amplió la Avenida Perito Moreno y en la Villa 20 se construyó un polideportivo.

La UGIS mediante el Programa de Intervención en villas y asentamientos interviene sólo para cubrir la atención inmediata de las emergencias, mediante el saneamiento y provisión de servicios básicos y la entrega de materiales para obras. Por último, la SECHI tenía dos programas, el de Mejoramiento de la Villa 31 y 31 bis y los referidos a Hábitat e Inclusión. En relación a estos últimos, podemos distinguir dos tipos de intervenciones: aquellas destinadas a fomentar la participación y a legitimar las intervenciones en los barrios y las intervenciones físico-sociales vinculadas con la provisión de servicios básicos, acupuntura urbana y programa de ejes integrales. Observando los programas existentes¹⁶visualizamos una orientación hacia el primer grupo de acciones.

Al observar los objetivos y competencias de cada programa, parecen proponer soluciones integrales atacando distintas aristas de los problemas. Sin embargo, al ahondar en su concreción se focalizan y sobre todo se dejan de lado intervenciones relacionadas con el mejoramiento de los barrios.

Si bien los programas que efectivamente existen nos ilustran un poco más sobre las acciones en los territorios, en cierta medida, podría pensarse que se relacionan con la dimensión discursiva. Por ello, descendemos un escalón más para pensar en las obras realizadas.

¹⁶ Fortalecimiento de las organizaciones sociales comunitarias de base (OSC), Mujer y Hábitat, Deporte Inclusivo, Cultura Viva, Ciudadanía y convivencia.

2.2 Obras realizadas

Analizaremos las obras realizadas desde el 2011 hasta el 2015, a partir de los datos facilitados por los organismos competentes -SECHI, UGIS, CBAS-¹⁷.

Como primer elemento, no detectamos un plan integral de Gobierno destinado a la urbanización de las villas de la Ciudad, ni planes específicos en las UTIU. Las intervenciones se realizan, en general, por instituciones diferentes, desarticuladas entre sí.

Construimos una tipología específica retomando nociones usadas por el GCBA:

I. Intervenciones físicas que buscan revalorizar espacios de oportunidad (acupuntura urbana según el GCBA); que hemos dividido en dos: A. Espacios verdes, intervenciones destinadas a revalorizar el espacio público verde. B. Equipamiento comunitario, acciones que reutilizan edificios deteriorados o en desuso para espacios de interacción u oficinas del GCBA.

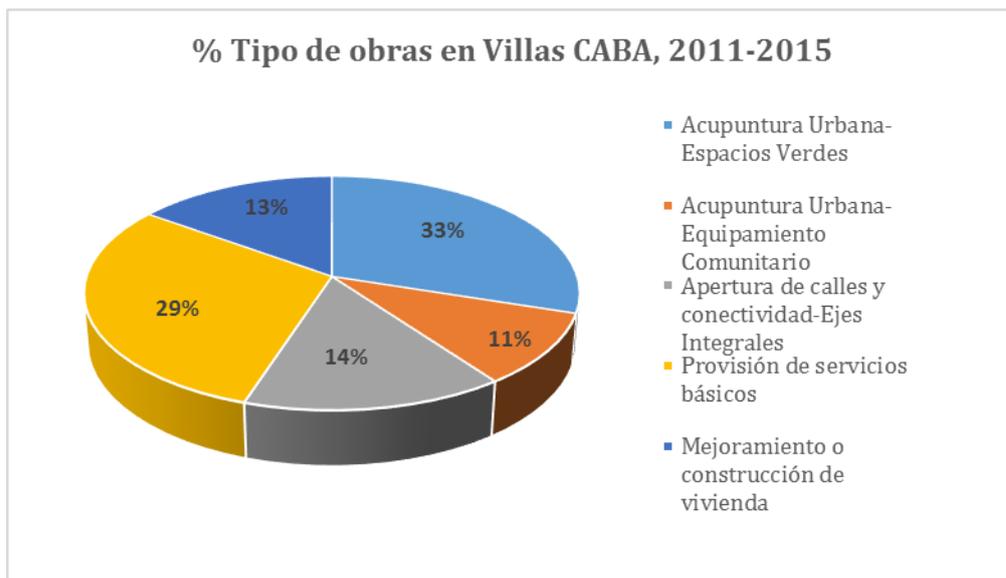
II. Apertura de calles y conectividad (Ejes integrales según la SECHI), orientadas a mejorar la circulación dentro de las villas y conectar estos territorios con zonas aledañas.

III. Provisión de servicios básicos -tendido eléctrico, red cloacal, dotación de agua potable, red pluvial, etc.-.

IV. Mejoramiento o construir vivienda.

Cuadro 4: Porcentaje de obras en Villas de CABA, 2011-2015.

¹⁷ Parte de los datos han sido brindados por los organismos y parte por ACIJ y Caminos de la Villa, que los ha obtenido mediante pedidos de informe.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

En el período 2011-2015 se han realizado solamente 168 obras. La mayoría tuvieron como fin valorizar y mejorar espacios verdes o en desuso (44%), es decir, obras de acupuntura urbana (33% de mejoramiento y creación de espacios verdes -plazas, canchitas, etc.- y 11% equipamiento comunitario -creación de sedes del GCBA, implantación de portales inclusivos, mejoramiento de comedores, construcción de espacios comunitarios, etc.-). Este tipo de acciones se realizan relativamente rápido y generan un gran impacto de visibilidad. Son denominadas por el Ministerio Público Tutelar (2014) como políticas de maquillaje, ya que mejoran la estética de los espacios, pero no despliegan políticas que transformen estructuralmente las condiciones de habitabilidad en la villa¹⁸.

El 29% han sido obras de dotación de servicios. Sin embargo, algunos vecinos (Villa 15, Villa 19-INTA- Villa 31) han manifestado que en los últimos años se deterioró la provisión de servicios, empeorando con el crecimiento de la población. A la vez, poco se priorizan las intervenciones orientadas a la renovación de la trama urbana y a promover la conectividad dentro de la villa y con el resto de la Ciudad - apertura de calles, asfalto y veredas, transporte, arbolado- (Ejes integrales: 14%) y al mejoramiento o construcción de viviendas (13%). En términos dominiales los avances son nulos -no hay un organismo que se ocupe de ello, sino que varía según el caso (IVC o CBAS)-.

¹⁸ Documento de Trabajo N° 19, Asesoría Tutelar, Ministerio Público Tutelar de la CABA. En http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/informe_villas_2014_version_final_final_pdf.pdf

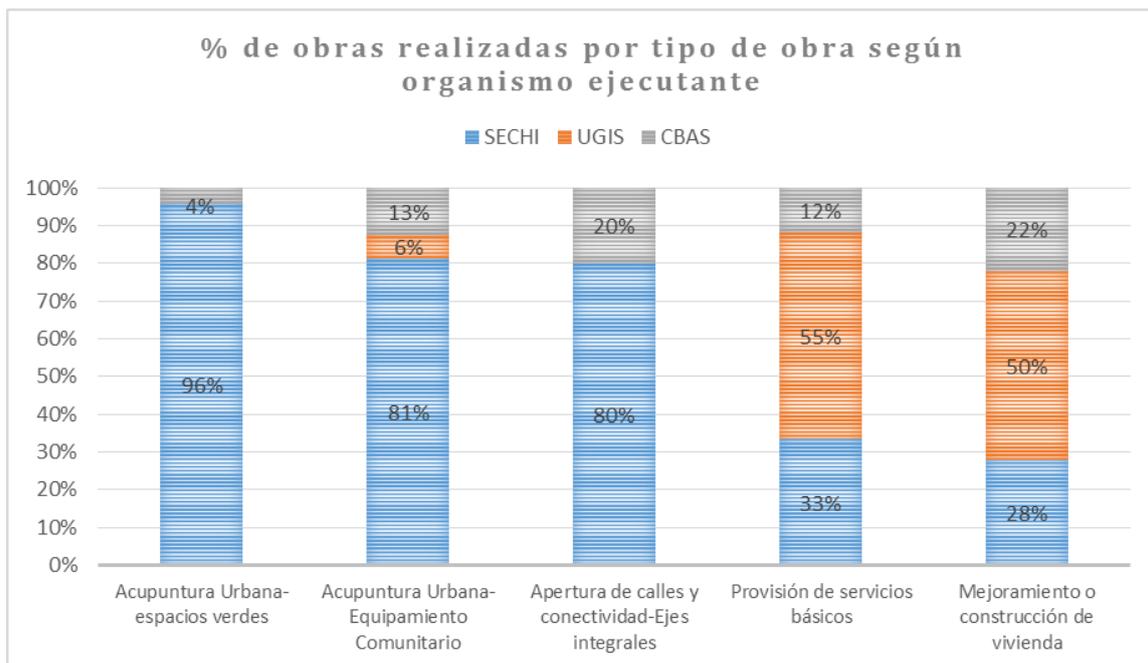
Los números nos iluminan sobre la prioridad de las políticas de Acupuntura Urbana, sobre todo de valorización del espacio público verde. Y ponen en tensión la idea de políticas integrales que permitan regularizar y urbanizar de las villas, con el bajo lugar que ocupan las intervenciones de mejoramiento y conectividad.

Cuadro 5: Porcentaje de obras realizadas por organismo ejecutante.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Cuadro 6: Porcentaje de obras realizadas por tipo de obra según organismo ejecutante.

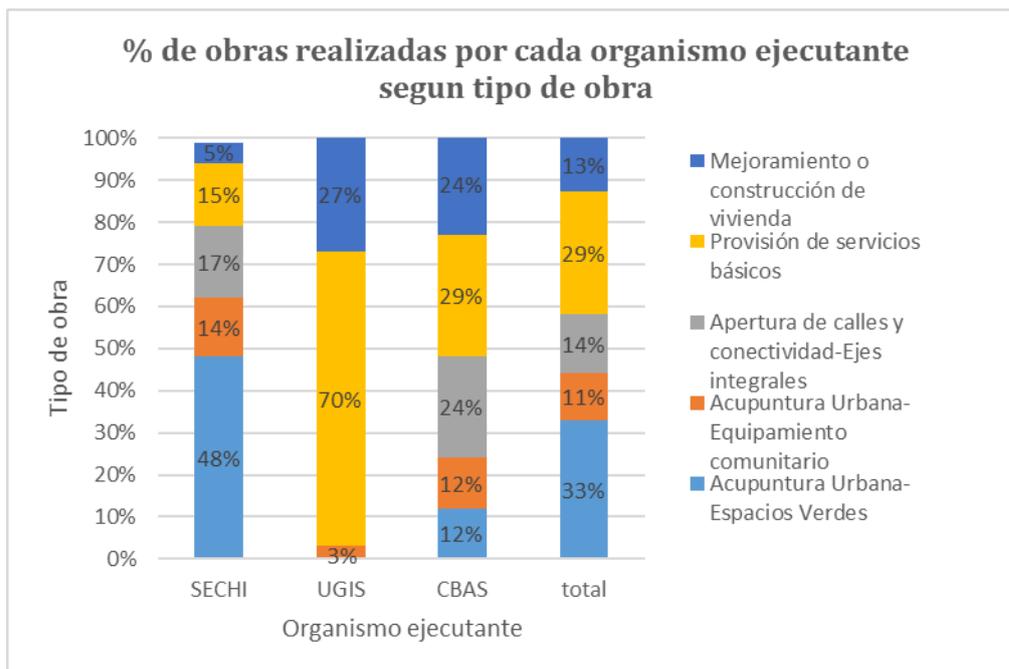


Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Si observamos el porcentaje de obras realizadas, el organismo que realizó más obras ha sido la SECHI (65%).

Como hemos mencionado, la mayor cantidad de obras han sido de Acupuntura Urbana y de Provisión de Servicio. Las primeras a cargo principalmente de la SECHI (el 96% de las de Espacios Verdes y el 81% de Equipamiento comunitario), y las segundas de la UGIS (55%). A lo que se le suma, para la SECHI las obras de Apertura de calles y conectividad (80%) y a la UGIS las de Mejoramiento o construcción de viviendas (50%). En contraposición, la CBAS juega un rol secundario en todos los tipos de obras, sin tener una especificidad tan clara. Estos porcentajes permiten reafirmar lo expresado en los discursos de empleados y funcionarios en cuanto a los roles de cada una de las instituciones.

Cuadro 7: Porcentaje de obras realizadas por cada organismo ejecutante según tipo de obra.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Al mirar las prioridades dentro de cada organismo, se confirma la idea de que las obras con mayor centralidad son de Acupuntura Urbana, llevadas a cabo por la SECHI, y Provisión de servicios básicos, a cargo de la UGIS.

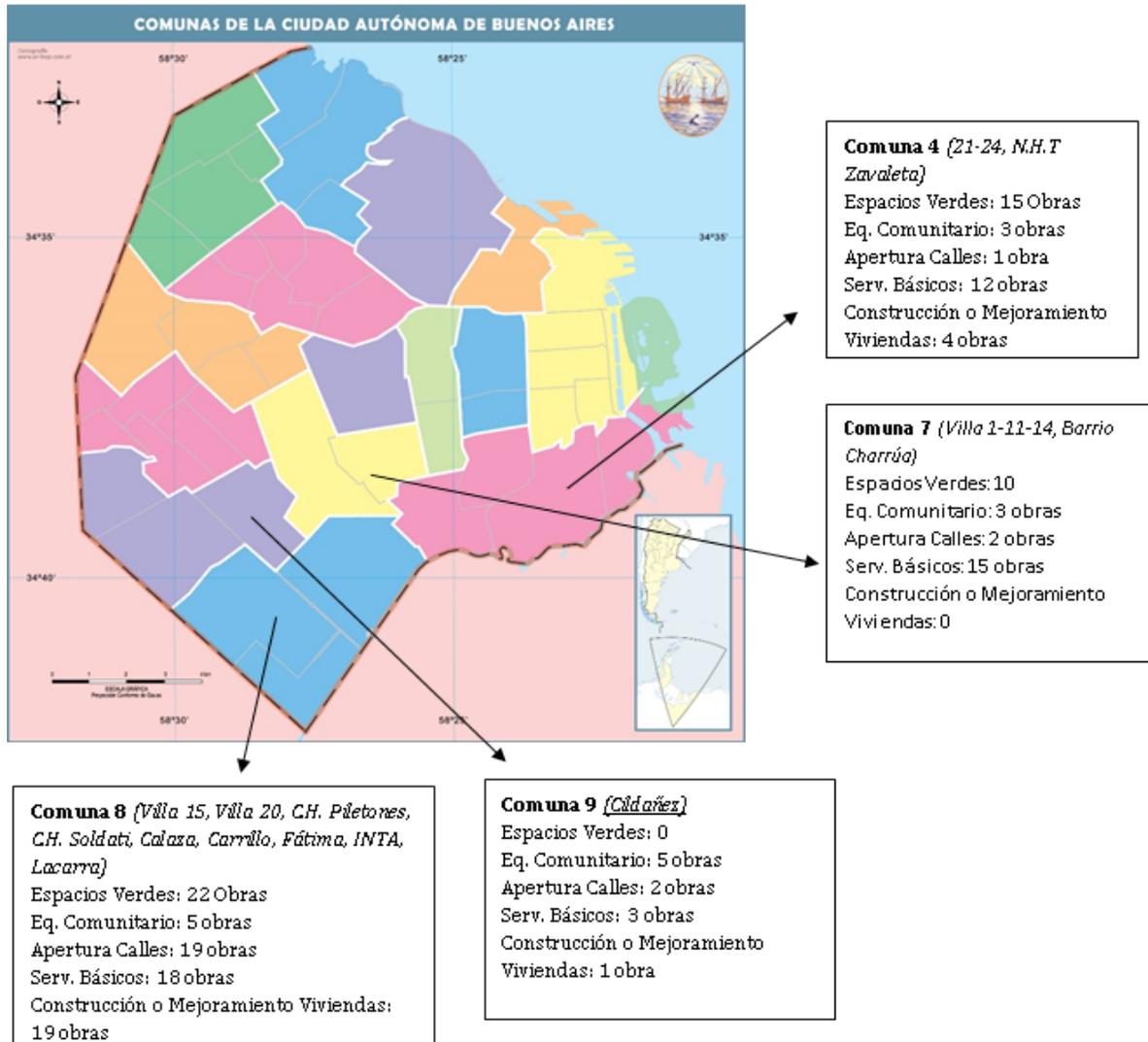
Si tenemos en cuenta uno de los objetivos principales de la SECHI-como secretaría contenedora de las otras instituciones-: formalizar los territorios informales; estos porcentajes complejizan el análisis. En primer lugar, no se priorizan las intervenciones de conectividad y vivienda. Las obras de Provisión de servicios básicos, en su mayoría, son llevadas a cabo por la UGIS, organismo concentrado en atender problemas emergentes y no a proyectar planes de dotación de servicios de calidad. A la vez, si bien los espacios públicos son importantes, en tanto espacios de sociabilización y de apropiación del barrio, son sólo una dimensión del problema de la informalidad. Es difícil pensar en políticas integrales cuando las obras están concentradas en un tipo de intervención (Acupuntura urbana).

La falta de políticas integrales se evidencia en la existencia de varias leyes de urbanización y mejoramiento de villas de la Ciudad –Ley 403/00 Villa 1-11-14, Ley 1770/05 Villa 20, Ley 3343/09 Villa 31 y 31 bis, etc.-, que han sido motivo de organización de los vecinos por su falta de cumplimiento.

Retomando otro de los objetivos centrales de la creación de la SECHI: la existencia de las desigualdades entre el norte y sur y la voluntad del Gobierno de desplegar

políticas en los territorios más vulnerables, veremos cómo se distribuyen las obras en el territorio.

Cuadro 8: Distribución de obras en las Comunas de la CABA.



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la SECHI y ACIJ.

Las intervenciones se han concentrado en 14 villas o asentamientos, todas ubicadas al sur de la Ciudad. Actualmente en la CABA existen 9 villas, 12 asentamientos informales, y 1 N.H.T, donde no se han registrado intervenciones¹⁹.

¹⁹ Datos de asentamientos obtenidos de http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/villas_nht_y_nuevos_asentamientos.pdf http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/de_villa_a_barrio.pdf y http://arq.clarin.com/urbano/Informe-Vivienda-CABA-Consejo-Economico_CLAFIL20140507_0005.pdf

A simple vista la mayor cantidad de obras se han realizado en la Comuna 8 (83 obras). Sin embargo, teniendo en cuenta el promedio de obras por barrio, en dicha Comuna se realizaron 9 obras por territorio. Le sigue la comuna 4 con un total de 35 obras y un promedio de 17 obras por barrio, la Comuna 7 con un total de 30 obras y promedio de 15 por barrio y, por último, la comuna 9 con un total de 11 obras aplicadas en un sólo barrio.

Llamativamente, si bien la Comuna 8 posee la mayor cantidad de villas y población villera de toda la CABA (según el Censo de 2010, el 33% de su población reside en villas o asentamientos), el promedio de obras por villa es el más bajo de todas las comunas.

En líneas generales la cantidad de intervenciones en los barrios es muy limitada, teniendo en cuenta la multiplicidad de problemas con los que cuentan²⁰ y la cantidad de población que allí reside.

Estos porcentajes nos demuestran que se priorizan distintos barrios sobre otros. A futuro, sería interesante preguntarse de qué dependen estas diferencias, si de la organización barrial, los intereses del estado por dichos territorios o una combinación de ambas.

2.3 Presupuesto

Otra dimensión a observar para analizar cómo se materializan los discursos, es el presupuesto.

Cuadro 9: Porcentaje del Presupuesto de la Ciudad Destinado a Villas 2005-2015.

²⁰ Según el Informe de ACIJ y COHRE (2007) "El IVC frente a las Villas de la Ciudad" algunos de los problemas comunes son: la adquisición de algún servicio de modo informal, la falta de cloacas en algunas zonas, conexiones eléctricas precarias que han derivado en incendios, escasez de parques y plazas, mantenimiento y construcción de aceras y calles.

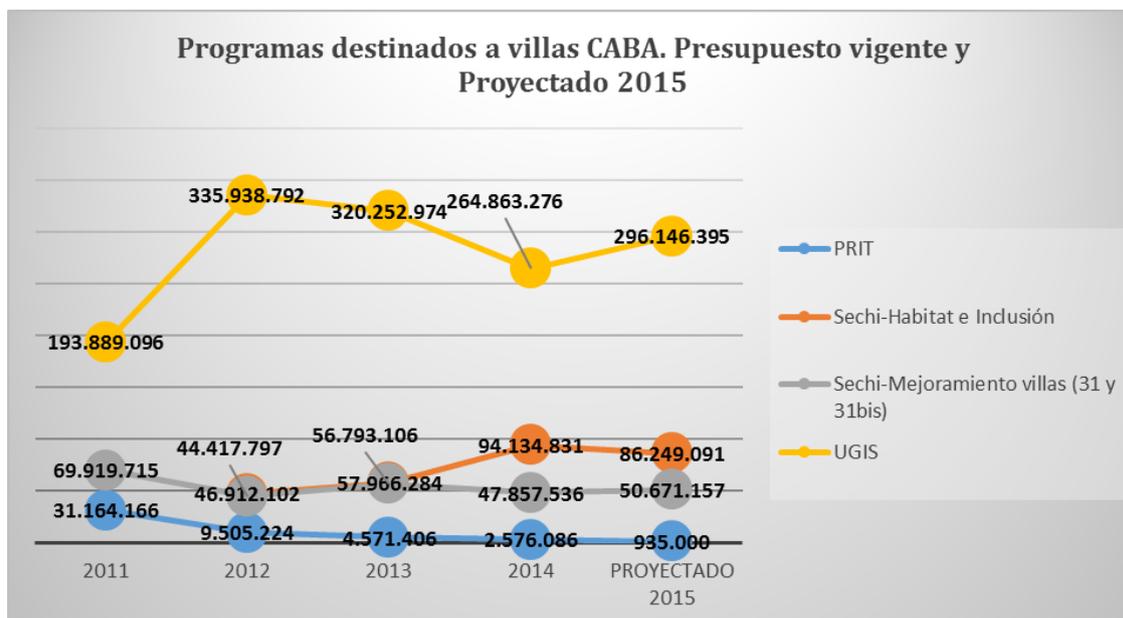


A valores reales, el presupuesto se mantiene casi en los mismos valores que en el año 2012.

Fuente: ACIJ (2014). El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la CABA.

Si tenemos en cuenta los presupuestos asignados a los programas de los organismos competentes, podemos afirmar que el presupuesto para villas en la CABA ha tenido una tendencia decreciente entre 2005 y 2015, y un estancamiento en los últimos años.

Cuadro 11: Programas destinados a Villas CABA. Presupuesto Vigente y Projectado 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos en ACIJ (2014) El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires.

*El cuadro no cuenta con información de PROSUR Hábitat-CBAS por falta de datos.

Observando el Cuadro 10, es evidente que la UGIS es el organismo con más presupuesto asignado, reafirmando la teoría planteada: entre el 2011 y el 2015 se han priorizado aquellas políticas destinadas a atender la emergencia y no a desarrollar planes de urbanización de largo plazo. A la vez, permite observar que, si bien la SECHI tuvo la mayor cantidad de obras realizadas, las acciones de la UGIS han sido centrales en estos últimos años, debido a la cantidad de presupuesto que ha tenido.

Reforzando la idea de cómo se ha desplazado al IVC de la política villera, figura el nulo presupuesto que ha recibido el PRIT, histórico programa creado con ese fin.

Es llamativo el similar presupuesto destinado a los programas de Hábitat e Inclusión de la SECHI que aplican para todas las villas de la Ciudad y el Programa de Mejoramiento de Villas que corresponde a la Villa 31 y 31 bis. Ambos presupuestos son bajos en relación a las competencias asignadas.

Por último, hay que tener en cuenta la subejecución presupuestaria constante de algunos organismos -Como la SECHI-, y la incrementación de otros, como de la UGIS (ACIJ: 2014).

Es muy difícil pensar en que los objetivos planteados (formalizar los territorios informales, regularización y urbanización, reducir las desigualdades entre el norte y el sur de la ciudad, entre otros) puedan ser efectivizados cuando el presupuesto se orienta sobre todo a atender la emergencia.

Esto nuevamente nos demuestra que tipo de intervenciones se priorizan. También desde lo presupuestario se prioriza la solución de la emergencia, por sobre el financiamiento de otras Instituciones y Programas, que con mayores recursos y voluntad política podrían desarrollar proyectos integrales para solucionar los diversos problemas de las villas.

Conclusiones

Entre el 2011 y el 2015 se ha construido un discurso estatal en relación a la urbanización de villas con elementos muy distintivos, que construyen un Modelo de Gestión novedoso. Analizar el discurso en sus tres niveles -el discurso oficial, que podríamos asociarlo con lo que se dice al masivo, el discurso de los funcionarios encargados de pensar y proyectar la política en la ciudad y el discurso

de los empleados que la efectivizan en los territorios- nos ha permitido observar las tensiones y contradicciones. En relación a los objetivos de los distintos organismos, los motivos de surgimiento de la SECHI y objetivos, y en la orientación de la política, se observan distancias, sobre todo, entre el discurso formal, es decir lo que se quiere hacer público y decir, y lo que manifiestan los funcionarios y empleados.

Mientras formalmente se muestra un entramado de instituciones coordinado capaz de desplegar políticas integrales de urbanización, los discursos de los empleados y funcionarios se concentran en la orientación hacia el espacio público, y más bien a intervenciones focales y desarticuladas. Que, a la vez, reafirmamos al analizar las prácticas concretas, sobre todo las obras y el presupuesto, (con una clara centralidad de las obras de acupuntura urbana y de atención de la emergencia). La idea de una política integral de urbanización queda más bien desdibujada, en parte por el bajo presupuesto de los programas y organismos que podrían tener el rol de desplegar políticas integrales (SECHI, PRIT, CBAS).

Una de las grandes deudas de la SECHI es no haber logrado ser el aglutinador de las diversas políticas desplegadas, abonando a la fragmentación, generando diversos problemas -vacíos de acción, superposición de tareas, desconocimiento sobre las funciones de los otros organismos, poca capacidad de desplegar intervenciones bajo un fin común y la dificultad para reclamar por parte de la sociedad civil ante un determinado problema-.

Por otro lado, podemos dar cuenta de un discurso consensuado en relación a la Gestión Social del Hábitat, la participación como modo de legitimación de la política e instituciones y los mecanismos de inclusión. Al analizar el significado de las palabras y los objetivos observamos diferencias entre lo que se muestra públicamente y los discursos de funcionarios y empleados. A la vez, los empleados, que se enfrentan cotidianamente a los problemas en los territorios, evidencian lo insuficiente de las políticas realizadas y las limitaciones de estos elementos centrales.

El análisis realizado en este artículo, enfocado en el discurso y prácticas estatales, nos ha permitido identificar elementos centrales del Modelo de Gestión del PRO en las villas de la CABA, y a la vez, poder identificar las tensiones que aparecen en sus propios discursos y las contradicciones entre lo discursivo y la acción concreta. Sin

embargo, creemos que en la construcción y desarrollo de las políticas públicas otros actores sociales tienen incidencia, y sin duda sus voces son esenciales para comprender globalmente las políticas de urbanización de villas de estos años.

Bibliografía

ACIJ. (2014). "El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la ciudad de Buenos Aires". Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/INFORME-ACIJ-El-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015.pdf>

ARQUEROS MEJICA, M. Soledad; CALDERÓN, Cecilia; JAURI, Natalia; RAMOS, M. Julia; YACOVINO, Paula y VITALE, Pablo. (2011). "Territorios y expedientes. Cuatro casos de intervenciones judiciales en villas de Buenos Aires". *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público.*

ARQUEROS MEJICA, M. Soledad; GIL Y ANSO, M. Laura; ZAPATA M. Cecilia (2011). "Complejidades de una solución integral para los asentamientos. La implementación del Programa Rosario Hábitat". En: Di Virgilio M.; Rodríguez M.C (comp.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar.* Buenos Aires, Prometeo Libros.

BERMÚDEZ, Ángeles; BARRENECHEA, Veronica; FERREIRA, Malen; KALPSCHTREJ, Karina; PEISOJOVICH, Maricel; ROYO, Laura. (2014). Documento de Trabajo N° 19. Ministerio Público Tutelar CABA. Disponible en http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/informe_villas_2014_version_final_final_pdf.pdf

BETTATIS, Clarisa. (2012). "La (re) urbanización de villas y asentamientos". Con la colaboración de Cravino, M., Varela, D., Caravajal, M. En: Cravino M. C. (comp.), *Construyendo Barrios: Transformaciones territoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*, (Capítulo 5). Los polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires. Fundación CICCUS.

CLICHEVSKY, Nora. (2000). "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". *CEPAL/ Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 28*, Santiago de Chile.

CLICHEVSKY, Nora. (2003). "Pobreza y acceso al suelo urbano: Las políticas de regularización en América Latina". *Curso Pobreza y Precariedad Urbana: Estrategias y Programas para Centroamérica y el Caribe Antigua*, CEPAL-AECL, Guatemala.

FERNANDES, Edesio. (2008). "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina". *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38, Sección ARTÍCULOS.

LEKERMAN, Vanina. (2005). "Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño". *Cuadernos de Antropología Social* N° 22, pp. 115-135, FFyL-UBA.

MACRI, Mauricio; CHAIN, Daniel; CABRERA, Francisco. (2014). *Unidades territoriales de inclusión urbana. Indicadores y acciones para la integración de la Ciudad*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo urbano-secretaría de Planeamiento, Ministerio de desarrollo económico-Secretaría de Hábitat e inclusión.

MURILLO, Susana. (2008). "Empoderar a la sociedad civil para reforzar el Estado". En Murillo, Susana, *Colonizar el dolor, la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón (Capítulo 5)*. Buenos Aires, CLACSO, ISBN 978-987-1183-90-6.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. (1976) *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, CEDES.

OSZLAK, Oscar. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES/Hvmanitas.

RICCIARDI, María; MARANZANA, Albertina; RODRÍGUEZ FORTES, Rocío; VILLANUEVA, Luis; VALENTINI, Mariano; ROJO, Germán; LARGHI, Roque. (2007). *El IVC frente a las Villas de la Ciudad*. Buenos Aires, ACIJ, COHRE.

SECHI (2015) "De Villa a Barrio." Buenos Aires, GCBA. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/de_villa_a_barrio.pdf

SECHI (2015) "Proyecto Urbano Integral". Buenos Aires, GCABA. Disponible en: <https://issuu.com/sechabitat/docs/pui-libro-formato-dvab-correcciones>

TORRES, Horacio. (2006). *El Mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires, Dirección de Investigación, Secretaría de Investigación y Posgrado, FADU.

TWAITES REY, Mabel. (2007) "El Estado "ampliado" en el pensamiento gramsciano". En Twaites Rey, Mabel (compiladora), *Estado y Marxismo: Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires, Prometeo Libros, ISBN: 978-987-574-179-5.

Primer Plan de Radicación para la Villa 31 Un antecedente a la defensa del Derecho a la Ciudad en Buenos Aires (1972- 1974)

Eva Camelli

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires
Info Hábitat, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento,
Argentina

E-mail: evacamelli@yahoo.com.ar

Valeria Snitcofsky

Doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires
Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas,
Argentina

E-mail: valessnit@hotmail.com

Fecha de recepción: 8 de abril de 2016

Aceptación final del artículo: 11 de octubre de 2016

Este artículo tiene como objetivo explorar aspectos desconocidos del Proyecto de Radicación surgido en la Villa 31 a principios de la década de 1970, intentando reconstruir las particulares circunstancias en las que emerge, las motivaciones de los militantes y funcionarios que lo llevaron adelante, además del asesoramiento técnico y el compromiso político brindado por arquitectos y profesionales de otras disciplinas. Resulta importante recuperar esta experiencia porque es la primera propuesta de transformación de la Villa 31 en un barrio formal, sin modificar la locación de asiento de las viviendas. El caso reviste especial interés como antecedente paradigmático de las luchas actuales por la defensa del Derecho a la Ciudad.

Palabras clave: Villa 31 – Proyecto de Radicación – organizaciones villeras

First Radication Plan for the slum "Villa 31"

An antecedent of the fight for the city in Buenos Aires (1972- 1974)

This article aims to explore unknown aspects of the Upgrading Plan developed in the Shanty Town "Villa 31" during the early 1970's, by searching the particular

circumstances in which it emerges. It also takes into account the motivations of the militants and the civil servants that carried it out, with the technical advice and the political commitment of architects and other professionals. The importance of recovering this experience lays in the fact that it is the first proposal of transformation of the shantytown "Villa 31" into a formal neighbourhood, without changing the original location of its houses. This case is also a paradigmatic antecedent of the current struggles for the Right to the City.

Key words: *shantytown "Villa 31" - Upgrading Plan - organizations of the shanty towns*

Introducción

Desde fines del siglo XIX existen en la ciudad de Buenos Aires asentamientos informales que, hacia la década de 1950, fueron conocidos popularmente como *villas miseria*, *villas de emergencia* o *villas*. A partir de ese momento, los habitantes de estos barrios comenzaron a organizarse colectivamente para instalar y desarrollar servicios básicos y coordinar las primeras obras de infraestructura comunitaria. Las organizaciones establecidas en este marco fueron ampliando sus alcances territoriales, pasando de su condición local a la primera agrupación sectorial en 1958¹ para asumir, finalmente, dimensiones nacionales entre 1973 y 1974. Junto con la extensión de su alcance, las organizaciones que representaron a los habitantes de las villas de Buenos Aires fueron ampliando progresivamente sus horizontes reivindicativos. De este modo, empezaron asumiendo un carácter puramente defensivo ante requisas policiales y amenazas de desalojo, para luego dar forma a proyectos propios, tendientes al mejoramiento y la urbanización de las villas, sobre la base de una serie de condiciones consensuadas mediante asambleas reunidas periódicamente.

Este artículo tiene como objetivo explorar aspectos desconocidos del *Proyecto de Radicación* surgido en la Villa 31 a principios de la década de 1970², intentando reconstruir las particulares circunstancias en las que emerge, las motivaciones de los militantes y funcionarios que lo llevaron adelante, además del asesoramiento

¹ Se trata de la *Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal*, organización vinculada al Partido Comunista, de la cual no existen en la actualidad investigaciones que se centren en ella como objeto de estudio. Para conocer parte de la historia de esta organización véase: Pastrana (1980); Oszlak (1991); Ratier (1973).

² Durante el período analizado en este artículo, el término "radicación" fue utilizado para hacer referencia al desarrollo de mejoras en las villas respetando su localización original. Actualmente, en cambio, se utiliza con este fin el término "urbanización".

técnico y el compromiso político brindado por arquitectos y profesionales de otras disciplinas. Resulta importante recuperar esta experiencia porque es la primera propuesta de transformación de la Villa 31 en un barrio formal, sin modificar la locación de asiento de las viviendas. El caso reviste especial interés como antecedente paradigmático de las luchas actuales por la defensa del Derecho a la Ciudad.

Entendemos la lucha por el Derecho a la Ciudad en los términos formulados por David Harvey, considerando particularmente que el espacio urbano puede concebirse como materialización del excedente histórico y que, como tal, su control se encuentra en permanente disputa:

Desde sus inicios, las ciudades han surgido mediante concentraciones geográficas y sociales de un producto excedente. La urbanización siempre ha sido, por lo tanto, un fenómeno de clase, ya que los excedentes son extraídos de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su utilización habitualmente radica en pocas manos (Harvey, 2009: 1).

A su vez, Oszlak (1991: 24) define el derecho al espacio urbano “como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad”, y este derecho puede ser ejercido tanto por propietarios como por ocupantes ilegales de tierras. Así, el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención a la salud, el transporte o los servicios públicos. En la medida en que estos bienes y servicios tengan una distribución «geográfica» desigual, las posibilidades de acceso a los mismos según lugar de residencia o actividad variarán correspondientemente.

El *Proyecto de Radicación* para la Villa 31 llegó a nuestro conocimiento a través de la lectura de bibliografía sobre historia de las villas³, en la cual simplemente se lo mencionaba, sin aportar información relevante sobre el mismo. Allí radica el germen de este trabajo, que demandó la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave y el relevamiento de fuentes históricas, tales como medios de

³ Nos resulta importante aclarar que el artículo se desprende de las investigaciones desarrolladas para las tesis doctorales de las autoras.

prensa masiva, medios de prensa de organizaciones políticas partidarias y actas de congresos académicos.

Con el fin de presentar las características y sentidos asumidos por el *Proyecto de Radicación* para la Villa 31, se mencionarán en primer lugar los antecedentes inmediatos que hicieron posible el proyecto, teniendo en cuenta la organización vecinal vigente en la Villa 31 durante el período 1968-1971 y el papel de los *curas villeros*, pertenecientes al *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo*. Asimismo se describirá la conformación del *Movimiento Villero Peronista*, organización que nucleó a las villas de Buenos Aires entre 1972 y 1976, liderando los reclamos por la implementación del *Proyecto de Radicación* abordado en estas páginas. También se dará cuenta de la asistencia ofrecida por jóvenes profesionales que desde el Municipio y la Universidad de Buenos Aires aportaron sus conocimientos para el mejoramiento de las villas. Finalmente, se describirá una reunión que los delegados del *Movimiento Villero Peronista* mantuvieron con el entonces Presidente, Juan Domingo Perón, para lograr la implementación del *Proyecto de Radicación*. Esta reunión tuvo como resultado la negativa presidencial ante el reclamo de los pobladores y fue seguida por una intensa represión en la Villa 31, que puso fin a las expectativas por el mejoramiento de este barrio precario durante el período abordado.

Antecedentes inmediatos

La Villa 31 se estableció en torno a la zona portuaria de Buenos Aires hacia fines de la década de 1940 (Pastrana, 1980) y para 1968 ya existían en este barrio dos organizaciones dispuestas a resistir los operativos de desalojo que enfrentaba desde su conformación⁴. Una de estas organizaciones fue de carácter religioso, el *Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo*, y otra meramente territorial, la *Junta de Delegados* de la Villa 31.

El nuevo movimiento religioso trabajó activamente junto a los habitantes de la villa y sus acciones tuvieron importantes repercusiones ya que los reclamos fueron realizados ante el Poder Ejecutivo de manera pública. En el mismo proceso de oposición a la erradicación fue surgiendo la idea reclamar por la tenencia de las

⁴ Si bien el desalojo de las villas ha sido una constante como intervención, la Villa 31 fue especialmente codiciada como espacio urbano a desalojar por su ubicación.

tierras donde las villas se asentaban, planteando la consigna de “transformar las villas en barrios obreros”. De este modo, no solo se opuso al desalojo sino que también empezaron a surgir ideas alternativas propuestas por los propios pobladores en colaboración con el *Movimiento de Sacerdotes Para el Tercer Mundo*. Simultáneamente, en el año 1968 se conformó la *Junta de Delegados* de la Villa 31, organización territorial de perfil peronista que sostuvo como una de sus demandas principales la resistencia a la erradicación⁵. Los referentes de esta organización fueron mayoritariamente obreros que contaban con una amplia experiencia reivindicativa acumulada en sus lugares de trabajo, nutrida por sólidas tradiciones asamblearias que caracterizaron históricamente al sindicalismo de base en Argentina⁶.

El 4 de abril de 1971 tuvo lugar un incendio emblemático en la Villa 31, donde el fuego destruyó unas 300 viviendas. Este acontecimiento fue asociado con la intención oficial de erradicar la villa para construir en la zona una Autopista Costera; pero como resultado no esperado, permitió que se habilitaran nuevos canales de diálogo entre los habitantes de la villa y el organismo a cargo de reconstruir las casillas afectadas, la Comisión Municipal de la Vivienda. Este organismo implementó el “Operativo Siniestro en Villas de Emergencia”, que aportaba recursos materiales y asesoramiento técnico a quienes habían perdido su vivienda en el incendio⁷. Según Alicia Ziccardi, a partir de ese momento “se inició un nuevo tipo de relación entre las instituciones del gobierno comunal y las organizaciones de los pobladores de las villas de emergencia” (Ziccardi, 1977: 161).

Al mismo tiempo, desde el Ministerio de Bienestar Social se anunció una serie de mejoras para la Villa 31, como la instalación de la luz domiciliaria que en ese momento era una de las principales reivindicaciones de sus habitantes.

Podemos interpretar el cambio de orientación desarrollado en estos meses por los

⁵ “Los villeros de Retiro -1º nota”, en *Noticias*, 3 de abril de 1974, pág. s/n.

⁶ Esta idea ha sido desarrollada en la tesis de Doctorado en Historia (UBA, 2016) de Valeria Snitcofsky titulada *Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958-1983)*.

⁷ El arquitecto Fermín Estrella describió esta experiencia en su libro “Arquitectura de Sistemas”, donde presentó los planos de las casas proyectadas para la reconstrucción después del incendio. Se trataba de unas ochenta unidades de una planta, con patios individuales. A su vez, el proyecto contemplaba la presencia de un área social y de juegos infantiles (Estrella, 1984: 185).

organismos oficiales a partir de dos circunstancias clave. En primer lugar, el régimen de facto autodenominado “Revolución Argentina” se acercaba a su fin y se preveía una apertura democrática en un plazo relativamente corto. En este marco, las autoridades se preparaban para intervenir en elecciones libres y, por lo tanto, buscaban ganar nuevos consensos entre la población.

Por otra parte, en un contexto de radicalización social y organizaciones territoriales fuertes, se temía que la erradicación fuera ampliamente resistida por los habitantes de las villas. Por lo tanto, al anunciar mejoras hasta que la erradicación se implementara, se esperaba neutralizar la resistencia al desalojo, viabilizando la valorización inmobiliaria de la zona y la construcción de la Autopista Costera mencionada más arriba.

Más allá de las intenciones oficiales, una serie de circunstancias transformó el efecto que la apertura de estos nuevos canales de diálogo tuvo en el largo plazo. En primer lugar, las organizaciones de la Villa 31 habían atravesado durante las décadas previas un proceso de maduración política, apuntalada por un contexto de profunda movilización social. De esta forma habían logrado una capacidad de presión suficiente para reorientar, en cierta medida, las intervenciones oficiales sobre la población a la que representaban. Simultáneamente, tuvo lugar la conformación de un Cuerpo de Delegados y una Comisión Interna en la Comisión Municipal de la Vivienda, hegemonizados por la Juventud Trabajadora Peronista (Dávalos et al., 1987). Los integrantes de estas organizaciones sindicales de base, articularon una serie de *Mesas de Trabajo* para el mejoramiento y la radicación de villas⁸. Por último, el Intendente Saturnino Montero Ruiz había contratado un Equipo Técnico para la urbanización de una villa de pequeñas dimensiones, dando origen a un proyecto denominado *Plan Piloto Villa 7* (Dávalos et al., 1987 y Barrios, 2011). El plan, se implementaría en una primera instancia sobre un caso puntual, para extenderse luego a otras villas de Buenos Aires, promoviendo la participación de los pobladores en el diseño y la construcción de sus viviendas. De acuerdo con los integrantes del Equipo Técnico, esta participación estimularía el sentido de pertenencia al barrio, a diferencia de aquellas concepciones paternalistas en materia de vivienda social, donde los destinatarios eran abordados como meros receptores pasivos.

⁸ Las Mesas de Trabajo eran entes mixtos, integrados por agentes del Estado y pobladores.

En el caso particular de la Villa 31, la conformación del Equipo Técnico jugó un papel fundamental ya que algunos de sus integrantes trabajaron activamente para que se pusiera en práctica el *Proyecto de Radicación* abordado en las páginas que siguen.⁹

Génesis de una idea

En julio de 1972 se desencadenó una tensión entre la *Junta de Delegados* de la Villa 31 y el Ministerio de Bienestar Social, como consecuencia de la publicación del llamado a licitación de la Autopista La Plata – Buenos Aires ya que, en la práctica, esto implicaría la inmediata erradicación de la villa¹⁰. En Diciembre del mismo año, la adjudicación de esta obra causó un impacto todavía mayor, no solamente entre referentes territoriales sino también entre intelectuales de la izquierda peronista. En este sentido, un equipo de redactores dirigidos por el periodista y escritor Rodolfo Walsh publicó dos años después en el periódico *Noticias* una denuncia sobre las condiciones leoninas del acuerdo firmado entre empresarios y agentes del Estado para la construcción de la autopista¹¹. Según los autores de esta nota, los enormes intereses involucrados en la obra habrían sido hasta ese momento el principal obstáculo para la implementación del *Proyecto de Radicación* en la Villa 31.

En cuanto a la reacción de los referentes territoriales ante la adjudicación de la autopista, a fines de diciembre de 1972 la *Junta de Delegados* emitió un documento que presentaba reivindicaciones claras por el derecho de los habitantes al hábitat digno dentro del perímetro de la Capital Federal, dotado de un equipamiento acorde a las necesidades de la población. A su vez, reclamaban conservar la ubicación de sus viviendas dentro del perímetro de la Capital Federal, demandando también el pleno reconocimiento de sus órganos representativos, junto con la participación efectiva de los pobladores en el diseño de sus futuras viviendas y el planeamiento del barrio. Por todo esto es posible situar a fines de

⁹ Entrevista a Ana Azzarri, 2 de Diciembre de 2014.

¹⁰ El llamado a licitación de la Autopista La Plata - Buenos Aires y Rivereña fue publicado en un medio de prensa gráfica por la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Obras y Servicios Públicos ("Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975", en *La Nación*, 10 de julio de 1972, pág.4).

¹¹ El artículo denunciaba que el proyecto se realizaría a un costo de 140 millones de dólares a partir de un préstamo de la banca europea; ese capital recuperaría la inversión total en 26 meses y medio y luego usufructuaría el peaje durante 20 años, obteniendo una ganancia mínima de 1300 millones de dólares ("Los villeros de Retiro -última nota-", en *Noticias*, 7 de abril de 1974, pág. 4).

1972 el punto de partida del *Proyecto de Radicación* para la Villa 31, cuando la *Junta* definió una serie de puntos centrales que se transcriben a continuación:

(...) Desde ya esta Junta de Delegados declara terminantemente:

- Que exigimos que antes de comenzar la construcción de la Autopista, se construyan las viviendas necesarias para realojar a nuestras familias.
- Que esas viviendas deben estar ubicadas dentro de la Capital Federal, preferentemente en nuestra Zona, por razones de trabajo, de estudio, y porque venimos viviendo la mayoría desde hace más de 15 años aquí y no vamos a aceptar ser trasladados a dos o tres horas de nuestras ocupaciones habituales.
- Que se de participación a la Junta de Delegados en los proyectos acerca del tipo de vivienda a construir y planeamiento del futuro barrio, que deberá estar equipado con Guardería, Escuelas, Correo, Sala de Primeros Auxilios, Centro Cultural y Centro Comercial.
- Que es condición fundamental para que aceptemos ser realojados a esas viviendas a construirse, que las cuotas a abonar sean fijas y sin reajustes y que las mismas no superen el 10% del salario básico del jefe de la familia y los servicios de luz, gas, etc., no sumen más del 5%.
- Asimismo que se suspenda el pago de las cuotas mientras el obrero no tenga trabajo, de otro modo, ante los bajos salarios que ahora no alcanzan ni para comer y ante la falta de trabajo, aceptar ser realojados a una vivienda que no vamos a poder pagar (ni tampoco comernos los ladrillos) sería un engaño para todos, porque a los pocos meses estaríamos desalojados, formando otra villa.
- Que se asegure trabajo estable y salarios justos para todos.
- Que para el realojamiento no se efectúen discriminaciones entre solteros, casados y concubinos. Tampoco aceptamos discriminaciones por nacionalidad ni que no se de vivienda al que carece de documentación. (...)
- Que como parte de pago de las viviendas se adjudique valor a la vivienda que ahora tenemos. Mucho luchamos para construir la mayoría de las casas de material, para arreglar las calles, los desagües, para hacer habitable el barrio y mantenerlo en condiciones. Todo esto tiene un valor y no tenemos por qué regalárselo a nadie¹².

El documento plantea con suma claridad lo que actualmente se define como Derecho a la Ciudad, exigiendo que las viviendas de destino de los pobladores se encuentren ubicadas en la zona donde se encuentra asentada la villa y que esté

¹² Documento emitido por la Junta de Delegados el día 28 de diciembre de 1972.

equipado con instituciones educativas y de salud. Al mismo tiempo, la *Junta de Delegados* manifiesta los porcentajes de los costos de las viviendas en relación al salario del jefe de familia con el fin de evitar imposibilidades en el pago, circunstancias experimentadas por los villeros en planes de viviendas anteriores. En estos términos establecía la *Junta de Delegados*, hacia fines de 1972, las bases que dieron origen al *Proyecto de Radicación* para la Villa 31, que sería reforzado a partir del apoyo y la asistencia técnica de los trabajadores municipales a los delegados del *Movimiento Villero Peronista*.

El Movimiento Villero Peronista y los trabajadores municipales

Poco después que se emitiera el documento que dio origen al *Proyecto de Radicación* para la Villa 31, se conformó el *Movimiento Villero Peronista* (MVP), organización de pobladores de las villas vinculada con la guerrilla urbana peronista *Montoneros*¹³.

Entre las numerosas reuniones políticas convocadas por el MVP durante el año 1973 se puede destacar un acto en la Federación de Box de Buenos Aires, realizado el 25 de agosto de ese mismo año. En este acto, el Padre Carlos Mugica, integrante del *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo* y cura de la Villa 31, renunció públicamente al cargo de asesor en el Ministerio de Bienestar Social que había aceptado pocos meses antes. En declaraciones a la prensa, Mugica fundamentó su renuncia a partir de la demanda por una participación efectiva de los pobladores de las villas en la resolución del problema habitacional:

Quiero expresar mi plena solidaridad con los villeros, que tienen pleno derecho a reclamar un papel protagónico en la cuestión de la vivienda. Los villeros no necesitan el apoyo del gobierno, sino que éste les permita levantar sus propias casas facilitándoles ayuda técnica. Discrepo fundamentalmente con la política del Ministerio de Bienestar Social con relación a las villas miserias, ya que se les niega a los villeros toda participación creadora en la solución de sus problemas¹⁴.

La renuncia de Mugica al Ministerio de Bienestar Social logró difundir la

¹³ Para profundizar acerca del MVP véase la tesis doctoral de Eva Camelli, *Politicidad Villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973- 1976*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2014.

¹⁴ *Crónica* del 27 de Agosto de 1973, en Dávolo, et. al (1987). *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*. Buenos Aires: CEAL.

problemática villera en el complejo escenario político de los primeros años de la década del setenta, reivindicando lo que hoy conocemos como urbanización participativa.

Asimismo, uno de los postulados presentes en el acto fue la creación de una serie de *empresas populares*, que consistían en la organización de cooperativas integradas por los propios vecinos para la construcción de las viviendas sociales financiadas por el Estado.

Poco después que tuviera lugar el acto en la Federación de Box, se realizó el Primer Congreso Nacional del *MVP*, desarrollado los días 20 y 21 de octubre de 1973 en la ciudad de Santa Fe. Un aspecto importante a destacar del congreso fue el debate en torno a la idea de *empresa popular*, planteada por primera vez en el acto de Buenos Aires. Profundizando la propuesta inicial, los villeros afirmaban que la conformación de las *empresas populares* iba a permitir experimentar una práctica directa de poder para presionar y negociar con las instituciones estatales y así asegurar una participación en las decisiones políticas al tiempo que redistribuían los beneficios que de otro modo serían apropiados por las empresas constructoras. Si bien el *MVP* se declaró parte del gobierno en curso, los conflictos presentes en el entramado peronista de 1973 obligaban a las organizaciones a asegurarse participación directa en el gobierno para poder definir a su favor la contienda intra-peronista.

Una vez que los delegados de la Villa 31 regresaron a Buenos Aires, capitalizaron algunas de las resoluciones definidas en Santa Fe para consolidar su propuesta de radicación con participación de los habitantes en la planificación y construcción de sus viviendas. En este marco, durante los meses de octubre y noviembre del año 1973 se realizó un censo extra oficial de la Villa 31, con el objetivo de lograr un sustento real y de calidad al *Proyecto de Radicación*. Ernesto Pastrana fue el sociólogo que formuló los lineamientos para la realización del censo junto con un grupo de arquitectos de la Universidad de Buenos Aires y técnicos de la Comisión Municipal de la Vivienda. Pastrana fue convocado por Carlos Levinton, arquitecto que en aquellos años militaba en el *MVP* realizando tareas junto al abogado Héctor Sobel¹⁵ en la Villa 31. La actividad tenía una fuerte motivación militante, puesto

¹⁵ Abogado, militante del *Movimiento Villero Peronista*, secuestrado el 20 de abril de 1976 por la dictadura genocida conducida por Jorge Rafael Videla. Actualmente continúa desaparecido.

que el trabajo estaba destinado a colaborar con la propuesta de las bases villeras. Los encuestadores fueron pobladores de la villa que realizaron capacitaciones para poder realizar el relevamiento de datos; éstas fueron desarrolladas durante jornadas que comenzaban alrededor de las 20 horas en el barrio, horario en que los habitantes se desocupaban de sus respectivas obligaciones laborales.

El censo contempló tres etapas: 1) la marcación de cada una de las casas de la Villa 31, ya que por las características propias de la conformación de villas la identificación de las viviendas no resulta sencilla; 2) el relevamiento de datos; 3) el procesamiento de la información relevada. Los resultados del censo fueron encarpados y constituyeron un aporte para el diseño de los planos del *Proyecto de Radicación*¹⁶. De este modo, la *Junta de Delegados* con la colaboración de técnicos-militantes, consolidó sus propias pautas para la planificación del barrio, proyectado a los lados de la traza de la autopista cuyas obras habían sido licitadas por el Estado.

Definiciones programáticas sobre la Radicación

Hacia fines de 1973, en el marco de una profunda radicalización social, el establecimiento de definiciones programáticas resultaba central, tanto en ámbitos territoriales como universitarios. En Diciembre de ese año tuvieron lugar dos congresos donde se discutió, durante extensas jornadas, la importancia de la radicación de villas y las modalidades que debía asumir la participación de los habitantes en la construcción de sus viviendas y el planeamiento de los nuevos barrios. Uno de estos congresos se desarrolló en la Villa 31, durante los primeros días de ese mes, con la participación de unos 500 delegados de la zona. De estas reuniones surgieron propuestas concretas, formuladas por los pobladores, en vistas a futuras intervenciones oficiales sobre las tierras que ocupaban. Por otra parte, entre el 20 y el 23 de diciembre tuvo lugar en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires el Primer Congreso Nacional de Vivienda Popular, donde se debatieron cuestiones vinculadas con el rol de los profesionales para mejorar las condiciones de vida en las villas.

¹⁶ Entrevista a Ernesto Pastrana, 31 de Octubre de 2014.

En el congreso realizado en la Villa 31 durante los primeros días de diciembre de 1973, se definió una serie de conclusiones, vinculadas con las condiciones en que debía establecerse la intervención del Estado sobre la zona. En primer término, se planteó “Que las viviendas sean construidas en el lugar que actualmente ocupan”. Establecer este tema como primera reivindicación implicaba que, entre las diversas problemáticas vigentes en la villa, para sus pobladores era prioritaria la centralidad de sus viviendas junto con la cercanía respecto a las fuentes de trabajo, salud, educación, medios de transporte y recreación. El segundo punto sostenía que “Bajo ningún concepto las empresas constructoras serán privadas”, aludiendo implícitamente a la propuesta de conformar *empresas populares*, ya definidas en reuniones previas del MVP. En ese mismo punto, se planteaba que los fondos destinados a esta intervención fueran transferidos del Ministerio de Bienestar Social a la Comisión Municipal de la Vivienda, ya que este último organismo era más favorable a garantizar la participación de los habitantes en el planeamiento de su propio barrio y, como se mencionó previamente, durante este período funcionaba en la Comisión Municipal de la Vivienda un Cuerpo de Delegados estrechamente vinculado con el MVP, tendiente a la radicación de la Villa 31. En cambio, desde el Ministerio de Bienestar Social, se buscaba implementar un plan de erradicación seguido por la relocalización de sus pobladores en grandes complejos habitacionales, denominado “Plan Alborada”. Por otra parte, entre las conclusiones del congreso se reivindicaba también que las viviendas debían ser “para todos o para ninguno”, de esta forma se buscaba garantizar que el criterio de asignación de las unidades no discriminara por nacionalidad o estado civil. Los puntos restantes, se referían a las condiciones de trabajo y al pago de las cuotas para las nuevas viviendas¹⁷.

Una vez establecidas las conclusiones del congreso realizado en la Villa 31, los delegados llevaron reiteradamente sus propuestas al Ministerio de Bienestar Social donde, a partir de diálogos y tensiones con los funcionarios de ese organismo, fueron definiendo cada vez con mayor precisión las características del *Proyecto de Radicación*, teniendo en cuenta además el presupuesto estimado para

¹⁷ “Con los villeros y no para los villeros”, en *El Descamisado*, Año I, N° 30, 11 de diciembre de 1973, pág. 14.

su concreción. En este marco se establecieron cuestiones tales como los cambios necesarios en la traza de la autopista y la altura de las 9.000 unidades a construir, calculadas en función del censo realizado para el proyecto, de donde se desprendía una cifra aproximada de 45.000 habitantes. Las unidades serían agrupadas en viviendas de tres pisos y planta baja, junto a torres de diez a quince pisos. A su vez, los departamentos serían de entre una y cinco habitaciones, de acuerdo a las características de cada grupo familiar, y contarían también con superficie descubierta, dada por patios y balcones. Estas viviendas se emplazarían sobre una superficie parquizada de 46,16 hectáreas, propiedad del Estado¹⁸. Una vez definido el *Proyecto de Radicación* en estos términos, los delegados iniciaron gestiones tendientes a concertar una audiencia con Perón, con el fin de entregarle personalmente la propuesta consensuada.

Poco después que tuvieron lugar las discusiones en la Villa 31, se desarrolló el Primer Congreso Nacional de Vivienda Popular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. En este marco se trazaron los lineamientos que, más allá del caso puntual de la Villa 31, debían guiar las intervenciones del Estado en vistas a resolver la emergencia habitacional, destacando el rol de los profesionales como mediadores para poner en práctica proyectos acordes a las necesidades de los pobladores.

De acuerdo con lo establecido en las actas de este congreso, se propuso el desarrollo de una nueva regulación sobre tierras fiscales, que hiciera posible habilitar espacios para construir vivienda social. De modo similar, se llamó a la formulación de normativa para la expropiación, o bien para la compra por parte del Estado, de tierras privadas que no estuvieran en uso. Además se discutieron experiencias concretas de intervención con participación popular. Por otra parte, se definieron los términos generales para el funcionamiento de las Mesas de Trabajo integradas por pobladores, técnicos y funcionarios. Estas mesas, formadas durante los años finales del régimen de facto autodenominado “Revolución

¹⁸ Estas características del proyecto fueron publicadas en el artículo “Villeros Presentan Plan de Viviendas”, en *Noticias*, Año 1, N° 59, 21 de enero de 1974, pág. 6. Allí también se informaba que “Según anticiparon, la Junta de Delegados, junto a la Juventud Trabajadora Peronista y el Movimiento Villero Peronista, presentará sus planes hoy al ministro López Rega, a quien harán entrega de una carpeta con los estudios realizados. Posteriormente solicitarán audiencia al Teniente General Perón para entregarle el trabajo que resume todas las inquietudes y que representa un valioso antecedente para la solución del dramático problema de la vivienda, especialmente en el sector villero.”

Argentina”, fueron institucionalizadas en julio de 1973, tras una serie de conflictos en la Comisión Municipal de la Vivienda. La institucionalización significaba, en la práctica, el reconocimiento formal de una Mesa General, asociada a una serie de mesas parcializadas por áreas tales como agua, limpieza, luz, educación del adulto y salud¹⁹.

Terminadas las sesiones de estos congresos, en la universidad pública y en la Villa 31 se había alcanzado una serie de acuerdos sobre las modalidades concretas que debía asumir la puesta en práctica de la radicación de villas en la ciudad de Buenos Aires, propiciando el Derecho a la Ciudad.

Propuesta y rechazo

Los días 19 y 20 de enero de 1974 tuvo lugar el Segundo Congreso Nacional del MVP, desarrollado en la provincia de Córdoba²⁰. Tan importantes fueron las repercusiones de este congreso que, inmediatamente concluido, los delegados del MVP por la Villa 31 consiguieron concertar la audiencia con el entonces Presidente de la Nación, logrando entregar personalmente a Perón, el *Proyecto de Radicación* y el censo realizado para su implementación. El grupo de delegados fue recibido por el Presidente y su esposa, Isabel Martínez, junto con el Ministro de Bienestar Social, José López Rega y el Secretario de Vivienda (dependiente del Ministerio de Bienestar Social), Juan Carlos Basile. En el encuentro los delegados presentaron a Perón el *Proyecto de Radicación*, que inmediatamente fue recibido y entregado a Basile para su evaluación. Pero este gesto fue solamente un acto simbólico puesto que, seguidamente, Perón se dispuso a explicar las razones por las que la Villa 31 iba a ser desalojada en las próximas semanas. La decisión ya estaba tomada de antemano: la Villa 31 sería una de las primeras villas en ser erradicadas de la ciudad en el marco del Plan Alborada²¹, ofreciendo como lugar de residencia

¹⁹ Actas del Primer Congreso Nacional de Vivienda Popular, Buenos Aires, 20- 23 de Diciembre 1973.

²⁰ Para más información sobre este tema véase: Camelli, Eva (2014). “«Movilización y organización». Acciones, movilizaciones y congresos del Movimiento Villero Peronista”, en *Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973- 1976* (págs. 157- 186). Tesis doctoral Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y Snitcofsky, Valeria (2014). “Organización territorial y continuidad histórica: aportes a la luz de los congresos nacionales del Movimiento Villero Peronista (1973 y 1974)”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 22, volumen XVII, verano de 2014 (págs. 377 - 393).

²¹ El Plan Alborada estaba incorporado al Plan Trienal (1974- 1977) elaborado por el ministro de economía, José Gelbard. El programa habitacional proponía la erradicación y re alojamiento de las familias en complejos de vivienda social ubicados en la periferia de la Capital Federal o en el

viviendas en Ciudadela y Villa Soldati. La decepción fue inmensa.

Erradicación y represión ilegal

La centralidad de la erradicación de villas en la agenda del Ministerio de Bienestar Social, tuvo como correlato directo un temprano despliegue de la violencia estatal sobre estos territorios. Fue en ese ministerio donde empezaron a entrenar los integrantes de la organización parapolicial conocida como “Alianza Anticomunista Argentina” o “Triple A”, que tuvo entre sus primeros blancos a figuras emblemáticas de las villas.

Esta violencia se precipitó a partir del 19 de febrero de 1974, cuando se iniciaron los operativos de erradicación en la Villa 31, enmarcados en el Plan Alborada. Contra estos operativos se lanzó la convocatoria a una marcha a la Plaza de Mayo, prevista para el 25 de marzo de 1974. Ese día, cuando una de las columnas avanzaba hacia el centro de la ciudad, los pobladores fueron interceptados por la policía, que inició una violenta represión empleando gases lacrimógenos, balas de goma y fusiles *Itaka*. En estas circunstancias fue asesinado Alberto Oscar Chejolán, poblador del sector Güemes de la Villa 31²². El asesinato de Chejolán produjo un profundo desconcierto entre los pobladores de distintas villas, conmovidos por la magnitud de la represión desplegada bajo un gobierno democrático que la mayoría de ellos había votado. Durante la tarde del 26 de marzo, tuvo lugar una misa en la casa de la familia Chejolán, oficiada por Carlos Mugica. En torno a la misa se congregaron unas dos mil personas, contando con la presencia de vecinos, legisladores y curas villeros²³. A pesar del impacto que causó el asesinato, inmediatamente después del entierro se reiniciaron, el 27 de marzo, los operativos de desalojo en el sector Saldías de la Villa 31²⁴.

Poco después de la muerte de Chejolán, el 11 de Mayo de 1974, tuvo lugar el asesinato de Carlos Mugica, que impactó dramáticamente entre la población de las villas de Buenos Aires (Bellota, 1997). Desde de ese momento, la represión ilegal sobre estos territorios se intensificó, alcanzando a los profesionales de los Equipos

conurbano bonaerense. De esta manera, la respuesta del tercer gobierno peronista al sector villero no contempló una de las reivindicaciones centrales como era la permanencia en la ciudad y en los terrenos donde estaban asentadas las villas.

²² “El pueblo ya marcó al culpable”, en *El Descamisado*, Año I, N° 46, 02 de abril de 1974, pág. 21.

²³ “Por la caída de Chejolán”, en *Noticias*, 27 de marzo de 1974, pág. s/n.

²⁴ “Terminó la erradicación de Villa Saldías en Retiro”, en *Noticias*, 25 de julio de 1974, pág. s/ n.

Técnicos y las Mesas de Trabajo. A partir del golpe militar del 24 de Marzo de 1976, la violencia estatal se incrementó hasta alcanzar niveles inéditos, dando lugar a la desaparición de numerosos delegados, curas villeros y profesionales con militancia territorial, mientras se implementaba un drástico Plan de Erradicación, que expulsó de la ciudad de Buenos Aires a unos 200.000 pobladores (Oszlak, 1991).

Reflexiones finales

Si bien el *Proyecto de Radicación* articulado en la Villa 31 entre 1972 y 1974 no llegó a ser puesto en práctica, constituye de todos modos una experiencia sumamente valiosa como comienzo de una reivindicación de la población villera presente en nuestros días. La idea de “transformar las villas en barrios obreros” fue una consigna asumida y difundida por el *Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo* hacia fines de la década del sesenta y, particularmente en la Villa 31, fue una reivindicación trabajada por la *Junta de Delegados* en los tempranos setenta. Partiendo de esta idea y tomando como referencia concreta la experiencia del Plan Piloto para la Villa 7, se fue gestando el *Proyecto de Radicación*.

Para ello, los habitantes de la Villa 31 debieron trabajar junto a profesionales con el fin de presentar una propuesta alternativa para la construcción de la autopista que requeriría la erradicación, fundamentado su propuesta en la lucha por el Derecho a la Ciudad. El *Proyecto* se vio potenciado con el alza en la movilización social que en el caso villero fue articulado en torno al *MVP*. En ese contexto se avanzó en la propuesta acerca de los modos que debía asumir la radicación proponiendo la constitución de la *empresa popular*.

Reconstruir la trama histórica del proyecto, dando cuenta de las condiciones que habilitaron u obstaculizaron su desarrollo, puede constituir un aporte para enriquecer prácticas futuras de urbanización participativa, sustentadas en la defensa del Derecho a la Ciudad.

Por otra parte, del proceso analizado en estas páginas se desprende una serie de cuestiones que pueden servir como punto de partida para nuevos debates y líneas de investigación. En particular, centrar la mirada en la historia política de las villas de Buenos Aires, constituye un llamado a recuperar valiosos saberes acumulados durante décadas y, sin embargo, poco abordados por las ciencias sociales.

En este sentido, el *Proyecto de Radicación* formulado en la Villa 31 puede entenderse como expresión concreta de un momento de auge en la organización territorial que articuló el trabajo de profesionales y pobladores. Los cuadros político-técnicos asumieron un profundo compromiso con las demandas de los habitantes, en un momento de intensas persecuciones y represión ilegal creciente. En este marco se inscriben los profesionales que, desde distintas disciplinas, aportaron sus conocimientos para que la radicación de la Villa 31 fuera una realidad concreta. Por otro lado y fundamentalmente, el proyecto fue posible por el trabajo llevado a cabo por los pobladores organizados en torno al *MVP*, que lograron definir una propuesta propia, ampliamente consensuada a partir de congresos y asambleas periódicas, y que pudieron llevar hasta las instancias máximas del poder político. Sin una organización territorial consolidada de este modo, el *Proyecto de Radicación* que los delegados presentaron a Perón a principios de 1974, no hubiera sido posible.

A los referentes villeros que fueron protagonistas anónimos de la historia abordada en las páginas previas y a los profesionales comprometidos con el proyecto, está dedicado este artículo.

Bibliografía

BARRIOS, Romina (2011). *Participación y hábitat popular. Análisis de una experiencia piloto: El Plan de Realojamiento de la Villa 7 en Mataderos, Ciudad de Buenos Aires, entre 1971 y 1975*. Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: CEAL.

BELLOTA, Araceli (1997). "El cura de las villas", en *Todo es Historia*, año XXXI, N° 361, agosto 1997 (págs. 8- 26).

BLAUSTEIN, Eduardo (2001). *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura militar*. Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda.

CAMELLI, Eva (2014). *Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973-1976*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

CLICHEVSKY, Nora (2003). "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, N° XXXV, 2003 (págs. 136- 137).

CUENYA, Beatriz, PASTRANA, Ernesto y YUJNOVSKY, Oscar (1984). *De la villa miseria al barrio autoconstruido*. Buenos Aires: CEUR.

DAVOLOS, Patricia; JABBAZ, Marcela y MOLINA, Estela (1987). *Movimiento villero y Estado (1966- 1976)*. Buenos Aires: CEAL.

ESTRELLA, Fermín (1984). *Arquitectura de Sistemas, al servicio de las necesidades populares. Teoría – Práctica – Políticas (1964-1983)*. México: Hachette.

GIMÉNEZ, Rafael (2014). *El cambio social empieza en casa. Arquitectura y política: de Villa 7 a Justo Suárez*. Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.

GUBER, Rosana (1984). "Identidad social villera. Resignificación de un estigma", en *Runa*, N° 32.

HARDOY, Jorge y SATTERTHWAITE, David (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: GEAL.

HARVEY, David (2009). "El Derecho a la Ciudad", en *Carajillo de la Ciudad, Revista digital del programa en gestión de la ciudad*. Año 1, 14 de abril de 2009. Disponible en: http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/1_art5.htm

MARTÍN, José Pablo (2010). *El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Un debate argentino*. Buenos Aires: UNGS.

OSZLAK, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES.

PASTRANA, Ernesto (1980). "Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948- 1973)", en *Revista Interamericana de Planificación*, volumen XIV, N° 54, págs. 124- 140.

PRADILLA, Emilio (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México: Fontamar.

QUIJANO, Aníbal (1970). "La formación de un universo marginal en las Ciudades de América Latina". En Castells, Manuel (comp.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.

RATIER, Hugo (1973). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: CEAL.

SCHTEINGART, Martha (comp.) (1973). *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: SIAP.

SNITCOFSKY, Valeria (2007). *Identidad y experiencia en las villas de Buenos Aires*. Tesis de Licenciatura en Historia. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

SNITCOFSKY, Valeria (2014). "Organización territorial y continuidad histórica: aportes a la luz de los congresos nacionales del Movimiento Villero Peronista (1973 y 1974)", en *Revista Trabajo y Sociedad*, N° 22, volumen XVII, págs. 377 – 393.

SNITCOFSKY, Valeria (2016). *Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958- 1983)*. Tesis de Doctorado en Historia. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

YUJNOVSKY, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955- 1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ZICCARDI, Alicia (1977). *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)*. Buenos Aires: Mimeo.

ZICCARDI, Alicia (1984). "El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, volumen XLVI, N° 4, págs. 145-172.

Entrevistas

- Carmelo Sardinas Ullpu, militante del Movimiento Villero Peronista. Entrevista realizada el 30 de Mayo de 2014.
- Carlos Levinton, arquitecto y militante montonero en la Villa 31 durante la segunda mitad de la década de 1970. Entrevista realizada el 21 de Julio de 2014.
- Ernesto Pastrana, sociólogo a cargo del censo para el Proyecto de Radicación en la Villa 31. Entrevista realizada el 31 de Octubre de 2014.
- Ana Azzarri, arquitecta e integrante del Equipo Técnico para el Plan Piloto Villa 7. Entrevista realizada el 2 de Diciembre de 2014.

Notas de prensa citadas

"Los villeros de Retiro -1° nota", en *Noticias*, 3 de abril de 1974.

"Los villeros de Retiro -última nota-", en *Noticias*, 7 de abril de 1974.

"MVP Para todos o Para Ninguno", en *El Descamisado*, Año 1, N° 30, 11 de

diciembre de 1973.

“Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975”, en *La Nación*, 10 de julio de 1972.

“Realizado por los vecinos”, en *Ya!*, Año I, N° 31, 24 de enero de 1974.

“Villeros Presentan Plan de Viviendas”, en *Noticias*, Año 1, N° 59, 21 de Enero de 1974.

“El pueblo ya marcó al culpable”, en *El Descamisado*, Año I, N° 46, 02 de abril de 1974.

“Por la caída de Chejolán”, en *Noticias*, 27 de marzo de 1974.

“Terminó la erradicación de Villa Saldías en Retiro”, en *Noticias*, 25 de julio de 1974.

“Con los villeros y no para los villeros”, en *El Descamisado*, Año I, N° 30, 11 de diciembre de 1973.

Documentos de organizaciones políticas citados

Documento emitido por la Junta de Delegados el día 28 de diciembre de 1972.

Documentos de eventos académicos citados

Actas del Primer Congreso Nacional de Vivienda Popular, Buenos Aires, 20- 23 de Diciembre 1973.

Estado, organizaciones barriales y disputas en torno a las definiciones políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Comentarios en relación a los artículos de Brikman y Camelli y Snitcofsky.

María Cristina Cravino

Doctora en Antropología.

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del Instituto del Conurbano –
Universidad de General Sarmiento, Argentina.

E-mai: mariacristinacravino@yahoo.com.ar

¿Cómo se disputa la definición de políticas públicas urbanas en barrios populares?
¿A qué discursos públicos se recurre al momento de presentar programas habitacionales en zonas urbanas desfavorecidas? ¿Cómo actúan los entramados de actores interesados en la implementación de las políticas y cuáles son las tensiones inter-institucionales en la acción? Estas son preguntas centrales, que de un modo u otro están presentes en los análisis sobre la cuestión de las villas porteñas.

Los artículos “Primer Plan de Radicación para la Villa 31. Un antecedente a la defensa del Derecho a la Ciudad en Buenos Aires (1972- 1974)” escrito por Eva Camelli y Valeria Snitcofsky y “¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015” de Denise Brikman buscan abordar las intervenciones del Estado en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. El primer artículo, a su vez, recupera la acción política de los habitantes de la Villa 31 de Retiro en la década de 1970 y la alianza con otros actores al momento de construir y plantear demandas al Estado. En particular, subrayan la reivindicación de la idea de radicación por parte de los habitantes de este barrio. El segundo escrito se centra en el gobierno de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires, entre 2011 y 2015, cuando se plasma más claramente un lineamiento de política pública hacia

las villas (fundamentalmente definida como social). Allí logra desmenuzar con gran detalle los contrastes entre los discursos públicos de los organismos abocados a acciones en estos barrios y las prácticas efectuadas por funcionarios y técnicos. En él se resaltan las contradicciones y fragmentaciones de organismos públicos en el tratamiento de la cuestión los asentamientos informales y la brecha en los documentos de formulación de los programas y los modos en que los comprenden los funcionarios y empleados de ellos.

Ambos trabajos intentan responder, desde momentos históricos distintos, el interrogante de cómo se define la acción estatal en las villas de la ciudad. Camelli y Snitcofsky para problematizar esta cuestión recurren al análisis de la relación de las organizaciones villeras con los distintos niveles del Estado y cómo éstas fueron construyendo las propuestas con la participación de profesionales comprometidos con la militancia política y el acompañamiento y asesoramiento de los sacerdotes con posiciones radicalizadas. Mientras tanto, Brikman se centra en las tensiones intra-estatales, los modos de ejecución y las prioridades de las políticas villeras a partir de lo efectivamente realizado en estos barrios.

Siguiendo a las autoras del primer trabajo recurrir a la historia hace inteligible procesos socio-políticos actuales en la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de todas las diferencias que existen entre las formas de involucramiento de lo que fue en la década de 1970 el Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo y los “curas villeros” de la actualidad, se observa una notable continuidad en la propuesta de éstos en transformar estos espacios en “barrios obreros”. Es decir, consideran que el modo de integración de estos grupos sociales desfavorecidos es igualarlos a otros sectores de la ciudad donde viven los sectores populares. Otra constante es la tensión entre recurrir al gobierno local o al nacional. Sin embargo, lo más llamativo es la reivindicación de la radicación frente al rechazo a las políticas habitacionales paradigmáticas de ese momento: los conjuntos habitacionales en altura. Esta propuesta estaba complementada con la iniciativa de empresas sociales”, es decir cooperativas, para la construcción de viviendas en el espacio que ocupaba el barrio o zonas aledañas. Muy tempranamente eran conscientes de la necesidad de incluir a todos los habitantes en el acceso a las soluciones habitacionales, expresando sin utilizar esos términos la idea rectora de derecho a la ciudad. Por un lado, no generar obstáculos por prejuicio o dispositivos institucionales xenófobos o

conservadores. Se estaban refiriendo a no dejar fuera a extranjeros por no contar con documentos, no excluir a parejas que no estuvieran legalmente casados (una condición habitual en el acceso a la vivienda social en el sustento de dar prioridad a las “familias”) o solteros. La iniciativa de las empresas sociales implicaba asegurar trabajo para los pobladores del barrio y una mirada crítica a las empresas capitalistas. Todo esto sucedía en un contexto donde los realojos o desalojos eran dispositivos habituales para transformar la ciudad, aunque por lo general, implicando el traslado a grandes conjuntos habitacionales.

Una diferencia relevante con el contexto actual que merece resaltarse es el grado de organización, nacionalización y regionalización del movimiento villero y movimiento popular. Los vasos comunicantes entre las organizaciones territoriales y las políticas eran más fluidos en un período de radicalización política. Después de la última dictadura militar, la división territorial entre Ciudad de Buenos Aires y Conurbano bonaerense no fue superada al momento de generar movimientos sociales de reivindicaciones de mejores condiciones urbanas (si en parte sucedió con el movimiento piquetero).

Cris Shore (2010) sostiene que existe una creciente incertidumbre sobre cuáles son las herramientas teóricas y metodológicas para analizar las políticas públicas. Comienza a consolidarse una perspectiva cualitativa e interpretativa, que consideramos es muy fértil. En sus palabras: “un eje central de estas aproximaciones es el reconocimiento de que la formulación de las políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los “mundos de sentido” humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos. El análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes” (op. cit.: 24). Estas afirmaciones nos permiten abrir los comentarios a los artículos en dos líneas.

En primer lugar, veamos las políticas públicas, el Estado en los márgenes, y organizaciones barriales. Ambos trabajos escapan a miradas simplificadoras. Camelli y Snitcofsky exponen con detalle cómo los habitantes tuvieron que desarrollar estrategias organizativas para hacer frente a las políticas públicas que creían los perjudicaban. La década del 70 fue un momento de gran ebullición y

experimentación política. La presencia de miembros de la Iglesia Católica con posturas radicalizadas, como el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, generaron acciones que legitimaban las demandas de los habitantes de la Villa 31. Siguiendo a Munck (1995: 25) “los fundadores de un movimiento social emergen, pues, dentro de la estructura del viejo orden como portadores de la visión de un nuevo orden y, en este sentido, la experiencia compartida que constituye al grupo como tal no ocurre en el vacío, sino tanto dentro como en conflicto con un orden estructuralmente definido”. El surgimiento de un movimiento villero politizado se daba en el contexto de una sociedad fuertemente politizada. En esos momentos surgió entonces una propuesta contestaría al rol que venía desarrollando el Estado, que venía apelando a la relocalización (y el desalojo) como dispositivo de ordenamiento urbano. La propuesta de los habitantes, acompañados de militantes políticos y profesionales era la postura contraria: la radicación. Era un punto de inflexión en la percepción y autopercepción de que las villas eran un lugar transitorio para habitar en la ciudad, consolidándose la demanda de permanecer en el lugar y generar allí las condiciones urbanas más justas, que se exponen con claridad en la solicitud de que estén presentes allí escuelas, centros culturales, comercios, correo, etc. Las condiciones urbanas eran vistas en vinculación al mundo del trabajo, en otras palabras a las necesidades de los trabajadores.

Cuatro décadas después, el paradigma internacional dejó de ser la erradicación (gracias a la reunión de UN Hábitat I en 1976), por lo menos en términos discursivos, y emergieron nociones como “integración socio-urbana” e inclusive desde campos técnicos y académicos se acuñaron conceptos como los de “urbanismo social” o “gestión social” (citados por Brikman), buscando enfatizar políticas públicas no tecnocráticas (como lo ejemplificaría el paradigma funcionalista en las viviendas de interés social), flexibles y ancladas territorialmente. Pareciera que hubiera cierto consenso entre gobierno porteño y habitantes de las villas en cuanto a que la forma de integración es la urbanización, o mejor dicho re-urbanización. Pero entonces comienza a disputarse qué se entiende por ella. Otro de los motivos de conflicto fueron los barrios que demandaban ser incluidos en la agenda pública de inversión urbana y no sujetos al desalojo o a la inacción. Al igual que en la década del ‘70 las ideas circulaban en el continente americano, y las universidades fueron usinas de propuestas

alternativas y críticas. Entre 2011 y 2015 se insertan modos de intervenir en asentamientos populares que se venían implementando en Colombia y Brasil, con importantes adaptaciones locales, pero que tienen en común con ellas, la preeminencia de la intervención en el espacio público y estar insertos en el marketing urbano de las ciudades. Las organizaciones durante estos años, a diferencia de los años '70, estuvieron fragmentadas, no lograron articular demandas que superaran a sus barrios (y en ocasiones ni siquiera ello) y la acción colectiva, fue reemplazada en parte por mecanismos de judicialización de los conflictos (Delamata, 2016), cuestión que genera nuevas tensiones entre actores estatales y muchos interrogantes en el campo académico. El Estado está presente en estos espacios, pero no necesariamente abocados al mejoramiento de la infraestructura, sino en muchos casos desarrollando acciones de “contención social”.

Veamos ahora la dimensión política de las acciones públicas. Brikman parte del análisis de las políticas implementadas a partir del 2011. No obstante, el surgimiento de dispositivos de intervención en estos barrios con un mayor despliegue del Estado local y presencia, inclusive física, en las villas tiene que ser comprendido a partir de los hechos suscitados en el año 2010, en particular la ocupación del Parque Indoamericano. Sin duda, la creación de la Secretaria de Hábitat e Inclusión (SECHI) es respuesta a la alta conflictividad social en estas zonas, que van incluso más allá que los asentamientos populares. Lo podemos entender como dispositivos de gobernabilidad (Cravino y Palombi, 2015). También es necesario pensarlas en su relación con las políticas urbanas, donde al igual que en las villas, se centra en acciones de embellecimiento del espacio público. La autora no lo plantea, pero es necesario pensar la estatalidad en los barrios como una forma de articulación política de un partido que no contaba entre sus votantes de forma predominante a los habitantes de las villas. Ella advierte que los discursos de los empleados y funcionarios no siempre son coincidentes pero que se distancian de los términos más genéricos de la formulación de los programas. Ambos se concentran en la orientación hacia los espacios públicos, puntuales y desarticulados. Esto lo prueba también el análisis del presupuesto ejecutado, centrado en acciones de acupuntura urbana y de atención a la emergencia. Afirma así que “la idea de una política integral de urbanización queda más bien

desdibujada, en parte por el bajo presupuesto de los programas y organismos que podrían tener el rol de desplegar políticas integrales (SECHI, PRIT, CBAS)”.

Por el contrario, el análisis de Camelli y Snitcofsky visibiliza la dimensión política de la lucha por la definición de las políticas socio-urbanas. Se hace evidente la trama política de los habitantes y de sus aliados (religiosos, académicos y partidarios) versus la posición política adversa del Estado Nacional a medida que iba transcurriendo la década del 70 y donde, aún en democracia, se recurrió a la violencia como modo de imposición acciones de relocalización de las villas.

Es decir, en el trabajo de Camelli y Snitcofsky se muestra un momento hiperpolitizado y Brikman un momento que aparenta ser despolitizado. Sin embargo, en el segundo gobierno de Mauricio Macri, en consonancia con la estrategia de su partido político (Propuesta Republicana) de presentarse como a-político, lo que sucede es una forma de hacer política que se presenta como intervenciones técnicas neutrales. Este contrapunto nos invita a re-politizar el análisis de las acciones de la SECHI, más aún cuando en su articulación desconoció a los representantes elegidos por los habitantes de los barrios y eligió articular con otro tipo de referentes o generar nuevos dirigentes barriales. Esta estrategia demostró ser muy efectiva de cara a las siguientes elecciones del año 2015, tanto a nivel local como nacional.

Los dos análisis tienen en común indagar sobre las disputas de actores sociales y estatales para definir las políticas públicas hacia las villas. Sin duda, la ciudad, es un espacio politizado y tanto el análisis histórico como los modos de ejecución de las políticas públicas, los organismos que lo ejercieron y las prioridades establecidas en la práctica, son estrategias teórico-metodológicas fértiles para analizar las políticas públicas, incorporando la dimensión política.

Bibliografía

Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel (2015). “El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 8(15). Disponible en <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.mnpu>

Delamata, Gabriela (2016) “Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires”. En Revista Direito e Práxis, 7 (14). Pp. 567-587 Brasil: Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro.

Munck, Gerardo (1995) "Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales". En Revista Mexicana de Sociología. N° 3. México.

Shore, Cris (2010) "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas". En Antípodas, Revista de Antropología y Arqueología. N° 10. Colombia: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

Del Indoamericano a la Carpa Villera. Derecho a la ciudad y luchas por la urbanización de las villas (2010-2016)

Francisco L'Huillier

Universidad de Buenos Aires
Instituto de Altos Estudios Sociales – Universidad de San Martín,
Argentina.
E-mail: franciscolhuillier@hotmail.com

Hernán Ouviaña

Universidad de Buenos Aires
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Argentina.
E-mail: hernanou@hotmail.com

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2016
Aceptación final del artículo: 14 de octubre de 2016

Uno de los aspectos característicos de la problemática habitacional en la ciudad de Buenos Aires está relacionado con el enorme crecimiento y mutación de las villas a lo largo de las últimas dos décadas. En paralelo a este fenómeno, se ha ido conformando un espacio novedoso de articulación y organización política por parte de los habitantes de estos barrios precarios, que entabla un vínculo de antagonismo y negociación a la vez con el Estado, al cual interpela demandando la urbanización con radicación en dichos asentamientos y el acceso a una vivienda digna. El presente trabajo intenta dar cuenta de este complejo proceso, a través del análisis de dos casos de notoria relevancia: la ocupación del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 y la instalación de la llamada "Carpa Villera" en el centro porteño durante los meses de abril y mayo de 2014. Asimismo, se abordará la experiencia de la Corriente Villera Independiente como organización que lucha por el derecho a la ciudad, y que ha tenido un papel protagónico en la instalación de este reclamo en el espacio y la agenda pública.

Palabras clave: villas - urbanización - problemática habitacional - derecho a la ciudad

From the “Parque Indoamericano” to the “Carpa Villera”. The right to the city and the fight for the urbanization of slums (2010-2016).

One of the distinctive aspects of the real estate crisis in the city of Buenos Aires is related with the growth and constant mutation of slums (villas miseria) during the past two decades. At the same time, there exists a gradual conformation of a new space of political organization by the inhabitants of these precarious neighborhoods, which establishes both a negotiation and antagonizing relationship with the Government by demanding the urbanization of these settlements and access to better housing. This present document attempts to account this complex process through the analysis of two notorious cases: the occupation of the “Parque Indoamericano” in December 2010, and the installation of the so-called “Carpa Villera” in the center of Buenos Aires between April and May 2014. The experience of the “Corriente Villera Independiente” is also addressed, analyzing the leading role that this organization has had in fighting for an equal access to the city and installing this issue in the public agenda.

Key words: slums - urbanization - real estate crisis - right to the city

“Conviene corregir a Descartes: combato, luego existo”

José Carlos Mariátegui

Introducción

La problemática habitacional es un aspecto de la cuestión urbana cuya resolución parece encontrarse aún distante en el horizonte de las sociedades capitalistas modernas. Más aún si hablamos de América Latina, y en particular de Argentina, donde el fenómeno de las llamadas villas de emergencia se ha extendido considerablemente a lo largo de estas últimas décadas. En ese sentido, el escenario

urbano en la ciudad de Buenos Aires, en términos socioeconómicos, y en virtud de la marcada desigualdad en relación al acceso a los bienes básicos para el desarrollo pleno de nuestra existencia, se configura de manera conflictiva y, por momentos, dramática.

El presente trabajo se propone hacer hincapié en este aspecto específico de la problemática habitacional, indagando en las tensiones que suscita el acceso restringido a la vivienda, que en otros términos, resulta de un derecho vedado para los sectores más postergados como es el derecho a la ciudad. A lo largo de nuestro análisis, realizaremos un recorrido cronológico que parte de un acontecimiento que creemos paradigmático en la lucha que entablan los sectores populares del área metropolitana (en su búsqueda por conquistar el ejercicio irrestricto del derecho a la ciudad): la ocupación del Parque Indoamericano (que tiene lugar a fines del año 2010 en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires). Por consiguiente, buscaremos desentrañar la forma que asumen las demandas de urbanización y acceso a una vivienda digna que enarbola gran parte de la población villera, en un contexto de creciente articulación y organización política signado por un vínculo simultáneo de tensión, antagonismo y negociación frente al Estado, y que dará origen a un movimiento popular urbano sumamente original como es la Corriente Villera Independiente (en adelante, CVI).

Si bien existen numerosos antecedentes históricos y procesos vinculados con la lucha por el derecho a una vivienda digna por parte de los habitantes de las villas de la ciudad, optamos por tomar como marco temporal de referencia para nuestro análisis al período que va de la toma del Parque Indoamericano, en diciembre de 2010, a la instalación de la llamada Carpa Villera en el microcentro porteño, durante abril y mayo de 2014, y a sus repercusiones actuales. Ambos acontecimientos son considerados como una suerte de parteaguas en materia de instalación en la agenda pública de esta demanda histórica, así como en la dinámica organizacional del movimiento villero, que a su vez ha impactado en el accionar y la configuración del entramado estatal.

Comenzaremos haciendo una breve referencia teórica acerca de los lineamientos generales necesarios para una reflexión crítica sobre la cuestión urbana en una realidad periférica, y consecuentemente, contradictoria, conflictiva y desigual. En una segunda instancia, nos abocaremos a analizar la configuración que adquiere el

entramado urbano de la Ciudad de Buenos Aires, siempre anclados en una perspectiva socio-histórica que busca dar cuenta de las causas que han originado una estructura por demás desigual y excluyente en la apropiación y usufructo del suelo urbano. En tercer lugar, examinaremos los hechos más relevantes alrededor de la ocupación del Parque Indoamericano, para intentar determinar las transformaciones que suscita en el Estado y en la formulación de las distintas políticas públicas habitacionales. Para finalizar, abordaremos por un lado el surgimiento de una organización en el seno del movimiento villero, la CVI, que aboga por la conformación de una identidad política eminentemente villera, capaz de disputar al Estado las prerrogativas primordiales de los habitantes de las villas, como son: la urbanización con radicación, el acceso a una vivienda digna y el derecho a la ciudad. Por otra parte, indagaremos en el proceso de instalación de la Carpa Villera en el centro porteño, en tanto manifestación simbólica pero a la vez política, que logró poner en el centro de la escena pública una realidad por lo general invisibilizada: la escisión de dos ciudades en disputa, una de ellas precaria y subalterna, pero a la vez con creciente capacidad de incidencia, no solamente en los territorios que la configuran, sino también en la elaboración e implementación de políticas públicas en materia habitacional; la otra, asentada en procesos de especulación inmobiliaria, segregación socio-espacial y cada vez mayor mercantilización del suelo urbano. Finalmente, esbozaremos algunas conclusiones de carácter provisional en función de lo planteado.

La cuestión urbana y su abordaje desde una perspectiva crítica

La cuestión urbana en América Latina, y en Argentina en particular, reviste un carácter central dentro del amplio espectro de temáticas que atraviesan a las Ciencias Sociales en la actualidad. Creemos que un análisis fructífero de ella debe centrarse en, al menos, dos premisas metodológicas insoslayables. La primera hace alusión al carácter interdisciplinario, o incluso transdisciplinario, que debe asumir cualquier intento por aprehender la cuestión urbana en toda su complejidad. En este sentido, consideramos que tanto la sociología, como la economía, la antropología, la ciencia política, el urbanismo y la historiografía, brindan cada una a su manera invalorable aportes a la hora de problematizar y sistematizar las diferentes aristas que materializa la cuestión urbana. Pero la parcelación

disciplinaria de ella conduce inevitablemente a una lectura sesgada, incapaz de arribar a una sistematización teórica, que permita dar cuenta en toda su integralidad de este tipo de procesos. De ahí que optemos por tener como punto de partida epistemológico a la concepción de la sociedad -y dentro de ella a la cuestión urbana- como una *totalidad* dinámica y contradictoria (Lukacs, 1986; Gramsci, 1986; Lefebvre, 2011). Por lo tanto, se trata de ir más allá de la mera complementariedad entre todas estas especializaciones para entenderla en función de un abordaje dialéctico, articulado y relacional. La segunda premisa, que se relaciona con la primera, refiere a la necesidad de abordarla desde una perspectiva *crítica*.

Dentro de las diversas perspectivas que indagan la cuestión urbana, consideramos relevantes para nuestro análisis aquellas que buscan dar cuenta desde una mirada crítica y en forma integral, de los distintos procesos socio-espaciales (económicos, políticos, culturales, etc.) que concurren al interior de la dinámica de configuración del entramado urbano en las sociedades capitalistas modernas. En este sentido, ubicamos a Henry Lefebvre como uno de los máximos exponentes, precursor de una sociología urbana que aún en su reflexión teórica ambos componentes metodológicos: criticismo e integralidad, esto es, abordaje desde una perspectiva dialéctica que explicita la dimensión social del espacio y, a la vez, la relevancia de la espacialidad en todo entramado social.

Entre las reflexiones teóricas más significativas de Lefebvre, quien recupera las categorías marxistas para el análisis de la cuestión urbana, es necesario destacar su concepción del *espacio* no como un dato *a priori*, sino en tanto *producción social*, que tiende a asumir la forma de *mercancía* en la sociedad capitalista. Asimismo, el espacio, en cuanto tal, por medio de un proceso dialéctico, es un producto que deviene productor, es decir, se comporta como soporte fundamental del circuito de producción y circulación del capital. Por lo tanto, el espacio debe ser leído como *político*: “no es un objeto científico descarriado por la ideología o la política; siempre ha sido político y estratégico” (Lefebvre, 1976: 46).

Reivindicar la noción del espacio como resultado de un proceso social contradictorio que lo *produce*, y a la vez, como *productor* de relaciones sociales, constituye un giro teórico novedoso que nos permite hacer hincapié en la dinámica conflictual que suscita la cuestión urbana. Condensación de una determinada

correlación de fuerzas al interior de las sociedades, la producción del espacio guarda de tal forma un estrecho vínculo con la articulación de la lucha de clases en un contexto histórico y geográfico particulares. Al mismo tiempo, el espacio se convierte en objeto de disputa tanto simbólica como material, que tiende a ser apropiado, usufructuado y valorizado por distintos agentes y en diferentes planos. Es por ello que, para Lefebvre, la cuestión urbana -y más concretamente el urbanismo como disciplina científica- adquiere la impronta de una ideología al servicio de las clases dominantes.

La tarea del sociólogo urbano consistiría, en este sentido, en desenmascarar esta suerte de fetichismo que subyace a la cuestión urbana. Para ello, Lefebvre introduce, partiendo de Heidegger, la noción de *habitar* como contrapartida de la supeditación del espacio a la lógica mercantil e instrumental que impera en el sistema capitalista, y para diferenciarla también del concepto de *habitat*, que según su lectura tiende a operar como categoría ideológica debido a su carácter fetichista y parcelario del proceso de espacialización. En consecuencia, *habitar* significa reapropiarse del espacio, reclamar y recuperar para sí lo que los habitantes de la ciudad han producido colectivamente a través de sucesivas generaciones (Lefebvre, 1988). Dicha noción se halla consustanciada con otra categoría transversal en la obra de Lefebvre: el *derecho a la ciudad*. Frente a un entramado urbano crecientemente mercantilizado, asediado por los imperativos tecnocráticos e instrumentales cuya razón de ser consiste en consolidar un aprovechamiento del suelo que facilite la reproducción ampliada del capital, el colectivo social, las clases populares en su conjunto, se ven obligadas a perseguir y conquistar el derecho a (re)apropiarse de aquella ciudad de la que fueron sustraídos (Lefebvre, 1969).

En línea con estos planteos precursores de Lefebvre, si bien desde perspectivas en cierta medida disímiles, Manuel Castells (1974; 1979) y Jordi Borja (1975) retomarán el estudio de la cuestión urbana en un sentido crítico, para problematizar el papel clave que desempeñan los movimientos sociales urbanos en la disputa por una (re)apropiación virtuosa y democrática del espacio urbano. No obstante, mientras Lefebvre consideraba como agente de transformación privilegiado a la clase obrera industrial, estos autores destacarán ya desde los años setenta el surgimiento y la consolidación de nuevos movimientos sociales de carácter urbano, en tanto actores fundamentales de la lucha de clases en el

capitalismo contemporáneo. Al igual que Lefebvre, Castells trazará un paralelismo con la experiencia de la Comuna de París, como ejemplo paradigmático de la apropiación urbana en favor de los sectores populares, y la lucha por la conquista del ejercicio pleno del derecho a la ciudad, al tiempo que Borja postulará la creciente centralidad que asumen los movimientos urbanos -en tanto población organizada para el uso colectivo de la ciudad- en contextos signados por diversas relaciones de fuerzas. En este sentido, los movimientos sociales urbanos, al asumir la defensa de los valores comunes y los derechos básicos negados por un acceso restringido a las oportunidades del mercado y la deficiencia de las políticas públicas estatales (vivienda, educación, salud, medio ambiente, esparcimiento, etc.) se convierten para ambos en espacios de articulación política crecientemente relevantes y dotados de una sustantiva potencialidad.

Otro de los referentes contemporáneos ineludibles en el estudio de la cuestión urbana desde una perspectiva crítica es David Harvey, quien retoma y resignifica muchas de las reflexiones de Henry Lefebvre, en particular la noción de derecho a la ciudad. En palabras de Harvey,

el derecho a la ciudad actualmente existente, tal como está ahora constituido, es demasiado estrecho y está en la mayoría de los casos en manos de una pequeña elite política y económica con capacidad para configurar la ciudad según sus propias necesidades y sus deseos más íntimos (Harvey, 2014: 47).

No obstante, de acuerdo a su lectura,

si bien la idea del derecho a la ciudad ha experimentado durante la última década cierto resurgimiento, no es al legado intelectual de Lefebvre (por importante que pueda ser) al que debemos recurrir en busca de explicación. Lo que ha venido sucediendo en las calles, entre los movimientos sociales urbanos, es mucho más importante (Harvey, 2014: 8).

En efecto, en el caso específico de Argentina y tal como analizaremos a lo largo de nuestro artículo, ha sido la creciente presencia pública y de manera cada vez más organizada, de los habitantes de las villas en determinados espacios urbanos de gran relevancia simbólica y material, la que reinstaló con fuerza en estos últimos años el *derecho a la ciudad* como reclamo legítimo de los sectores populares, lo

cual puso en evidencia, como veremos a continuación, la existencia de distintos proyectos de ciudad, en permanente disputa y creciente tensión, así como también diversas formas de “hacer ciudad”, en la cual los sectores subalternos aparecen eventualmente como protagonistas apropiándose del espacio, movilizándolo estrategias y recursos a partir de un tipo de racionalidad específica que Verónica Gago y Eva García Pérez denominan “cálculo urbano” (2014).

En este sentido, la disputa por el derecho a la ciudad y la existencia de proyectos de ciudad en tensión se revela como “un proceso a través del cual un conjunto de actores ponen en juego estrategias, recursos, alianzas y conflictos tendientes a resolver la cuestión (...) según sus respectivos valores e intereses”. Al mismo tiempo, la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad se vincula con

la capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en procesos de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes (Oszlak, 1991: 23).

Por lo tanto, tal como expresa Mina Navarro, “la ciudad no sólo es el epicentro de la acumulación del capital, sino también, un terreno potencialmente estratégico para subvertir y poner en entredicho los procesos de explotación y expansión continua de la valorización del valor” (2015: 121).

La ciudad de Buenos Aires como territorio mercantil y como espacio de lucha

Desde el punto de vista capitalista, el suelo urbano constituye una de los bienes colectivos más preciados. Si el sistema tiene como pilar fundamental la generación de plusvalor y la expansión de la producción de excedente, la *construcción del espacio como mercancía y campo rentable para la valorización* emerge como un punto clave de este proceso (Moraes y Da Costa, 2009). Privilegiar la valorización de la tierra en la ciudad (y en el caso que abordaremos, en particular aquella donde está asentada la población villera), a través de la especulación inmobiliaria a contramano de su posible valor de uso social y colectivo, resulta fundamental para garantizar la acumulación capitalista, que se basa tanto en la explotación de fuerza de trabajo como en el despojo y la privatización del territorio y de los bienes

comunes. Esta lógica implica que lejos de satisfacer las necesidades concretas de los sectores populares -entre las cuales una prioritaria es el derecho a una vivienda digna- en las ciudades neoliberales lo central en términos de políticas públicas es potenciar los negocios vinculados con la compra-venta y la “puesta en valor” de terrenos. Esto se logra en base a un proceso de creciente *gentrificación*¹ del tejido urbano, por medio del cual el acceso a la vivienda deja de ser un derecho básico y se torna cada vez más un privilegio. Las ciudades mutan así en grandes empresas a cielo abierto, donde se mercantiliza y explota tanto al suelo urbano como a la fuerza de trabajo, siendo ambas partes constitutivas de un mismo engranaje, que concentra el plusvalor en manos de pocos y tiene como contracara una creciente segregación socio-espacial, donde la precariedad habitacional y de la vida misma de las clases subalternas deviene la regla.

No resulta fácil acceder a datos oficiales que brinden un mapa detallado de la problemática de la tierra y la vivienda en Argentina, en especial porque no hay voluntad para producirlos (y esta deliberada inacción deberíamos leerla, también, como una política pública). Los últimos registros censales del propio Estado nacional estiman en más de trece millones las personas que tienen dificultades para acceder al suelo o presentan déficit habitacional², y casi un 40% de ellas viven en asentamientos precarios, villas y tomas de tierra. Si por un lado un 15% del total de hogares del país sufre hacinamiento, por el otro alrededor de dos millones y medio de departamentos y/o casas se encuentran regularmente deshabitadas (INDEC, 2012; CELS, 2013). Esta aparente paradoja en realidad evidencia la lógica

¹ El concepto de *gentrificación* intenta dar cuenta de un proceso de reconfiguración socio-espacial, a partir del cual se desplazan sectores de bajos ingresos y/o precariedad habitacional, como consecuencia de la “revalorización” de los territorios periféricos y/o degradados donde hasta ese entonces residían, siendo sustituidos por sectores de otra clase (medio-altos y altos), debido al aumento sostenido del valor del suelo y del costo de vida. No implica solo una reestructuración arquitectónica de estas zonas en base a la especulación inmobiliaria, sino también la emergencia de una nueva subjetividad, acorde a la ciudad-empresa y a la producción mercantil del hábitat, que vulnera la sociabilidad barrial, la cultura popular y los lazos comunitarios históricamente allí construidos. 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 (2008).

² La Organización de Naciones Unidas caracteriza al *déficit habitacional* a partir de una serie de indicadores de “vivienda adecuada”, entre los que podemos destacar: a) Seguridad jurídica en la tenencia; b) Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; c) Gastos soportables acorde a los niveles de ingreso del hogar que no condicionen la satisfacción de otras necesidades básicas; d) Habitabilidad (condiciones de higiene, salubridad y seguridad adecuadas); e) Asequibilidad para todas las personas que viven en ella (discapacitados, etc.); f) Ubicación (acceso a servicios esenciales, a puestos de trabajo, libre de contaminación, etc.); y g) Adecuación cultural (deben emplazarse conforme las identidades culturales de los diferentes colectivos involucrados) (ONU, 1993).

irracional del sistema capitalista en materia habitacional: mucha gente sin casas y muchas casas sin gente.

En el caso específico de la ciudad de Buenos Aires, si bien en los últimos diez años la población se mantuvo prácticamente estable en términos generales, se vio incrementado en más de un 50% el número de habitantes de las villas y asentamientos, ascendiendo a cerca de 300 mil personas (incluyendo a aquellas que son invisibilizadas en las estadísticas debido a su carácter de inquilinas). Si involucramos además a quienes viven en hoteles, complejos y núcleos habitacionales transitorios, casas y edificios tomados, hogares de tránsito o en situación de calle, el total de personas que se encuentran en emergencia habitacional en la ciudad asciende a casi 700 mil. Como contraste, existen alrededor de 350 mil viviendas en desuso (Herzer y Di Virgilio, 2011; Mutuberría et al, 2013). Asimismo, durante este período se incrementó la política de desalojo de viviendas, se forzó el cierre de hoteles-pensión, se encarecieron zonas residenciales a partir de políticas de planeamiento urbano y de Corporaciones (Buenos Aires Sur y Puerto Madero) destinadas a la especulación inmobiliaria, e incluso se llegó a implementar el amedrentamiento y la represión abierta contra las personas en situación de calle, a través del polémico “grupo de choque” UCEP (Unidad de Control del Espacio Público)³.

Como veremos, dentro de este complejo engranaje de vulneración de derechos, precariedad laboral, privatización del suelo urbano, sufrimiento ambiental y mercantilización de la vivienda, los sectores populares, y en particular los habitantes de las villas y asentamientos, se han logrado organizar para revertir esta tendencia. Si asumimos que la lucha de clases se encuentra siempre espacializada, ya que no se desenvuelve en el aire, sino que tiene un anclaje material y geográfico concreto, la lucha por el derecho a la ciudad emerge como una lucha por conquistar la posibilidad de habitar dignamente su entramado (accesibilidad al suelo urbano y a los servicios básicos, comunicación y cercanía con respecto a los ámbitos de sociabilidad que resultan vitales), pero sobre todo por poder construirla a partir de las demandas y anhelos de las clases subalternas.

³ Creada en 2008 por el gobierno de Mauricio Macri, la UCEP tuvo que ser disuelta a finales de 2009 luego de las numerosas denuncias públicas en materia de violación de derechos humanos. Para un análisis de su accionar, véase Mutuberría y Rodríguez (2009).

Precisamente en función de esa capacidad de auto-organización desde abajo que se fue tejiendo en los últimos años, la ocupación del Parque Indoamericano primero, y luego la instalación de la Carpa Villera en el centro porteño. Ambos pusieron en crisis un mecanismo de sometimiento que el Estado implementa de manera constante con los sectores populares urbanos: la *espera*. Lejos de ser un “tiempo muerto”, la dinámica de hacer esperar y forzar a devenir *pacientes* a las clases subalternas, resulta un dispositivo fundamental de domesticación por parte del poder político (Auyero, 2013). Que la población villera deban realizar trámites interminables, llenar planillas, tolerar colas injustificables durante horas, ir de una oficina a la otra sin obtener una respuesta sustantiva a sus numerosos y urgentes reclamos en materia habitacional, no debe verse como un “error” involuntario, producto de la desidia burocrática o de gobernantes ineptos y corruptos. Desde ya que esto opera e incide, pero lo central en este tipo de procedimientos y formas de *prolongar la espera*, basados en la arbitrariedad y la incertidumbre constante, es que se vaya sedimentando como “sentido común” que quien espera pacientemente y sin protestar, puede obtener lo que demanda. Consideramos que justamente contra esta lógica se insubordinaron quienes irrumpieron en el Parque Indoamericano y, de manera más organizada, aquellos que montaron en pleno Obelisco la Carpa Villera.

La toma del Parque Indoamericano como parte aguas y la irrupción de la urbanización en la agenda pública

El martes 7 de diciembre de 2010, cientos 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, decidieron ocupar 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. Tras una denuncia presentada por la Corporación Sur en la justicia porteña por “ocupación ilegal del espacio público”, la respuesta inmediata por parte del Estado fue una brutal represión, encabezada por la Policía Federal y la Metropolitana, que dejó como saldo dos muertos, numerosos heridos y más de 50 detenidos, en paralelo a una estigmatización mediática de las familias. “Hay una lógica perversa que hace que cada vez venga más gente de los países limítrofes a usurpar terrenos”, llegó a decir Mauricio Macri,

por entonces jefe de gobierno porteño, en una clara actitud xenófoba hacia los cientos de migrantes, muchos de ellos bolivianos y paraguayos, que reingresaron al Indoamericano momentos después del primer desalojo (Página/12, 10/12/2010). Durante el tiempo que las familias resistieron, se vivió un clima de creciente tensión, con ataques por parte de patotas y pugnanzas entre punteros políticos que, no obstante su intención inicial de controlar el “reparto de parcelas” al interior del predio, se vieron desbordados totalmente por la situación. Pero también la toma hizo visible el carácter constitutivamente conflictivo de la ciudad de Buenos Aires. Así, en palabras de Verónica Gago y Eva García Pérez,

como quiebre o ruptura de una realidad aparentemente estable, nos permite observarla como un caso o fragmento micropolítico que deja al descubierto y va narrando una contrahistoria de la ciudad a través de sus excepcionalidades, dejando ver dinámicas que no percibimos habitualmente: la ciudad como escenario de guerra o estado de excepción, los mecanismos para garantizar la normalidad, las nuevas gobernabilidades y también inesperadas formas de sabotaje, negociación y resistencia (2014: 72).

En los ocho días de extrema tensión que duró la toma, se sucedieron reacomodamientos y tomas de posición de organismos y poderes del Estado -tanto en términos horizontales como verticales-, algunos de ellos no exentos de conflicto. Así, mientras el ejecutivo porteño insistía en hacer efectivo el desalojo (e instaba a la colaboración para ello al gobierno nacional), la Defensoría General de la Ciudad optaba por presentar en la justicia un recurso de amparo para exigir el respeto de los derechos de quienes ocupaban el predio, pedido al que hace lugar el juez Roberto Gallardo, quien ordena a la gendarmería que controle el perímetro del predio para evitar los disturbios, aunque sin lograr que se efectivice debido a que el ejecutivo nacional desoyó en dos ocasiones esta exigencia. Dichas tensiones y dinámicas contradictorias entre jurisdicciones y poderes del Estado, se vivieron de manera aguda al interior del propio poder judicial, en particular entre María Cristina Nazar, magistrada a cargo del primer desalojo del Parque Indoamericano, y Elena Liberatori, quien a contramano ordenó a las autoridades porteñas a proveer agua potable, baños químicos, iluminación y alimentación a los ocupantes. Finalmente, el gobierno de la ciudad y el Estado nacional desarticulan la ocupación del Parque, comprometiéndose a formular en el mediano plazo un plan de

viviendas financiado en partes iguales por ambas jurisdicciones, el cual nunca fue concretado. Para ello, se instrumentó previamente un censo de los ocupantes del predio, que tuvo por objeto individualizar la situación de cada unidad familiar, y de esta manera, jerarquizar el destino de los recursos públicos en función de la gravedad de los diagnósticos relevados. El entonces Jefe de Gabinete porteño, Horacio Rodríguez Larreta, aclaró ante los medios que “nadie que participe en una toma ilegal” podrá acceder a estos planes de vivienda. (La Nación, 15/12/2010). Al mismo tiempo, resulta sintomática la creación de un nuevo Ministerio de Seguridad nacional (disociado de la órbita del Ministerio de Justicia), solo tres días después del trágico desenlace tras los intentos de desalojo del predio, donde se contabilizaron tres muertos en total -dos el primer día producto de la represión, y un tercero con posterioridad, el cual fue asesinado en circunstancias confusas, luego de que personas armadas ingresaran al predio- y decenas de detenidos y heridos.

En este sentido, observamos el delineamiento de una doble dinámica estatal que busca, por un lado, reforzar la esfera del poder de policía con carácter *preventivo* ante eventuales amenazas a la propiedad privada⁴, y por el otro, un intento por reestructurar la dimensión asistencial en el plano de la formulación de políticas públicas. Vemos en este ejemplo concreto cómo la superestructura estatal y el sostenimiento de la hegemonía de la clase dominante, siguiendo a Gramsci, se nutre simultáneamente de recursos *coercitivos* y *consensuales*, esto es, de represión y construcción de hegemonía civil (Gramsci, 1986).

Al afirmar que la problemática habitacional de los sectores subalternos se posiciona en la agenda pública, nos referimos concretamente a que de la invisibilización de la cuestión villera, la cual únicamente lograba escabullirse en los intersticios de la opinión pública con un sesgo estigmatizante propiciado por la ideología dominante y los medios de comunicación hegemónicos, se pasa a un estado de latencia y visibilidad de la misma, que logra poner en evidencia la

⁴ Si bien la toma del Parque Indoamericano no puso en cuestionamiento la institución de la propiedad privada en un plano inmediato (en el sentido de que dichos terrenos son de dominio público), en la percepción de ese acontecimiento por parte de la clase dominante quedará puesta en tela de juicio la apropiación instrumental y excluyente del espacio urbano consolidada tanto a nivel de la formulación de las políticas públicas, como a nivel del mercado, donde predomina la desregulación y la especulación inmobiliaria, en detrimento de la garantía de acceso universal al suelo y a la vivienda para el conjunto de la población.

imposibilidad, por parte de una vasta franja de la población de menores recursos, de acceder a un derecho humano básico e inalienable como es el de la vivienda.

Si, abonando a las reflexiones de Antonio Gramsci entre rejas y de Nicos Poulantzas en sus últimos años de producción teórica, recuperamos la categorización del Estado como síntesis y condensación material de determinadas relaciones de fuerzas al interior de la sociedad (Gramsci, 1999; Poulantzas, 1979; Thwaites Rey y Ouviaña, 2012), podemos tomar distancia de las caracterizaciones instrumentalistas del Estado, que lo conciben como una entidad monolítico y homogénea, sin fisuras ni contradicciones en su seno⁵. No sólo los gobiernos que se suceden unos a otros, o las distintas jurisdicciones y dependencias estatales que intervienen sobre determinada problemática, pueden llevar a cabo políticas contradictorias entre sí. Sino que dichos desencuentros pueden suscitarse al interior de un mismo Ministerio, o incluso de una misma Secretaría, en función de las diversas atribuciones, competencias y objetivos que cada agencia ponga en práctica en forma individual, o bien a partir de las acciones y estrategias de movilización que desplieguen los movimientos populares y organizaciones de la sociedad civil, las cuales pueden tener repercusiones al interior de las estructuras y modalidades de intervención estatal.

Hecha esta salvedad teórico-metodológica, 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 notable. En términos discursivos y de construcción de consenso, asistimos a una moderación respecto de la caracterización que asumía el partido en el gobierno (el PRO) sobre la cuestión

⁵ De acuerdo a Gramsci, “la vida estatal debe ser concebida como un continuo formarse y superarse de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los intereses de los grupos subordinados, equilibrios en los cuales los intereses del grupo dominante predominan, pero hasta cierto punto” (Gramsci, 1999: 37). Por su parte, Poulantzas expresa que “El Estado (...) no debe considerarse como una entidad en sí, sino -al igual que, por otra parte, se debe hacer con el 'capital'- como una relación; más exactamente, como la condensación material de una correlación de fuerzas entre clases y fracciones de clases, tal como esta se expresa, siempre de modo específico, en el seno del Estado” (Poulantzas, 1979: 144)

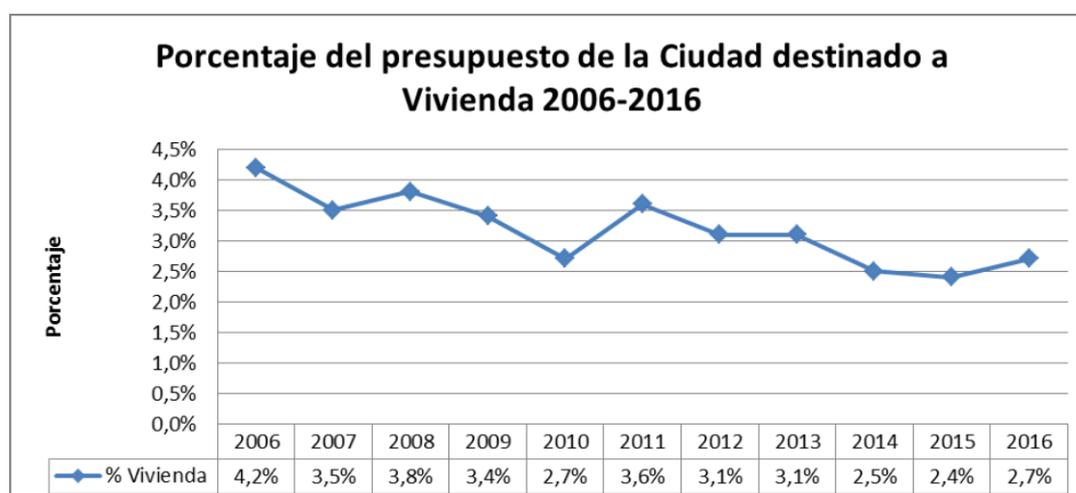
villera. Si antes estaba latente, al menos en el discurso, la preeminencia de la *erradicación* de las villas como resolución definitiva del conflicto en torno a las villas de emergencia, el balance posterior a la ocupación por parte del gobierno se centra en la necesidad de instrumentar una política 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 villas 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 continúa siendo sumamente bajo y tiende a disminuir en términos absolutos (ver Cuadro 1), se han ido desarrollando distintos programas asistenciales focalizados hacia la población villera, que deben leerse desde una doble clave de concesión y conquista a la vez, en la medida en que se evidencia una vocación por parte del gobierno de la ciudad de descomprimir la conflictividad social en términos habitacionales y, simultáneamente, una capacidad por parte de ciertas organizaciones y movimientos de generar propuestas centradas en el mejoramiento relativo de las condiciones de vida de la población villera. 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 villas; contratación de empresas que proveen camiones atmosféricos y de agua potable ante la inexistencia de redes cloacales y pluviales adecuadas), y también destinados a la realización de obras de refacción de viviendas en situación de emergencia (siniestros, peligro de derrumbe, etc.)

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 atribuciones, 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 global⁶. Si a ello sumamos que un organismo como el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), encargado históricamente de la construcción de viviendas sociales y complejos habitacionales actualmente subejecuta las partidas presupuestarias (ACIJ, 2015), resulta claro que la política de vivienda para los sectores populares no se encuentra ubicada como prioridad en la agenda del gobierno.

Cuadro 1: Porcentaje del presupuesto de la Ciudad destinado a vivienda 2006-2016.



Fuente: ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia)⁷.

La deliberada fragmentación de la política en materia habitacional, la que a su vez implica distribución asimétrica de los recursos, se vislumbra en un plano más

⁶ 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 por supuesto, son a la vez políticos) 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.

⁷ Analizando el Presupuesto para el año 2016 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por la Ley 5495, observamos que la composición del gasto relativa a la función *vivienda* alcanza la suma de \$ 3.125.264.391 y se descompone en los siguientes organismos y partidas: IVC (con un presupuesto de \$ 1.547.020.119); SECHI (con un presupuesto de \$ 306.077.483); UGIS (con un presupuesto de \$ 385.731.095); y como se desprende del informe de la ACIJ (2015) sobre el proyecto del Presupuesto 2016, comprende también las partidas PROSUR Hábitat (\$ 51.578.950); la Dirección General de Atención Inmediata, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (\$ 512.289.279); y la Unidad de Proyectos Especiales que contempla la construcción de la Villa Olímpica en la Comuna 8 y que amplía su presupuesto en un 200% en comparación al año 2015 (\$ 838.596.484).

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

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 colectivo. 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.

En función de este análisis, cabe formular algunas precisiones adicionales en torno a las modalidades de intervención (tanto de acción como de omisión) del Estado con respecto a la problemática de las villas. Existe una leyenda urbana difundida por cierto progresismo, que postula que el neoliberalismo implica una ausencia o minimización del Estado. Sin embargo, tal como expresa Henry Renna (2014), en las ciudades neoliberales no existe el “libre mercado”, sino una *alianza estatal-mercantil* basada en la complementariedad entre ambos. En efecto, en el caso de la ciudad de Buenos Aires, el Estado -tanto en su faceta local como a nivel nacional-

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.

ha incrementado su presencia en las villas y barrios periféricos en las últimas décadas. En primer lugar, a partir del despliegue policial y militarizado de gendarmería, prefectura, policía federal y metropolitana, cuatro fuerzas conjuntas que asedian a la población villera y se enquistan en los barrios bajo el pretexto de “combatir al delito”. En conjunto, ofician como organismos de disciplinamiento y amenaza de represión que buscan controlar el territorio, en ocasiones en connivencia con el entramado delincuenciales (en especial el vinculado con el narcotráfico). Operativos como el denominado “Unidad Cinturón Sur” (impulsado por el Ministerio de Seguridad de la Nación durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner), han implicado en los últimos años la presencia constante de miles de efectivos en las villas y los barrios carenciados, en particular de la zona sur de la ciudad. Más recientemente, ya con Mauricio Macri como presidente, el Ministerio de Seguridad -en conjunción con el poder judicial- puso en práctica en la villa 31 y 31 bis el mega-operativo “Barrios Seguros”, que de acuerdo a las autoridades estatales se replicará en el resto de la ciudad de Buenos Aires y en otras provincias de Argentina en pos de “ocupar el territorio para garantizar el orden” (Página/12, 8 de abril de 2016). En este caso, con el argumento del narcotráfico, se desplegaron helicópteros, drones, camiones y más de medio millar de policías en el barrio, quedando trescientos de ellos en forma permanente dentro de la villa.

No obstante, sería un error acotar la presencia del Estado a su dimensión represiva y/o disuasiva. Tal como hemos mencionado, también opera a través de variadas y selectivas políticas sociales, de carácter instrumental y focalizado, por lo general apuntaladas por punteros políticos y referentes del propio barrio, que mantienen un estrecho vínculo con organismos y programas gubernamentales. En este punto, coincidimos con Cristina Cravino y Matias Palombi cuando afirman que

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 bajo la lógica del neoliberalismo más clásico, 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 (2014: 12).

Esta lectura, lejos de restar responsabilidad en materia habitacional al gobierno de la ciudad, nos obliga a interpretar en toda su complejidad, y desde una perspectiva de integralidad, a las políticas públicas y a las estrategias de dominación y construcción de consenso que se despliegan en ellas. Se combinan en ellas formas de disciplinamiento descarnado, signadas por desalojos violentos y la permanente militarización de los barrios, con la realización de obras públicas, el impulso de proyectos de gentrificación, el fomento mediático de la xenofobia hacia la población villera y la estigmatización de los pobres en general (a través de su asociación, en el imaginario social, con las causas de la delincuencia y el narcotráfico). También a partir de la inyección discrecional de recursos en circuitos clientelares y la implementación de programas sociales que buscan desactivar la conflictividad que anida en estos territorios. Todo ello, por cierto, en un marco común material y discursivo que, en tanto campo de fuerzas complejo, es recreado y desgarrado a diario por dinámicas de lucha y resistencia popular, como analizaremos a continuación.

Balance autocrítico y proyección de la organización villera: la creación y el devenir de la Corriente Villera Independiente.

De acuerdo a Antonio Gramsci, la historia de las clases subalternas es “necesariamente disgregada y episódica” (Gramsci, 2000: 178). A este rasgo constitutivo se suma el hecho de que muchas de sus iniciativas y acciones suelen no ser contempladas por los medios hegemónicos de comunicación, ni por quienes monopolizan la formulación e implementación de políticas públicas desde los organismos estatales. De ahí que para Gramsci, “todo rasgo de iniciativa autónoma es de inestimable valor para el historiador integral” (Gramsci, 2000: 179). En el caso específico de la lucha de los habitantes de las villas de la ciudad de Buenos Aires, y de la experiencia concreta que intentamos analizar, estamos en presencia de *una historia que, además de subterránea, aún no es historia*, es decir, de una lucha que si bien se asienta y actualiza en un reclamo de largo aliento en pos de lograr la urbanización definitiva de estos barrios de condición precaria, es preciso analizar en su derrotero *desde el tiempo presente*.

Una de nuestras hipótesis es que luego del desenlace frustrado de la toma del Parque Indoamericano, y de la desidia conjunta del gobierno de la ciudad y del

nacional en lo referente a su compromiso de poner en práctica un plan de viviendas para quienes participaron de aquel proceso, un sector importante de la población villera comenzó a ensayar niveles cada vez más amplios de organización, trascendiendo la construcción meramente local, para dar origen a una herramienta común de lucha y hermanamiento, que permitiese aglutinar el reclamo del conjunto de villas y asentamientos existentes en la totalidad de la ciudad de Buenos Aires. Si bien este proceso ha tenido diferentes expresiones organizativas en los últimos años, la instancia más relevante en este sentido es la CVI, debido tanto al carácter novedoso de sus acciones y propuestas políticas, como a su capacidad de movilización y su autonomía respecto del gobierno de Mauricio Macri a nivel de la ciudad y del gobierno de Cristina Kirchner en el plano nacional.

“Golpear con un solo puño” -consigna levantada por la CVI- se convirtió en algo más que un lema urgente frente a un gobierno que tuvo y tiene aún como estrategias la fragmentación de la resistencia villera, la criminalización y la estigmatización de los pobres de la ciudad, las políticas de cooptación y clientelismo en los barrios, la subejecución y la reducción sistemática del presupuesto destinado a vivienda, así como el “maquillaje urbano” para invisibilizar las condiciones de precariedad habitacional y hacinamiento que sufren cientos de miles de personas. Así, como respuesta a esta dinámica, la constitución de la CVI tuvo como hito emblemático un primer Congreso fundacional, realizado en mayo de 2012, precisamente en un espacio público neurálgico y tan cargado de historia popular como es la Plaza de Mayo. De ahí en más, se sucedieron diversas acciones y proyectos: ocupaciones de oficinas estatales, acampes, vigiliadas, movilizaciones multitudinarias, una consulta popular en los barrios a favor de la urbanización (en la cual votaron más de 50 mil vecinos/as de las villas de la ciudad por el Sí), foros y encuentros de debate. Pero también nuevas formas de militar por este reclamo histórico, no esperando para ello las dádivas del Estado, sino sembrando semillas de rebeldía en cada rincón y pasillo de las villas, convenciendo a los vecinos de la importancia de la participación popular, potenciando “el amor por el barrio” -otro lema de la CVI- a través de trabajos voluntarios, festivales, radios abiertas, comedores y merenderos, cuadrillas y cooperativas de trabajo, talleres artístico-culturales, centros de salud, casas de las mujeres, espacios de educación popular y un crisol

más de iniciativas, que han hecho de la Corriente Villera una referencia fundamental de auto-organización popular en las villas de la ciudad.

Cabe mencionar que el surgimiento de la CVI tiene como antecedente el trabajo territorial y la dinámica organizativa desplegada durante muchos años por parte del Movimiento Popular La Dignidad (MPLD), organización con tradición piquetera y presencia desde hace más de quince años en buena parte de las villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires, que tuvo una participación relevante durante el conflicto del Parque Indoamericano, ya que numerosas familias integrantes del movimiento estuvieron presentes desde el primer día de la toma y hasta su desactivación por parte del Estado una semana más tarde. Es así como emerge, en tanto problema político de primer orden, la necesidad de conformar una instancia que permitiese reconstruir al movimiento villero a partir de su identidad común y teniendo como columna vertebral de su lucha a la urbanización con radicación. En efecto, tal como se expresa en un documento elaborado por el MPLD,

uno de los mayores desafíos que tenemos en el actual contexto de crisis capitalista es el de problematizar y recrear a la ciudad, y en particular a las periferias urbanas, como espacios vitales y en permanente disputa. Atendiendo a este enorme desafío, como MPLD decidimos impulsar a mediados de 2012 la conformación de la Corriente Villera Independiente como una instancia de articulación de las vecinas y vecinos de las villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires que quieran luchar contra los malos gobiernos y en pos de una urbanización que tenga como protagonistas en todo este proceso a los habitantes de los barrios (Movimiento Popular La Dignidad, 2013: 163-164).

Durante estos intensos años de existencia, la CVI ha logrado llevar adelante diversas obras de pre-urbanización de las villas, a través de sus cooperativas y cuadrillas de trabajo, presentes en la mayoría de estos barrios. En sus propias palabras,

pavimentamos más de 50 calles que les permiten a los vecinos y vecinas vivir en mejores condiciones, sin tener que enterrarse hasta las rodillas de barro cada vez que llueve, y reduciendo a la mitad las inundaciones en los sectores donde se realizó el trabajo. Además, instalamos más de 1000 luminarias, armadas y colocadas por la CVI de forma autogestiva

y autónoma, que mejoran la iluminación del barrio, y realizamos más de 200 cloacas, obras centrales para la dignidad de nuestras familias, para que los desechos y las enfermedades no sean una costumbre en nuestros territorios. Pusimos nombre y señalización a más de 200 manzanas de los barrios que habitamos, expresan en una de sus declaraciones (CVI, 2015: 12).

Además de estas iniciativas vinculadas con el mejoramiento de la infraestructura de las villas, la Corriente ha puesto en marcha una empresa de distribución de agua potable, que lleva a las principales villas de la ciudad, a mitad de precio, agua en bidones, con el objetivo abaratar un servicio que debería ser público, y que además permite combatir las enfermedades relacionadas con la mala calidad del agua que se consume en las villas, así como otra destinada a garantizar, puerta a puerta, garrafas de gas a un costo mucho más económico. En igual sentido, han impulsado campañas de desratización y de promoción de la salud comunitaria, desde una perspectiva preventiva y a contrapelo de lo que consideran el “modelo médico hegemónico” (la más reciente e importante ha sido la del combate del dengue, que afecta a cientos de habitantes de las villas, como ocurre en la Villa 21-24 de Barracas). La construcción colectiva en términos anti-patriarcales es también una política de la CVI, que se ha encauzado a través de talleres de autoformación feminista, así como espacios de contención, reflexión y promoción de los derechos de las mujeres villeras, al punto de haber creado las primeras “Casas de las Mujeres Luchadoras” dentro de la villa 31 bis de Retiro y 1-11-14 del Bajo Flores.

Todos estos logros fueron conseguidos, de acuerdo a la Corriente, con luchas basadas en la acción directa: acampes, piquetes, caravanas, movilizaciones, bloqueos de calles y ocupaciones de edificios públicos. Pero también a través de reuniones, discusión y deliberación colectiva, basada en la convicción de que los villeros de la ciudad de Buenos Aires deben ser escuchados, tenidos en cuenta y consultados, porque constituyen un actor socio-político de enorme relevancia, que exige ser protagonista de su presente y futuro. Por eso, más allá de los logros colectivos conseguidos en estos pocos años de existencia, la CVI considera que resulta fundamental aportar, en tanto movimiento social urbano, a la generación de un diagnóstico global acerca del derecho a la ciudad, así como contribuir a la construcción de una agenda en común, que dinamice proyectos concretos en pos de democratizar la toma de decisiones en torno de los espacios públicos y

comunitarios, sin dejar de construir y potenciar los embriones de poder popular en cada territorio donde se encuentran presentes.

Nuestro proyecto -concluyen- implica concebir a la ciudad como bien común, defender a lo público como aquello colectivo que nos pertenece a todos y todas, impulsar el ejercicio cotidiano del autogobierno en nuestros territorios, rechazar a la ciudad empresa y reivindicar la identidad barrial, así como el recuperar a la praxis política como herramienta comunitaria (CVI, 2015: 13).

La Carpa Villera en el Obelisco: habitar la ciudad para (re)instalar en la agenda pública la urbanización y el derecho a una vivienda digna

Instalada el 21 de abril de 2014 en pleno centro porteño, la autodenominada Carpa Villera constituyó un hito en materia de lucha por la urbanización de las villas de la ciudad de Buenos Aires. Aquella mañana, cientos de habitantes de las villas, nucleados en la Corriente Villera Independiente, montaron una enorme Carpa en la Plaza ubicada al costado del Obelisco, con el propósito de hacer visibles sus postergados reclamos. En el pliego de reivindicaciones leído en la conferencia de prensa que se realizó ese mismo día en horas del mediodía, se destacaron las siguientes demandas: 1) La declaración de la emergencia habitacional, socioambiental, socioeducativa de las villas; 2) El cumplimiento de las leyes de urbanización y obras en los barrios; 3) Auditorías de las cooperativas de trabajo que funcionan y realizan tareas en las villas; 4) Regulación de los alquileres; 5) Subsidios habitacionales; 6) El cese de la criminalización de la pobreza.

El motivo por el cual decidieron instalar la Carpa fue, según los propios impulsores de esta forma de protesta, “la falta de respuesta del gobierno de la ciudad” a sus constantes reclamos (Corriente Villera Independiente, 2014). La medida, que puede ser caracterizada como una modalidad de “revuelta espacial” (Auyero, 2002), incluyó una huelga de hambre rotativa durante los 53 días que se mantuvo la Carpa, a través de la cual denunciaron el acceso profundamente desigual al suelo y a la vivienda que se vive en la ciudad. En esas intensas semanas de recuperación del espacio público las y los villeros hicieron visible este terrible flagelo, *habitando* el centro porteño y tejiendo allí vínculos cotidianos de sociabilidad entre sí, así como con aquellos/as que se acercaban a brindar su solidaridad activa, e incluso

con quienes transitaban y se animaban a adentrarse en la Carpa, para descubrir que la realidad villera no resulta tan lejana como la presentan y estigmatizan los medios hegemónicos de comunicación. La población villera se *apropió* de su obra, la ciudad, edificando una temporalidad distinta y hasta opuesta a la que suele primar en el microcentro porteño. De “simple lugar de tránsito y circulación, mera conexión entre lugares de trabajo y residencia”, como define Henry Lefebvre (1988) a este tipo de espacios, la plaza del Obelisco y sus alrededores devinieron un territorio de autoafirmación de la vida digna. Es que aunque puedan parecer sinónimos, *propiedad* y *apropiación* no necesariamente coinciden, menos aún en una iniciativa como la de la Carpa Villera. Frente a la lógica de la *propiedad* (privada), el despliegue de la *apropiación* (colectiva) del espacio público ofició de anticuerpo contra la segregación que venían sufriendo las y los villeros, haciendo de la ciudad *un escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva* (Lefebvre, 1969).

A su vez, esta vocación de *habitar la ciudad* implicó ir más allá de la idea tradicional de equiparar el habitar con un espacio físico de mero alojamiento. Construir la Carpa, montarla a pulso y llenarla de vida cada día y noche que duró la huelga de hambre rotativa, equivalió para las y los villeros a un ejercicio desnaturalizador, ya que supuso habitar ese territorio de la ciudad en su sentido más profundo, reapropiándose de un espacio que tiende a ser potestad exclusiva de las clases medias y altas para su mero tránsito coyuntural. Como señaló Federico, militante en la Villa 21-24 de Barracas e integrante de la CVI:

Es poner todo en juego, incluso la vida, para que se visibilice un conflicto y para que se solucione. Para nosotros, esa primera semana de incertidumbre se terminó convirtiendo en una gran victoria, al haber logrado esa visibilización. El haber logrado la aceptación en gran parte de la sociedad. Logramos un montón de cosas, que nosotros con otras medidas no veníamos consiguiendo. Antes cortábamos las calles y nos gritaban 'eh, vagos, ¡vayan a laburar!', y nosotros estábamos reclamando por un laburo (CVI, 2015b: 56).

Habitar, de acuerdo a Lefebvre, quiere decir también permanecer, mantenerse, pero no como mera quietud o inmovilidad en un mismo ámbito, sino en tanto *estar-siendo* en un territorio apropiado, morada autónoma que quebranta lo habitual. Las y los villeros, aunque pueda resultar paradójico, *permanecieron allí*

para no tener que permanecer más de una manera indigna en sus barrios. Pero el ejercicio activo del derecho a la ciudad, desde ya, no implica por cierto ser “incluidos” en esta ciudad capitalista terriblemente desigual e injusta, sino tener la posibilidad de recrear su vínculo con ella, y transformar en simultáneo a la propia ciudad de manera integral, a la medida de sus sueños y del resto de los sectores populares que aspiran al buen vivir. Por esta razón, como ha sugerido David Harvey, el derecho a la ciudad

tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con un imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental. Para que esto suceda habrá que interrumpir la producción de las formas destructivas de urbanización que facilitan la perpetua acumulación de capital (Harvey, 2014: 202).

Asimismo, durante este habitar profundo la ciudad, una característica muy fuerte de la Carpa Villera fue la presencia masiva y protagónica de las mujeres villeras. Ellas fueron quienes hicieron buena parte de las huelgas rotativas, pero sobre todo las que garantizaban las guardias, fomentaban charlas y rondas de debate colectivo, incitaban a los transeúntes a acercarse a firmar las planillas para exigir la urbanización con radicación, dialogaban con los medios y explicaban sus demandas históricas. Se recreó la feminización del trabajo, pero en el *espacio público*. Un espacio que, por lo general, resulta ser monopolio de los varones, de hombres de traje y corbata, con sus celulares de última generación y sus portafolios de cuero. En este espacio tan hostil y refractario a las voces y cuerpos femeninos del campo popular, conquistaron su lugar las mujeres villeras. En efecto, la división sexual del trabajo y el patriarcado, como estructuras de dominación simbólico-materiales, condicionan las modalidades de apropiación del espacio público, así como los roles y estereotipos que se ponen en juego en la producción y reproducción de la vida, tanto en la trama urbana como en los ámbitos “privados”. En este sentido, la *desigualdad* marca a fuego la configuración de las ciudades, y la de Buenos Aires no resulta ser la excepción. Por ello, si los espacios públicos y productivos han sido instancias históricamente monopolizadas por los varones, y la esfera doméstica resulta -de acuerdo a la mirada patriarcal- el espacio

privilegiado de las mujeres, que la Carpa haya tenido como principales protagonistas a mujeres de sectores populares de las periferias urbanas, constituyó un acto político por demás subversivo, en la medida en que osaron cuestionar esa división tajante e instalarse en el centro mismo de la ciudad, para convalidar sus prácticas comunitarias que, a diario, ejercitan y potencian en los barrios. Como es sabido, dejar sus hogares y participar de actividades militantes *en el espacio público*, resulta para muchas mujeres todo un desafío (y hasta un peligro). El haber devenido éste un lugar “íntimo” y afectivo, donde lograr expresarse plenamente, ser respetadas en su diversidad de identidades, poder decidir y sentirse *ellas mismas* como mujeres, fue sin duda de una importancia tremenda en términos de ejercicio de la autonomía personal y colectiva. Diversos testimonios de quienes participaron de la experiencia de la Carpa Villera así lo evidencian: “Las mujeres somos las que llevamos un frente en muchas cosas, llevamos un frente en la familia, en la educación y salud de nuestros hijos, y la pelea en el barrio” (Mónica, CVI, 2015b: 127); “las mujeres tienen más ese coraje y voluntad de luchar, siempre, en todas partes” (Olga, CVI, 2015b: 128); “Hicimos historia por decirlo así (...) ahora estando con la carpa por primera vez sentimos que nos dicen 'Aguante la carpa villera' (...) para mí eso es una marca, y eso es historia” (Natalia, CVI, 2015b: 57).

En un plano más general, la experiencia de la Carpa Villera dejó para la CVI y para las restantes organizaciones villeras que se sumaron a la protesta un balance positivo: aun cuando no se haya conseguido que el gobierno de la ciudad se comprometiese a concretar, de manera definitiva e integral, la urbanización con radicación, sí se logró, además de ciertas conquistas parciales vinculadas con la realización de obras de pre-urbanización en las villas más pobladas (villa 31 y 31bis, villa 1-11-14 y villa 21-24, entre otras) y con la puesta en funcionamiento de una central de emergencias villeras a partir del otorgamiento de tres ambulancias a la CVI, (re)instalar en la agenda pública el reclamo, esta vez desde una perspectiva eminentemente *política*, llegando incluso a irrumpir con fuerza en medios gráficos, radiales y televisivos, lo cual permitió amplificar la visibilidad social de las demandas y dotar a la protesta de un alto nivel de legitimidad ante la opinión pública, al igual que ha ocurrido en otras iniciativas de movimientos urbanos de lucha por la vivienda (Castells, 1979). Asimismo, esta original

modalidad de protesta constituyó un triunfo en términos de la capacidad de irradiación y comunicabilidad de sus reclamos hacia el resto de la ciudadanía, no solamente en los marcos geográficos de la ciudad de Buenos Aires, sino incluso de buena parte del territorio argentino. El hecho de que con posterioridad a su instalación en el centro porteño diversos movimientos populares y organizaciones sindicales hayan replicado la modalidad de la Carpa Villera para hacer visibles sus reclamos (CTA Autónoma, colectivos y agrupaciones territoriales de Santa Fe, Córdoba y Río Negro, entre otros), muestra a las claras la incidencia que supo concitar esta medida de lucha como efectivo repertorio de acción colectiva.

Luego del levantamiento de la Carpa, la CVI optó por replegarse -de manera coyuntural y por propia iniciativa- hacia los territorios donde a diario construye proyectos solidarios y autogestivos centrados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población villera, para dar origen a nuevas propuestas, con fuerte anclaje comunitario y no disociadas por cierto de aquella osada modalidad de protesta en el espacio público. Dos de los más relevantes, gestados en buena medida a partir de las conquistas logradas en el marco de la huelga de hambre en el Obelisco, son la *Central de Emergencias Villera* y el *Cuerpo de Bomberos Villeros*. En el primer caso, se busca articular un sistema autogestionado de atención de urgencias al interior de los barrios, a través de un equipo de enfermeros, paramédicos y choferes, que se desplazan en las ambulancias obtenidas en el marco de la Carpa Villera, debido a que las de los hospitales públicos por lo general se niegan a ingresar a las villas bajo la excusa de la “inseguridad”. En cuanto a la segunda iniciativa, el propósito es consolidar un cuerpo de bomberos compuesto por los propios vecinos y vecinas de las villas, que realice tareas de prevención y también pueda afrontar las diversas situaciones de catástrofe que se sufren con frecuencia en los barrios (inundaciones, incendios, etc.) debido, precisamente, a la falta de urbanización.

No obstante esta vocación por consolidar propuestas vinculadas con el fortalecimiento interno de la Corriente Villera en el seno mismo de los territorios donde ha surgido, la dinámica del reclamo en el espacio público no ha sido dejada de lado. Basta mencionar como ejemplo la “Caravana de 24 horas” que recorrió diferentes barrios y calles de la ciudad entre el 23 y 24 de febrero de 2016, e incluyó una masiva marcha de antorchas con el acompañamiento activo de

numerosos colectivos y movimientos populares, la cual fue convocada por una plataforma nacional unitaria integrada por múltiples grupos y organizaciones de Argentina (entre ellas, varias de las que se sumaron a sostener la huelga de hambre en el marco de la Carpa Villera). Esto da cuenta del grado en el que el reclamo por una vivienda digna ha sido transversalizado y asumido como exigencia genuina de los sectores populares, y no solamente de la población de las villas, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en el resto del país.

Conclusiones para un final abierto

Los procesos analizados a lo largo de nuestro artículo evidencian la relevancia creciente que ha cobrado en los últimos años la problemática habitacional y la lucha por la urbanización con radicación de las villas, tanto en la ciudad de Buenos Aires como en la propia agenda del Estado nacional. Esta centralidad no ha tenido que ver con una iniciativa impulsada por las élites políticas o los gobiernos, sino ante todo con la movilización y persistencia de las propias organizaciones territoriales presentes en los barrios, entre ellas la Corriente Villera Independiente. Tal como hemos intentado evidenciar, ha sido la irrupción de los habitantes de las villas en determinados espacios urbanos de gran relevancia simbólica y material, la que posibilitó instalar con fuerza en estos últimos años el *derecho a la ciudad* como reclamo legítimo de los sectores populares.

Más que brindar respuestas de antemano, el devenir de la CVI se ha sostenido en una pedagogía de la pregunta, a partir de un interrogante que logró irradiar a buena parte de la sociedad argentina: *¿Cuál es la ciudad en la que queremos vivir y cómo podemos comenzar a construirla en el presente?* Frente a él, unas de las pocas certezas de esta organización villera es que la urbanización con radicación a la que aspiran, implica poder (re)construir de manera planificada cada uno de los barrios que habitan, así como las variadas conexiones y vasos comunicantes que los ligan con la compleja trama de la ciudad de Buenos Aires y del área metropolitana, a partir del protagonismo de las y los vecinos que allí viven, de manera tal que se quebrante la condición de hacinamiento, precariedad y sufrimiento socio-ambiental que constituye una característica invariante de estos territorios (CVI, 2015b). Pero también generar procesos de empoderamiento donde las organizaciones villeras y los movimientos populares puedan tener un papel central

en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, no solamente en materia habitacional, sino además en aquellas destinadas a garantizar, entre otros derechos humanos básicos, salud y educación pública, trabajo digno y un ambiente sano. En la coyuntura que se ha abierto desde hace algunos meses en Argentina, el derecho a la ciudad, tal como el derecho a la protesta, deviene más que nunca *el derecho a tener derechos*.

La asunción de Mauricio Macri como presidente ha implicado, en lo referente a la problemática de las villas, un intento por reforzar en el imaginario social el supuesto “vínculo estrecho” entre narcotráfico y villas (algo que ya había ensayado, por cierto, el candidato Sergio Massa durante su campaña), lo que avizora una agudización de la faceta represiva o de *control territorial* de las villas por parte del Estado, ante un escenario que, al parecer, tiende a presentarse más conflictivo en función de la inestable coyuntura socio-económica, laboral y política de lo que va de 2016. Frente a esta ofensiva que exacerba la criminalización de la pobreza y la estigmatización de la población villera, si bien se han generado intentos de respuesta por parte de las organizaciones y movimientos presentes en estos barrios, aún no se vislumbran en el horizonte propuestas que permitan enfrentar, en toda su complejidad y de manera unitaria, a estas políticas impulsadas por el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional de manera conjunta. Quizás la más osada y reciente -anunciada públicamente por la CVI y diversos nucleamientos villeros en abril de 2016- sea la creación de un “Parlamento Villero”, que buscará garantizar el ejercicio de una democracia participativa y desde abajo, con delegados/as electos/as por manzana que se reúnan y deliberen en paralelo a la Legislatura porteña, de manera tal que puedan mancomunar sus necesidades y avanzar en la elaboración y la puesta en práctica de políticas públicas de carácter popular.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar los recientes anuncios realizados por Horacio Rodríguez Larreta -quien asumió en diciembre de 2015 la Jefatura del Gobierno porteño- 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, 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 bautizado “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). Si bien varios puntos de este proyecto resultan conflictivos, y existen argumentos fundados para vincular esta iniciativa a la necesidad de concretar el proceso de urbanización de esta villas de cara a las Olimpiadas Juveniles Mundiales de 2018 (que se realizarán precisamente en las inmediaciones de lo que hoy es la Villa 20), lo cierto es que en ambos casos debe leerse como una conquista y cristalización parcial, en términos de políticas habitacionales, de las sucesivas protestas y formas de lucha reseñadas en este artículo.

Quedan abiertos un par de interrogantes adicionales frente a una coyuntura que, a partir de diciembre de 2015, parece presentarse más adversa a nivel nacional: ¿cuáles son las formas organizativas y las dinámicas de movilización más fructíferas para articular, en un mismo proyecto emancipatorio, al crisol de resistencias existentes en Argentina y que, por lejos, excede a las experiencias que hemos analizado? ¿Cómo pasar *de la actual multiplicidad de sujetos en lucha, a un sujeto múltiple* habitado por la diversidad, que logre involucrar y a la vez trascender tanto la sectorialidad de la población villera como la geografía de la ciudad de Buenos Aires? Si bien de forma transitoria, la Carpa Villera demostró que es posible caminar hacia ese horizonte, teniendo como premisa principal la consigna pintaba por la CVI en las descascaradas paredes de los pasillos de las villas: *que el pueblo mande y el gobierno obedezca*.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN CIVIL POR LA JUSTICIA Y LA IGUALDAD (2015) *Análisis del Proyecto CABA. Presupuesto 2016: Vivienda*, ACIJ, Buenos Aires, [en línea] pp. <http://acij.org.ar/presupuesto-para-el-area-de-vivienda-analisis-del-proyecto-2016/>
- AUYERO, Javier (2002) “La geografía de la protesta”, en Revista Trabajo y Sociedad Nº 4, Volúmen III, [en línea] pp. <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/AuyeroEspacial.htm>
- AUYERO, Javier (2013) *Pacientes del Estado*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- BORJA, Jordi (1975) *Movimientos sociales urbanos*, Editorial SIAP, Buenos Aires.
- CASTELLS, Manuel (1974) *Movimientos sociales urbanos*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- CASTELLS, Manuel (1979) *Ciudad, democracia y socialismo*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2013) *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2013*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- CONSEJO ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2013) *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires.
- CORRIENTE VILLERA INDEPENDIENTE (2013) *Solidaridad, lucha y autonomía*, Cuadernillo de Sistematización del Segundo Congreso Villero, Buenos Aires.
- CORRIENTE VILLERA INDEPENDIENTE (2014) “Comunicado público: Carpa villera y huelga de hambre por la urbanización con radicación en el Obelisco”, 22 de abril de 2014, Buenos Aires.
- CORRIENTE VILLERA INDEPENDIENTE (2015a) *Las periferias urbanas como trincheras de lucha y como bien común*, documento interno de la CVI, Buenos Aires.
- CORRIENTE VILLERA INDEPENDIENTE et al (2015b) *Las voces de lxs huelguistas. Sistematización de la experiencia de 53 días de acampe y huelga de hambre*, Corriente Villera Independiente, Pañuelos en Rebeldía y La Poderosa, Editorial América Libre, 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.
- 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.

GRAMSCI, Antonio (1986) *Cuadernos de la Cárcel*, Tomo 4, Editorial Era, Buenos Aires.

GRAMSCI, Antonio (2000) *Cuadernos de la Cárcel*, Tomo 6, Editorial Era, México.

HARVEY, David (2014) *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Editorial Akal, Buenos Aires.

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

HERZER, Hilda y DI VIRGILIO, María Mercedes (2011) “Las necesidades habitacionales en la ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué”, en Revista Realidad Económica N° 273, IADE, [en línea] pp. <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e0f3-42b4.pdf>

INDEC (2012) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, Censo del Bicentenario, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

LA NACIÓN (11 de agosto de 2016), “Prometen que en 2019 la Villa 31 será un barrio y los vecinos propietarios”, Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1926929-para-2019-la-villa-31-sera-un-barrio-y-sus-habitantes-propietarios>

LA NACIÓN (23 de agosto de 2016), “Horacio Rodríguez Larreta anunció la urbanización de la villa 20 en Lugano”, Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1930802-horacio-rodriguez-larreta-anuncio-la-urbanizacion-de-la-villa-20-en-lugano>

LA PODEROSA (2015) “*Carpe diem*. A un año de la histórica Carpa Villera”, Recuperado de: www.lapoderosa.org.ar, bajado el 10 de marzo de 2016.

LEFEBVRE, Henry (1969) *El derecho a la ciudad*, Editorial Península, Barcelona.

LEFEBVRE, Henry (1976) *Espacio y política*, Editorial Península, Acanelonar.

LEFEBVRE, Henry (1988) *De lo rural a lo urbano*, Editorial Península, Barcelona.

LEFEBVRE, Henry (2011) “La noción de totalidad en las Ciencias Sociales”, en Revista Telos N° 13, Maracaibo, pp. 105-124.

LUKACS, Georg (1986) *Historia y conciencia de clase*, Editorial Sarpe, Barcelona.

MOVIMIENTO POPULAR LA DIGNIDAD (2013) “Poder popular, prefiguración y militancia integral en los territorios urbanos”, en Revista Contrapunto N° 3,

Universidad de la República, Montevideo, pp. 153-168.

MORAES, Antonio Carlos y DA COSTA, Wenderley (2009) *Geografía crítica. La valorización del espacio*, Editorial Itaca, México.

MUTUBERRÍA, Valeria y RODRÍGUEZ, María Florencia (2009). “Desalojos y acciones colectivas”, en Revista Ciudades N° 84, Red Nacional de Investigación Urbana, México. pp. 27-31.

MUTUBERRÍA, Valeria et al (2013) “La ciudad de Buenos Aires y el derecho a la ciudad. Un abordaje a las políticas públicas urbanas de la gestión local de la última década”, en MARÍN, Javier (comp.): *La ciudad empresa. Espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica de mercado*, Editorial del Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.

NAVARRO, Mina (2015) “Hacer común contra la fragmentación en la ciudad: experiencias de autonomía para la reproducción de la vida”, en Revista El Apantle N° 1, Puebla. pp. 99-124.

ORGANIZACIONES DE NACIONES UNIDAS (1993) *Folleto informativo N° 21*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Ginebra.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento CLACSO N° 4, Buenos Aires, pp. 4-33.

OSZLAK, Oscar (1991) *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Editorial Humanitas-CEDES, Buenos Aires.

PÁGINA/12 (10 de agosto de 2016) (2014) “Macri y los peligros de la xenofobia”, Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158449-2010-12-10.html>

PÁGINA/12 (8 de abril de 2016) (2016) “Un megaoperativo para levantar imagen”, Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-296445-2016-04-08.html>

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

RENNA, Henry (2014) “Ocupar y autogestionar para avanzar: Producción social del hábitat y el movimiento de pobladores”, reproducido en Agencia de Noticias Medio a Medio, recuperado de: www.agenciadenoticias.org, bajado el 19 de marzo de 2016.

THWAITES REY, Mabel y OUVIÑA, Hernán (2012) “La estatalidad latinoamericana revisitada”, en THWAITES REY, Mabel (ed.) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, ARCIS-CLACSO, Santiago de Chile.

ZIBECHI, Raúl (2008) *Territorios en resistencia. Cartografía de las periferias urbanas latinoamericanas*, Editorial La Vaca, Buenos Aires.

Demandantes, autoconstructores y técnicos.

Formas de resistencia en las villas de la Ciudad de Buenos Aires frente a las erradicaciones de la última dictadura militar

Leandro Varela Daich

Instituto del Conurbano – Universidad de General Sarmiento
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
E-mail: ledaich@gmail.com

Fecha de recepción: 8 de abril de 2016

Aceptación final del artículo: 20 de octubre de 2016

Entre 1977 y 1979 se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires un plan de erradicación de villas que desalojó a la mayoría de sus vecinos y destruyó casi la totalidad de la organización barrial. A pesar de la enorme violencia y represión empleada en las erradicaciones, existieron organizaciones vecinales que pudieron reconfigurarse y otras que se debieron crear con el fin de evitar la expulsión de la villa y las graves consecuencias del desalojo.

Este artículo se centrará en dos de estas formas de organización que, de diferente modo, buscaron resistir a los desalojos: la Comisión de Demandantes y las cooperativas de autoconstrucción. Las mismas estuvieron conformadas y apoyadas por referentes barriales, miembros del Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, técnicos y profesionales voluntarios. Al mismo tiempo, ambas organizaciones lograron articular con distintas instituciones estatales, religiosas, técnicas, organismos de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. De este modo, la Comisión de Demandantes y las cooperativas de autoconstrucción dan cuenta del complejo abanico de actores que estuvo involucrado en la organización villera frente a los desalojos.

Este trabajo presenta un avance de una investigación en curso sobre la cooperativa de autoconstrucción Copacabana de la Villa 31 de Retiro y las formas en las que se abordó la problemática habitacional de los asentamientos durante la última dictadura militar argentina.

Palabras clave: erradicación - Villa 31 – autoconstrucción - dictadura militar

Demandants, self-constructors and technicians. Forms of resistance in the shanty towns of Buenos Aires against the eradications of the last military dictatorship

In Buenos Aires City, between 1977 and 1979, was carried out an eradication plan of the shantytowns that evicted most of its inhabitants and destroyed almost its entire popular organization. Despite the violence and repression used in the eradication, some of the remaining organizations could adjust their work and others were created in order to avoid expulsion of the shantytowns and the harmful consequences of eviction.

This article will focus on two of these forms of organization which, in different ways, sought to resist the evictions: the Comisión de Demandantes and the self-construction cooperatives. They were formed and supported by neighborhood leaders, members of the Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, technical and professional volunteers. At the same time, both organizations managed to dialogue with State and religious institutions, mass media, human rights organizations, both national and international. Thus, the Comisión de Demandantes and the self-construction cooperatives show the complex array of actors who was involved in the organization against evictions.

This paper presents a progress of an ongoing investigation on the self-construction cooperative called Copacabana, of the Villa 31 of Retiro, and the different ways in which housing problems of shantytowns were discussed during Argentina's last military dictatorship.

Key words: *eradication - Villa 31 - self-construction - military dictatorship*

Introducción

Durante la última dictadura militar que gobernó la Argentina (1976-1983), la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (CMV) llevó a cabo un programa de erradicaciones en las villas de emergencia de este distrito. Este programa desalojó a la mayoría de sus pobladores y desmanteló la enorme organización vecinal existente. Sin embargo, en ese contexto marcado por la violencia y la represión, lograron crearse nuevas formas de organización en las villas que intentaron resistir la expulsión.

Este trabajo presentará avances de una tesis en curso sobre las cooperativas de autoconstrucción de viviendas, una de las formas adoptadas para mitigar esas políticas públicas. Con el impulso de técnicos voluntarios, vecinos y referentes de los barrios y religiosos pertenecientes al Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, los llamados sencillamente como “curas villeros”, se crearon cooperativas cuya

finalidad fue la edificación de viviendas en distintas localidades del Conurbano Bonaerense, en la periferia de Área Metropolitana de Buenos Aires¹.

Este artículo se centrará en la Cooperativa de Autoconstrucción Copacabana de la Villa 31, la cual logró construir, dos barrios nuevos: “La Asunción” de 52 viviendas, en el partido de San Miguel y “Frino” de 56 viviendas en el Municipio de José C. Paz”. Esta cooperativa fue la primera en formarse y pionera en la construcción de barrios de relocalización como respuesta a los desalojos. También se analizará la acción de la llamada Comisión de Demandantes, que en 1979 consiguió detener los desalojos compulsivos mediante una orden judicial, y los casos de resistencias individuales y grupales por fuera de esos dos grandes grupos.

El presente trabajo hace uso de entrevistas a vecinos históricos² de la Villa 31 y a integrantes de la Cooperativa Copacabana, tanto los vecinos y autoconstructores del barrio La Asunción como los técnicos voluntarios. También recurre a fuentes documentales³ y bibliográficas buscando aportar nuevas lecturas sobre la resistencia villera a la erradicación y sobre sus devastadores efectos. De este modo, se espera realizar un aporte frente a la falta de información sobre lo sucedido en las villas durante uno de los períodos más oscuros de la Argentina.

Este artículo intentará explicar, de modo resumido, la formación de las organizaciones villeras que lograron actuar frente las erradicaciones, su diversidad y sus puntos de contacto. Se buscará profundizar en los distintos mecanismos de resistencia, que implicaron diálogos con organismos del Estado, armado de redes con otras instituciones y las dificultades que enfrentaron. Las cooperativas de autoconstrucción de vivienda y la llamada Comisión de Demandantes, junto al Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, fueron los principales representantes de las formas defensivas adoptadas en dicho contexto. Este trabajo buscará dar

¹ Se crearon como respuesta a las erradicaciones de las villas las siguientes cooperativas: 8 de Septiembre, 5 de Noviembre, Santos Vega, CAVE (Cooperativa de Autoconstrucción de Vivienda educativa), Cildañez, Santa María, Copacabana, Madre del Pueblo, 12 de Diciembre, 5 de Septiembre, Libertad.

² Se adopta para esta investigación el término *vecino histórico*, utilizado en la Villa 31 para referirse a aquellos vecinos que se encuentran radicados allí desde antes de la erradicación de la última dictadura militar.

³ Agradezco especialmente al Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), a la Fundación Vivienda y Comunidad y a Juana Ceballos por permitirme acceder y hacer uso de sus archivos.

cuenta del entramado de actores que dieron forma a estas agrupaciones, sus objetivos, recursos e instituciones.

Proceso de erradicación

Imagen 1: Escombros de las demoliciones en la Villa 31, mayo de 1978.



Fuente: Fundación Vivienda y Comunidad.

El plan de erradicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires fue el más masivo y violento de la historia argentina. Tuvo su inicio con la ordenanza 33.625/77, dictada por el entonces intendente Osvaldo Cacciatore y su implementación estuvo a cargo de la CMV. Los objetivos principales del plan fueron la demolición de las edificaciones e infraestructura de las villas, la expulsión de sus habitantes de la Ciudad de Buenos Aires y la desintegración de las organizaciones de base radicadas allí (Gutiérrez, 1999).

El mismo comprendía tres etapas: congelamiento, desaliento y erradicación (Oszlak, 1991). Este ordenamiento fue elaborado por la CMV y da cuenta que la erradicación no se dio de un modo inmediato, sino que fue programada para lograr los objetivos de forma definitiva. Cada etapa buscó, a partir del crecimiento de la violencia y la presión, expulsar a los villeros de sus viviendas y de la ciudad⁴.

El “congelamiento” (también empleado en las erradicaciones realizadas durante el gobierno de Juan Carlos Onganía) consistía en la prohibición de toda mejora de las viviendas y del barrio. Teófilo Tapia, un vecino histórico de la Villa 31, entrevistado en distintas oportunidades para esta investigación, explicó que las viviendas tenían

⁴ Entre los integrantes de la Cooperativa Copacabana que he podido entrevistar, hay casos de desalojados en cada una de las tres etapas.

una identificación que consistía en un disco de cartón donde figuraban el número de casa y nombre del propietario. Esta identificación era provista por la comisaría y era de uso obligatorio en el despliegue del plan.

La segunda etapa, “desaliento”, consistió en amenazas y variadas formas de violencia física hacia los villeros, así como la demolición de los comercios, los centros de salud y las escuelas; y la desconexión de los tendidos de los servicios de electricidad y el agua corriente. Significó la destrucción de todas las conquistas logradas hasta el momento en relación al mejoramiento urbano de la villa, transformándola en un lugar inhóspito. A su vez, se profundizó el control de los vecinos para la entrada y salida del barrio: se debía presentar una cédula (en algunos casos todos los días) en las oficinas de la CMV ubicada en la villa. En el caso de la Villa 31, estas oficinas estaban ubicadas en los sectores Comunicaciones y Güemes, donde se tenía un registro de los vecinos, se los interrogaba sobre sus posibilidades para irse del barrio y se los amenazaba cotidianamente con la demolición de su vivienda⁵ (Benítez, 2009). Otra herramienta para atemorizar a los pobladores de las villas fue el “radio-pasillo”: se iniciaban intencionalmente rumores de la llegada de topadoras y de mayor violencia (Oszlak, 1991).

La tercera etapa era la “erradicación”, para la cual se planteaban cuatro opciones: “traslado a terreno propio, retorno a país o provincia de origen, egreso por propios medios y apoyos crediticios” (CMV, 1980:18). Esta última opción apareció recién en 1980, pero los montos eran mínimos y fueron otorgados a un reducido número de familias (De Paula y Bellardi, 1986). La mayoría se vio forzada a la primera opción, que consistió en operativos militares que cargaban los bienes de la familia en un camión volcador para arrojarlos en otro asentamiento o terreno baldío en el Conurbano Bonaerense. Recuerda Teófilo Tapia: “Te decían usted se tiene que ir y venían directamente y lo volteaban [la casa] y tiraban en cualquier lado”.

El plan de erradicación era presentado como un éxito por el gobierno militar, quienes destacaban los beneficios que habrían recibidos los villeros. En el afiche

⁵ Muchos de los integrantes de Copacabana partieron de la Villa 31 en esta etapa, debido a la dificultad que les representaba vivir allí: no tenían agua potable, luz eléctrica, comercios donde abastecerse ni escuelas o centros de salud. Con el comienzo de las demoliciones, la enorme cantidad de escombros hizo más difícil la circulación y agravó las condiciones de higiene. Esto motivó a que otros integrantes también partieran. La mayoría de ellos se mudó temporalmente a un departamento cerca del barrio que estaban construyendo.

titulado “¿Por qué Argentina camina? Porque por ejemplo:”, publicado por el diario La Nación el 3 de agosto de 1980, expone lo siguiente: **“Las villas de emergencia prácticamente erradicadas.** En la Capital vivían en 1976, 165.000 personas en estas villas. El 76% - 123.000 - viven actualmente en casa propia” (La negrita pertenece al afiche original).

Este afiche tuvo rápidamente una respuesta del Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, quienes rechazaron sus datos en uno de los tantos informes que realizaron buscando exponer las reales consecuencias de la erradicación:

Los sacerdotes, que prestamos atención religiosa en dichas villas y hemos seguido de cerca estos operativos de desalojo, nos vemos en la necesidad de aclarar esta información, porque creemos que no se ajusta a la verdad. Un lector desprevenido de esta publicidad podría pensar que a estas 123.000 se les habría proporcionado vivienda propia o se les habría ayudado a conseguirla. Nada de esto ha sucedido. La inmensa mayoría de estos 123.000 desalojados ha ido a parar a los municipios del Gran Buenos Aires, llevándose consigo su ilegalidad y su miseria: unos porque han sido trasladados a otras Villas de Emergencia del Conurbano; otros porque se han ido a refugiar a los fondos del terreno de algún pariente; otros porque se han ido a encimar a la casa de algún familiar; otros, los más afortunados, que pudieron pagar un lote, porque no han podido construir con materiales y planos aprobados, y lo que han hecho ha sido trasladar el rancho de la Villa al terreno⁶ (Archivo SEDECA).

Los religiosos explicaron en ese informe que fueron cuatro los destinos de los erradicados: villas en el Conurbano Bonaerense o terrenos baldíos que rápidamente se convirtieron en villas, asilo provisorio en casas de parientes o amigos, traslado a un terreno propio en la periferia de la ciudad y compra de un terreno donde construir inicialmente una vivienda precaria. Luego que las cifras y destinos de los erradicados que comunicó la CMV fueran rápidamente desacreditados, no pudieron reconstruirse datos concretos sobre esta cuestión y en la actualidad no existe información certera sobre este tema. Según el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), la población total de las villas en

⁶ Estos datos serán luego retomados y ampliados por los religiosos en el informe “La verdad sobre la erradicación de las villa de emergencia del ámbito de la Capital Federal” del 31/10/1980.

1976 era de 213.823 personas, mientras que para 1980 era de 34.068. Es decir, se había reducido en un 84,1% (GCBA, 2010). Si tomamos estas cifras, estamos frente a una población de 179.755 personas que fueron desalojadas de su hogar y cuyo destino sigue siendo hoy incierto.

Existen distintas investigaciones que han analizado la magnitud de las erradicaciones de las villas y la reducción de su población. Entre ellas encontramos un estudio realizado por María Cristina Cravino a partir de los datos de la CMV y el Instituto de la Vivienda de la Ciudad. Según los mismos, la Villa 31 pasó de tener una población de 25.852 personas en 1978/9 (su pico hasta entonces) a 156 en 1980 (Cravino, 2006). Según Milkar Paredes, otro vecino histórico entrevistado recuerda “para el final de la dictadura la villa [31] era como un pequeño pueblo con menos de 50 familias y un máximo de 50 chicos”, cifra que es compartida por Oszlak (1991). Como puede entenderse, la erradicación fue gigantesca y destruyó casi la totalidad de la Villa 31 con una violencia abrumadora.

Los testimonios de los vecinos históricos permiten dar cuenta de la enorme violencia con la que fue implementada la erradicación de villas, coincidiendo con las investigaciones de De Paula y Bellardi (1986) y Cravino (2009). Sus relatos dan cuenta que, aparte de la pérdida de la vivienda, sufrieron golpizas, robos, amenazas, agresiones racistas, algunos villeros fueron encarcelados, arrastrados afuera de sus viviendas e incluso hubo casos de abuso sexual. Al mismo tiempo, como se explicó anteriormente, se secuestraron y desaparecieron distintos referentes políticos barriales y voluntarios que realizaban en los asentamientos distintas actividades. Según Juan Gutiérrez⁷ (1999), el Plan de Erradicación no fue únicamente un proyecto urbano que buscó expulsar de la ciudad a los villeros, sino también destruir su estructura política y social.

Formas de resistencia

En el marco de las erradicaciones fueron prohibidas las organizaciones políticas en las villas (como sucedió en todo el país), las actividades culturales y deportivas barriales (Hermitte y Boivin, 1985). Se cerraron las comisiones vecinales, centros de apoyo escolar, consultorios de atención médica, actividades religiosas como

⁷ El autor también fue un “cura villero” entre 1983 y 1995.

catequesis, almacenes populares y escuelas. El sacerdote Jorge Vernazza (1989) explica que en el contexto de violencia y represión en el que se encontraban, “dedicarse su vida a los pobres y trabajar en una villa” era motivo de sospecha suficiente para detener y secuestrar a una persona. Esta situación llevó a que muchos dirigentes barriales y casi todos los voluntarios dejaran sus actividades y partieran de las villas. En este contexto de represión y desmantelamiento de la organización villera, todo intento de resistencia a las políticas de erradicación parecía imposible. Sin embargo, en distintas villas de la Ciudad de Buenos Aires, surgieron nuevas formas de organización que intentaron enfrentar, de diferente manera, a las erradicaciones: las cooperativas de autoconstrucción de viviendas y la Comisión de Demandantes. Estas organizaciones estuvieron conformadas por los vecinos de los distintos asentamientos que estaban siendo desalojados, por referentes villeros, por técnicos voluntarios y por un grupo de "curas villeros". El rol de estos últimos fue crucial en la creación de estas organizaciones barriales y fueron quienes continuamente expusieron y denunciaron la brutalidad de las políticas de erradicación. El Sacerdote Vernazza (1989), recuerda que en una oportunidad el Comisario Salvador Lotito (responsable ejecutivo del plan de erradicación) dijo: “Ustedes, los curas villeros, son los únicos líderes que todavía les quedan”. Los sacerdotes del Equipo Pastoral fueron, en gran medida, los posibilitadores de la creación y funcionamiento de ambas organizaciones. A su vez, fueron quienes denunciaron públicamente al Plan de Erradicación de Villas y quienes intentaron llevar a los distintos medios de comunicación la violencia que escondían.

La situación de desamparo y la imposibilidad de acceder a otra vivienda fueron unos de los principales motores de la organización villera frente a las erradicaciones. En este sentido, las cooperativas de autoconstrucción buscaron construir nuevas viviendas donde relocalizarse de forma definitiva y en mejores condiciones que aquellos que eran desalojados sin solución habitacional en la periferia, mientras que la Comisión de Demandantes buscaron otro tipo de estrategias para no ser desalojados. Las diferencias entre los objetivos y logros de ambas organizaciones estuvieron relacionadas con su capacidad de organización, con las redes que lograron armar con otras instituciones, con sus recursos

económicos y con los lazos contruidos previamente, al comienzo de las erradicaciones. No obstante, ambas tuvieron puntos de contacto. Cabe aclararse que las cooperativas de autoconstrucción estaban organizadas según villa y que si bien articularon formas de trabajo conjuntas, su equipo dependía del barrio de origen. El caso de la Comisión de Demandantes fue un tanto diferente, ya que unificó representantes de diferentes asentamientos.

La Comisión de Demandantes

En 1979, tras dos años de la implementación del Plan de Erradicación, ya había sido desalojada la extensa mayoría de los habitantes de la Villa 31 y demolida casi la totalidad de sus edificaciones. A su vez, la violencia y presión para sacar a quienes todavía permanecían en la villa eran enormes. En ese contexto, un grupo de vecinos, junto a un equipo de abogados y algunos de los Curas Villeros, buscaron por medio del acceso a la Justicia evitar los traslados. Ellos fueron denominados como la Comisión de Demandantes, ya que se encontraban demandando judicialmente no ser desalojados. En el citado año, luego de varios intentos, lograron detener los desalojos mediante un fallo judicial que dio la orden de “no innovar”.

El equipo de la Comisión de Demandantes fue impulsado y asesorado por los abogados Victoria Novellino y Horacio Rebón, ambos ligados al Partido Comunista (Blaustein, 2006; Snitcofsky, 2012). Teófilo Tapia recuerda que llegaron a ellos a través del fundador de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Eduardo Pimentel, y que el riesgo que asumieron fue enorme. También reconoce a Efraín Medina, un inmigrante y antiguo dirigente boliviano, como figura fundamental de este equipo. La conformación de la Comisión de Demandantes no fue sencilla e involucró a miembros de distintos asentamientos porteños, no sólo de la Villa 31. Las reuniones debían realizarse en distintas iglesias, casas parroquiales o capillas, siempre cambiando de lugar para no ser descubiertos. Según Tapia, “era el único lugar porque no podíamos reunirnos en otro lugar, porque éramos muy perseguidos y si nos veían en algún otro barrio, este era más visible que lo agarraran. En cambio en la iglesia, ellos casi no entraban a la iglesia tampoco, y nosotros aprovechamos todo ese espacio y podíamos reunirnos”. Los

vecinos históricos entrevistados recordaron varios de estos puntos de encuentro: la capilla Nuestra Señora de Caacupé, de la Villa 21-24, otra iglesia en el barrio de Pompeya y la parroquia Nuestra Señora del Valle, en el barrio de Recoleta.

En ese contexto, muchos referentes villeros habían sido desaparecidos y la violencia en las villas por parte de la policía era muy grande. Por estos motivos las reuniones se realizaron en secreto y, hacia un comienzo, muy pocos vecinos quisieron involucrarse temiendo ser inmediatamente desalojados o desaparecidos. Tapia explica cómo debían ingresar a la parroquia de la Villa 21-24: “Entrábamos por la puerta principal, era como si fuésemos a misa y después nos hacíamos a un costado que tenía un espacio que prestaba para reunirnos, organizarnos como seguir la lucha, qué es lo que era las presentaciones que teníamos que hacer, con quién teníamos que reunirnos”.

Fue luego de varios intentos que pudieron reunirse 32 familias y armar un plan de acción junto a los abogados. En el armado de este grupo la experiencia organizativa de los dirigentes barriales fue relevante, la cual reunió tanto a peronistas, como comunistas (Snitcofsky, 2015) y otros que no habían tenido experiencias de militancia. Pueden mencionarse la presencia de referentes como Efraín Medina Arispe, Juan Cymes y Teófilo Tapia (Blaustein, 2006). Este último recuerda a Isidro Lapenarío como representante de la Villa 21-24, a Olga Ramallo del NHT Zavaleta y a otra señora de origen paraguayo de la villa de Cildañez. También fueron centrales los religiosos del Equipo Pastoral, quienes apoyaron a la Comisión de Demandantes, ofreciendo espacio y resguardo para sus reuniones, informando sus avances y estrategias a los otros vecinos⁸. A su vez, el Padre “Pichi” Meisegeier de la Villa 31 y el padre Daniel de la Sierra de la Villa 21-24, actuaron como testigos en las causas judiciales que llevaron adelante los abogados (Snitcofsky, 2015).

La estrategia que utilizó la Comisión de Demandantes para detener los desalojos, fue un tanto irónica: exigir el cumplimiento total del plan de erradicación, en tanto

⁸ Los Curas Villeros también expusieron en distintos medios de comunicación la violencia de los desalojos, acompañaron a vecinos a las oficinas de la CMV en los barrios para no ser erradicados, reclamaron el fin de los desalojos al Comisario Lottito y a Del Cioppo (Director del plan de erradicación) en distintas entrevistas (Vernazza, 1989), o directamente parándose frente a las topadoras, como recuerdan muchos de los entrevistados. También enviaron gran cantidad de cartas a representantes del gobierno municipal exigiendo que no se continuara con las erradicaciones y a las autoridades eclesíásticas solicitando su ayuda en esta cuestión.

aseguraba una solución habitacional para los desalojados. La ordenanza 33.652, en su Artículo 2 expresaba: “La tarea a la que se refiere el artículo anterior [la erradicación de villas y asentamientos] deberá realizarse conforme a las siguientes pautas orientadoras” (CMV, 1980:12). Una de esas pautas, el Inciso C, establecía: “Crear condiciones para que los grupos familiares asentados en las villas puedan acceder a viviendas decorosas” (CMV, 1980:12). Como fue explicado anteriormente, estas condiciones no eran cumplidas por la CMV y la mayoría de los villeros eran directamente expulsados de la Ciudad de Buenos Aires, sin ningún tipo de respuesta habitacional. De este modo, los vecinos de la Villa 31 buscaron permanecer en su barrio y en la Ciudad de Buenos Aires, donde se encontraban sus puestos de trabajo y recursos como el acceso a la salud y la educación.

La Comisión de Demandantes junto a los Curas Villeros, se dedicaron a informar y asesorar a los vecinos sobre su derecho a permanecer en sus viviendas, motivando así que se sumaran a los reclamos de la comisión. Se transcriben a continuación dos comunicados que circularon en las Villas 21-24 (Barracas) y 1-11-14 (Bajo Flores) donde se expresa claramente la estrategia y reclamo planteados por los abogados:

Vecino: Exija a la municipalidad el cumplimiento de las ordenanzas municipales. La municipalidad tiene que dar a cada familia que desocupe su casilla en subsidio de 100 millones de pesos viejos (1.000.000 \$ley). Ordenanza N° 34.181 del 9 de mayo de 1978. La municipalidad tiene que ayudar a las familias de la villa a conseguir terreno y una vivienda decorosa. Ordenanza 33.652 del 13 de julio de 1977, artículo 2º “C”. Mientras la municipalidad no cumpla estas ordenanzas, usted tampoco está obligado a abandonar si casilla. (Capilla Nuestra Señora de Caacupé, Villa 21-24. Fechado el 31 de octubre de 1979) (Archivo SEDECA).

Vecino: Si usted tiene su casa en otra parte, váyase, Pero SI NO TIENE DONDE VIVIR, nadie debe hacerle abandonar su casilla. Ante cualquier amenaza municipal:

- No se asuste.
- No firme ningún papel.
- No acepte ser trasladado, a otra villa: es inhumano e injusto.

- No deje entrar a nadie. Nadie puede violar su casa, sin orden del juez. (Parroquia Madre del Pueblo, Villa 1-11-14) (Archivo SEDECA).

La Municipalidad ordenó la erradicación, pero también obligó a dar solución al problema:

- No se deje intimidar.
- Avise a la Capilla.
- Avise a los Diarios (Aquí se daban nombres y teléfonos)

Con la Virgen María, ponga su confianza en Dios. Ella dijo: Dios derriba de su trono a los poderosos y eleva a los humildes (Lc. 1,52). (Vernazza, 1989:59).

La estrategia del equipo de abogados tuvo éxito frente al tribunal de segunda instancia el día 27 de diciembre de 1979. El expediente fue caratulado “Soria, Ascensión c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires s / cumplimiento de Ordenanza” (Snitcofsky, 2015) y fue detallado en el Diario Crónica del siguiente modo:

La sala C de la Cámara Civil admitió un amparo interpuesto por 32 familias afectadas por el plan de erradicaciones de villas de emergencia y declaró la medida de no innovar. La decisión, que implica ‘la prohibición de demoler las viviendas’ de los villeros hasta tanto no termine el juicio, se dictó porque la Municipalidad no cumplió con ‘la exigencia de crear condiciones para que los desalojados puedan acceder a viviendas decorosas’ (Crónica, 27/12/1979 en Blaustein, 2006: 105-106).

Luego que la medida de “no innovar” fuera obtenida, muchas otras villas comenzaron a replicar esta estrategia buscando detener las erradicaciones. Por ejemplo, los juicios a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires realizados por Osvaldo Castillo y otros, y Julio López García y otros, de las villas 6 (Cildañez) y 1-11-14 (Bajo Flores) respectivamente. Allí, los juzgados nacionales de primera instancia en lo Civil números 5 y 16 expresaron la “prohibición de innovar en la situación de hecho y derecho de los actores, prohibiéndose la demolición de las

casas denunciadas”. Con estos casos, ya sumaban para diciembre de 1980, cuatro medidas de “no innovar”⁹. Para 1983, las villas 31, 21, 6, 1-11-14 y 15 habrían realizado denuncias a la Municipalidad, obteniendo el mismo resultado (Snitcofsky, 2015).

En este contexto, los Curas Villeros enviaron nuevamente comunicados al Intendente Cacciatore resaltando el incumplimiento del Artículo 2, Inciso C de la Ordenanza 33.652 y exigiendo que se detengan las erradicaciones en todas las villas, hasta que se cumpla en su “totalidad, es decir, no sólo aquellas disposiciones que establecen el desalojo de los terrenos fiscales, sino también aquellas otras que ordenan ‘crear condiciones para que los grupos familiares asentados en las villas puedan acceder a viviendas decorosas”¹⁰.

El trabajo de la Comisión de Demandantes fue representado en el film *La Ciudad Oculta* (1989), dirigido por Osvaldo Andéchaga. Allí se narran los desalojos sucedidos en la villa conocida como Ciudad Oculta y la lucha de sus vecinos por evitarla. En varias escenas de la ficción se recrearon discusiones de lo que podríamos entender como la Comisión de Demandantes: los abogados, la ausencia de las “viviendas decorosas” y sus logros (Daich Varela, 2016). Incluso, hacia el final de la obra, los personajes que representan a los abogados y a la Comisión de Demandantes recorren distintas villas e informan a sus vecinos sobre su derecho a permanecer allí.

Aparte de las ramificaciones que tuvo la Comisión de Demandante en nuevos grupos que demandaron judicialmente al Estado, existieron otros casos de vecinos que sin organizarse con esos fines, reclamaron no ser desalojados. Un grupo de vecinos de la Villa 44 - barrio Presidente Rivadavia (ubicado en Curapaligüe y Cobo), denunciaron a Diario Popular: “Seguiremos golpeando puertas hasta que alguien nos tienda una mano. No pedimos regalos, sólo queremos un lugar donde vivir con nuestras familias. Pagaremos como hasta ahora lo hicimos, no somos intrusos y no merecemos ser arrojados a la calle como tales”¹¹.

Otro caso que merece destacarse consistió en una manifestación de 180 vecinos de la Villa 21 de Barracas a la sede de la CMV el 8 de julio de 1980. Allí se reunieron

⁹ Clarín, 20/12/1980.

¹⁰ La Prensa, 13/3/1980.

¹¹ Diario Popular, 1980, sin registro de fecha. (Archivo SEDECA)

con el Comisario Salvador Lotito demandando que les extendieran los plazos de desalojo y se les otorgaran créditos para resolver su situación habitacional. También existieron casos de resistencia no colectiva, que soportaron las amenazas y la violencia y lograron negociar con la CMV distintas formas de permanecer en la villa. En una entrevista realizada a una vecina histórica de la Villa 31, ella pudo resumir su experiencia del siguiente modo:

Ibas a la oficina de la CMV y te decían que te tenías que ir, te preguntaban si tenías algún pariente afuera de la villa, si tenías algún terreno, te presionaban mucho. Yo siempre decía que no tenía donde ir y aparte estaba con mis dos hijos, el menor recién nacido. No me iba a ir a ningún lado así. Por eso no me sacaron, me trajeron a una casita chiquita que es este lugar, pero sin todo lo que está construido [señala el espacio donde nos encontramos, de aproximadamente 3 metros por 2 metros, explicando que en este lugar vivió durante las erradicaciones] y acá me quedé con mis hijos (Entrevista Vecina Villa 31. Buenos Aires).

El anterior testimonio presenta una estrategia también encontrada en otros testimonios: estirar lo más posible su salida por imposibilidad de obtener un lugar donde vivir. Otros vecinos históricos entrevistados lograron permanecer en sus viviendas diciendo tener un pariente en la gendarmería. En muchos de los casos de resistencia individual, las familias eran desalojadas de su vivienda y llevadas en otras dentro de la misma villa. De este modo, los operativos de erradicación despejaban ciertas áreas específicas que querían demoler y ubicaban a estas familias en otras. Para algunos de los vecinos históricos que he entrevistado, este proceso de relocalización interna sucedió repetidas veces. Lo cual muestra cierto manejo discrecional de las presiones y quizás un desconocimiento del riesgo a que se exponían aquellas personas que insistían en permanecer allí. Estos casos oscilaban entre el desalojo -en tanto perdían la vivienda-, el desaliento -en tanto eran sometidos a un traslado continuo y forzado- y la resistencia -en tanto finalmente lograban permanecer en su barrio y en una vivienda-. Estos vecinos fueron categorizados peyorativamente por la CMV como “un residual compuesto por grupos económicamente imposibilitados de toda solución” (Oszlak, 1991:174). Si bien las medidas de “no innovar” cesaron los desalojos, se mantuvo la prohibición de mejoramiento urbano y habitacional. Esto resultaba sumamente

grave, ya que para 1979 habían sido desmanteladas las instalaciones de luz eléctrica, agua potable y cloacas de las villas, así como también habían sido demolidos los comercios, escuelas, centros de salud, etc. Esta situación, sumada al hecho de que los predios estaban repletos de los escombros de las demoliciones, acrecentó enormemente la situación de precariedad e insalubridad para quienes permanecieron. Esta problemática se mantuvo hasta la recuperación de la democracia en 1983, cuando las villas comenzaron primero lentamente y luego aceleradamente a repoblarse y reconstruir su infraestructura.

La Cooperativa Copacabana

Imagen 2: Foto de los integrantes de la Cooperativa Copacabana en la Villa 31 de Retiro, mayo de 1978.



Fuente: Fundación Vivienda y Comunidad.

Las cooperativas de autoconstrucción comenzaron a organizarse hacia 1978 en diferentes villas de la Ciudad de Buenos Aires y su finalidad fue la edificación de vivienda en distintas localidades del Conurbano Bonaerense como respuesta a la problemática habitacional desencadenada por las políticas de desalojo. Estas fueron en su mayoría impulsadas por los sacerdotes de las parroquias de cada asentamiento, junto a grupos de técnicos y referentes barriales.

La Cooperativa de Autoconstrucción Copacabana surgió en la Villa 31 de Retiro, centrando su trabajo principalmente en el sector Comunicaciones¹², alrededor de la Capilla Cristo Obrero y la figura del Padre “Pichi” Meisegeier. Copacabana funcionó originalmente como cooperativa de trabajo, realizando tareas de hilado y tejido, a principios de los años setenta. Fue creada por el sacerdote de la villa, voluntarios vinculados a la parroquia y referentes barriales de ese sector y llegó a reunir alrededor de 40 mujeres, en su mayoría provenientes de Bolivia. Con el comienzo de las erradicaciones, los integrantes de la organización (guiados por el Padre Pichi) decidieron transformarla en una cooperativa de autoconstrucción para atender, según la mayoría de los entrevistados, el problema más grave en ese contexto: la pérdida de la vivienda. Como explica Tilly (2001), la aparición de una gran amenaza puede motivar la formación de acciones colectivas que busquen potenciar la cooperación forma de agrupación y resistencia.

Cuando se decide que la cooperativa de hilado pasaría a dedicarse a la autoconstrucción de viviendas -mayor preocupación de los vecinos- fuera de la Villa 31, nunca se consideró la opción de permanecer allí, sino la de permanecer el tiempo suficiente para construir un barrio en otro lugar. Tampoco, a diferencia de la Comisión de Demandantes, se exigió una “vivienda decorosa”, sino subsidios para resolver la situación habitacional. Esta decisión partió de la enorme asimetría de fuerzas entre las cooperativas de autoconstrucción y la CMV. Es decir, no existía la posibilidad de conservar la vivienda ni permanecer en la villa de forma alguna. Las cooperativas debieron adaptar su proyecto a los límites impuestos por las políticas de erradicación: construir viviendas de relocalización. Esta postura basada en la disparidad de fuerzas, no sólo aparece en los testimonios de técnicos y vecinos, sino también en las memorias de sacerdotes (Vernazza, 1989), en notas periodísticas sobre las cooperativas o en otros trabajos que analizaron las formas de resistencia villera a la última dictadura. Sin embargo, en varios informes y comunicados redactados por los mismos Curas Villeros en relación a los desalojos, se encuentran otras aristas sobre su postura. Por ejemplo, el informe titulado

¹² Para 1977 la Villa 31 está conformada por los sectores Inmigrantes, YPF, Comunicaciones y Güemes (Cravino, 2009).

“Reflexiones sobre el Plan de erradicación de villas de emergencia” realizado en Agosto de 1978 por el Equipo Pastoral de Villas de Emergencia, expresa:

Nosotros no estamos contra un plan racional de erradicación de villas. No es nuestro deseo que se perpetúe indefinidamente esta realidad dolorosa de viviendas precarias, inseguras y a veces también miserables (...) Lo decimos claramente: el que tiene la posibilidad de vivir en otra parte, sin que ello le signifique perder su trabajo debe irse. Creemos que son pocos; pero éstos -y mucho más los grandes comercios- deben pensar que al aprovecharse de esta situación de las villas, están dando motivo a la acción municipal que, al ejercerse sobre todos por igual, se torna gravemente injusta al recaer sobre aquella que están en extrema necesidad y no tienen otra salida (Vernazza, 1989: 69).

En varias oportunidades los Curas Villeros hicieron una separación entre quienes tenían los recursos para mudarse de la villa y quienes no, pero en este caso van más allá e incluyen la figura de los aprovechadores, que terminan siendo de utilidad a las políticas de erradicación masiva. Las acciones del Equipo Pastoral han ido desde el detener topadoras hasta condenar la presencia en las villas de supuestos grandes comercios. En el medio, se ha buscado negociar con la CMV la mejor forma de erradicación, teniendo como mayor preocupación la violencia y el desamparo originados por los desalojos.

Conformación de la Cooperativa Copacabana

Previo al comienzo de la dictadura militar, la parroquia agrupaba distintas actividades aparte de la cooperativa de hilado y tejido: un comedor, un almacén popular y un centro de apoyo escolar. Cuando comenzaron a implementarse las políticas de erradicación en 1977, estos espacios cerraron sus puertas¹³ y sus voluntarios debieron partir de la Villa 31, debido al clima de represión. En este contexto marcado por la violencia, la cooperativa de hilado decidió no poner fin a su trabajo y buscar formas de resistir las políticas de desalojo. Según distintos informantes, los integrantes de Copacabana no articularon con los otros espacios de la parroquia. Al mismo tiempo explicaron que estos grupos no estaban

¹³ Durante la etapa Desaliento del Plan de Erradicación se destruyeron prácticamente todos los centros comunitarios, de salud y las escuelas.

vinculados con ningún partido u organización política, es decir, únicamente cumplían “una función social”. Sin embargo, existieron cruces dentro de las distintas actividades que nucleaba la Capilla: una de las arquitectas de Copacabana había trabajado previamente en el apoyo escolar y varios vecinos de Comunicaciones habían recurrido a estos espacios previamente a que se fueran del barrio. Como explica Elizabeth Jelin (2002), las memorias que hay al día de hoy sobre la conformación, acciones y entramados de las organizaciones que actuaron durante la última dictadura militar, se superponen y entrelazan. Un ejemplo de esto tiene que ver con el mismo origen de Copacabana. Dentro de las entrevistas realizadas a técnicos y vecinos de La Asunción, se destacan algunas personas en la creación y armado de la cooperativa. Algunos técnicos reconocen al Padre “Pichi” Meisegeier como el que ideó la transformación de la cooperativa de hilado a autoconstrucción. Otros ponen a Saturnino Llorente, de la Parroquia San Martín de Tours, como una figura central de su consolidación. Otros vecinos tienen como figura principal a Mariano West. Otros recuerdan a la arquitecta Margarita Lovigne, otros a Don Osvaldo Ramos. Este último, por su parte, en el discurso que da en la inauguración del barrio La Asunción, recuerda a Adelina Gonnet (perteneciente al Centro Evangélico de Acción Social) como “quien nos alentó a unirnos para construir nuestras casas mediante el esfuerzo de nuestras manos”¹⁴. Salvo el caso de esta última, en las entrevistas realizadas a varios vecinos, los mismos recuerdan, en mayor o menor medida, a todos los técnicos y referentes mencionados, y en algunos casos luego empiezan a sumar más nombres, intentando hacer una lista de todos los voluntarios. Esto no busca descifrar quien o quienes realmente idearon el proyecto de las cooperativas de autoconstrucción como respuesta a los desalojos, sino dar cuenta de los actores que motivaron y posibilitaron la creación de las cooperativas. En este caso, referentes barriales, técnicos voluntarios, un Cura Villero y personas ligadas a instituciones religiosas, aparecen como figuras centrales en el armado de esta forma de resistencia a las políticas de erradicación.

¹⁴ Discurso inaugural de las viviendas del Barrio La Asunción leído por Osvaldo Ramos el 9 de julio de 1980 (Archivo de la Fundación Vivienda y Comunidad).

Para la conformación de la cooperativa de autoconstrucción, se incentivó la incorporación de familiares y amigos de las mujeres integrantes del grupo de hilado de Copacabana, otras familias vinculadas al comedor, al almacén, al apoyo escolar, a la Parroquia, al torneo de fútbol del barrio Comunicaciones y a vecinos de ese sector. Sin embargo, inicialmente existió una gran desconfianza en la cooperativa y fue muy difícil lograr que más vecinos de la Villa 31 se inscribieran en el proyecto. El motivo de esta desconfianza partió del hecho que muchos habitantes de ese barrio habían sido estafados con supuestas compras de viviendas y lotes en el Conurbano Bonaerense¹⁵. Según una integrante de la cooperativa, había aparecido en la villa un gran número de empresas falsas de loteo que, aprovechándose de la desesperación generada por los desalojos, robaron el dinero de muchas personas. Resulta importante destacar la existencia de estos grupos estafadores, no sólo para ampliar el entramado de actores que intervinieron en las erradicaciones, sino también porque resultaron un gran conflicto para la organización vecinal y resistencia los desalojos.

La desconfianza que existía en relación a la cooperativa, llevó a que sus principales organizadores debieran realizar una ardua tarea de promoción. Según los testimonios de los integrantes de Copacabana consultados, esta desconfianza pudo finalmente superarse gracias a la presencia del Padre “Pichi” Meisegeier y técnicos que llevaban años trabajando en la villa. También porque la cooperativa fue impulsada por antiguos referentes barriales¹⁶, aspecto que para los otros vecinos significó una garantía. No obstante, eso no significaba que quienes participaron estuvieran seguros de que el proyecto pudiera concretarse. Recién con la compra del terreno donde se edificarían las viviendas, hubo un cambio de actitud en todos los vecinos y fue un hito en su compromiso con propuesta.

Una situación similar se dio en la conformación de la Comisión de Demandantes, donde un grupo de referentes barriales, sacerdotes¹⁷ y abogados debieron alentar

¹⁵ Estas estafas sucedieron en muchas villas de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁶ Muchos testimonios destacan al matrimonio de Doña Rosa y a Don Osvaldo. La primera fue la presidenta de la cooperativa de hilado, y el segundo quien coordinaba los torneos de fútbol del barrio. Don Osvaldo, según los testimonios de distintos entrevistados también estuvo muy presente en la organización del mejoramiento urbano de Comunicaciones, previo a las erradicaciones.

¹⁷ Permitiendo el uso de capillas y parroquias para las reuniones, así como repartiendo volantes promoviendo la resistencia a ser desalojados y a reclamar el cumplimiento total de la ordenanza 33.652.

a los villeros para sumarse a reclamar en contra de los desalojos. Esto muestra que estas prácticas de resistencia fueron motivadas y apoyadas por agentes externos ya que los habitantes de las villas vivenciaban la correlación de fuerzas con el gobierno autoritario como desfavorable para ellos. En ambos casos, fue muy complicado reunir un grupo lo suficientemente grande para planear estrategias de resistencia a las erradicaciones. Las dificultades fueron diferentes: el miedo a ser estafados en la cooperativa y el temor a ser erradicados inmediatamente o desaparecidos en el caso de la Comisión de Demandantes.

En este escenario fueron cruciales los referentes barriales que participaron en la cooperativa, ya que llevaron a esta sus saberes y contactos en la villa para la organización del equipo. Estos referentes y principales impulsores, ya habían desarrollado distintas tareas de mejoramiento urbano, la organización de torneos deportivos, actividades educativas y distintos festejos en el barrio, lo cual facilitó la construcción del trabajo colectivo.

A su vez, la sociabilidad que sustentó a Copacabana estuvo marcada por dos pertenencias: la religión católica y la nacionalidad boliviana. De hecho, el nombre de la organización proviene de la Virgen patrona de Bolivia. Cabe aclarar que no todos en la cooperativa eran bolivianos, muchos integrantes eran jujeños y algunos de otras provincias del país. Sin embargo, según una vecina de La Asunción “todos tenían algún primo, novio o novia de Bolivia, estábamos muy relacionados todos”. De este modo, la nacionalidad boliviana aparece como un aspecto fundamental para la consolidación del grupo. También cabe aclarar que, si bien todos los vecinos explicaron que compartían la religión católica, no todos participaban de las actividades de la parroquia.

El conocimiento previo entre los integrantes de Copacabana fue fundamental para conformar una organización cohesionada, en un contexto que las mismas estaban prohibidas y eran reprimidas. A su vez, las redes que posibilitaron el armado del grupo de autoconstructores entrelazaron y dependieron de la religión, de la nacionalidad y de los lazos familiares o de amistad, en lugar de anteriores organizaciones políticas villeras.

Cuando la Cooperativa Copacabana comenzó a organizarse para llevar a cabo la construcción de su primer barrio, La Asunción, se establecieron dos grupos de

trabajo: los autoconstructores y el equipo técnico. En el primero se encontraban los vecinos de la Villa 31 que estaban siendo erradicados. Ellos estaban encargados de la edificación de las viviendas que luego serían suyas y el pago de una cuota que cubriría parte de los gastos de la obra (materiales y terreno principalmente). El segundo grupo estaba conformado por trece voluntarios laicos vinculados a la Parroquia Cristo Obrero, todos ellos profesionales: arquitectos, trabajadoras sociales y un licenciado en administración. La función de este grupo fue la de diseñar y dirigir la construcción del nuevo barrio, manejar los recursos económicos de la cooperativa y negociar con distintas instituciones de financiamiento, incluyendo el Estado.

Si bien se establecieron dos grandes grupos con responsabilidades, problemáticas y tareas distintas, el trabajo se realizaba de un modo colectivo y, como expresó un miembro del Equipo Técnico, “en constante estado de asamblea”, incluso se realizaron en subgrupos conformados por técnicos y autoconstructores, para la búsqueda del terreno para edificar y la elección del sistema constructivo de las viviendas.

Imagen 3: Reunión de técnicos y autoconstructores en la obra, diciembre de 1978



Fuente: Fundación Vivienda y Comunidad

Parte del equipo técnico ya se encontraba presente en el barrio cuando la cooperativa, a instancias del Padre Pichi, devino de trabajo a autoconstrucción. Esto sin duda, tal como lo indicaron los técnicos entrevistados, les permitió ser reconocidos por los vecinos y entrar en su red de confianza en el contexto adverso

para organizarse¹⁸. Las motivaciones de los técnicos no eran únicamente las de resolver la problemática habitacional de los desalojados, sino también la de alentar la organización villera, promover los valores cristianos y, posteriormente, consolidarse ellos como grupo de trabajo¹⁹. Según una arquitecta de la Cooperativa Copacabana, la construcción del barrio de relocalización fue a su vez entendida como una herramienta para la construcción de una comunidad. En sus palabras: “el trabajo era una manera de unirnos, como si fuéramos un muro, donde cada ladrillo somos nosotros y con cada ladrillo que ponemos nos afianzamos”. Esta metáfora permite ver la enorme relación que existió entre el trabajo de autoconstrucción y la forma de organización como cooperativa. Esa cuestión aparece claramente al comienzo del reglamento de trabajo, donde también se expresaban las motivaciones religiosas del grupo:

Una cooperativa quiere decir que la unión hace la fuerza; y solo así llegamos a hacer casas. Por eso los primeros cristianos ponían todo en común, todo junto, para ayudarse como hermanos, sin dudar ni pensar mucho. Así también tenemos que hacerlo nosotros, con generosidad y un corazón grande²⁰ (Reglamento para la autoconstrucción de la Viviendas de la “Cooperativa de Vivienda y Consumo Copacabana Limitada”, 1978).

El Padre “Pichi” fue otro de los actores fundamentales de la Cooperativa Copacabana, si bien no fue ni técnico ni autoconstructor, según recuerdan la mayoría de los entrevistados, estuvo presente durante toda la construcción de la obra. Incluso, para muchos, fue quien impulsó la idea de formar una cooperativa de trabajo, en tanta organización colectiva y solidaria²¹. A su vez fue quien reunió los

¹⁸ Los nuevos técnicos destacaron que su vinculación surgió de su trabajo previo como voluntarios católicos y su relación con la Parroquia Cristo Obrero u otras organizaciones católicas.

¹⁹ Hacia fines de 1980, ya concluido el barrio La Asunción, el grupo de técnicos de Copacabana se unieron en la Fundación Vivienda y Comunidad (FVC), perteneciente en ese entonces a la Parroquia San Martín de Tours y dedicada a problemáticas de la tercera edad. En ese contexto FVC cambia su función y pasa a desarrollar proyectos que abordan la problemática habitacional (Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984). Muchos de los técnicos continuaron trabajando en distintas ONGs de asesoramiento a organizaciones populares de hábitat y en la promoción de formas autogestivas de producción de vivienda.

²⁰ Artículo único y principal del Reglamento para la autoconstrucción de la Viviendas de la “Cooperativa de Vivienda y Consumo Copacabana Limitada”, escrito el 17 de junio de 1978.

²¹ Esto incluyó el sistema de trabajo conocido como Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua (EPAM) que ya conocía de sus estudios sobre la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima y antiguos trabajos junto a Ezequiel Ander-Egg (Ander-Egg, 1995).

contactos necesarios para la obtención de recursos como terreno, financiamiento, maquinaria de obra, entre otras. Junto al resto de los Curas Villeros, consiguió el respaldo de la Iglesia católica para que los integrantes de las cooperativas no fueran perseguidos por la policía en las villas²².

Imagen 4: Pesebre realizado con los bloques de hormigón empleados en la construcción de las viviendas, diciembre de 1978



Fuente: Fundación Vivienda y Comunidad.

Organización y entramado de actores

La organización de la Cooperativa Copacabana no sólo necesitó concretarse dentro de la Villa 31, sino también con otras instituciones religiosas, estatales y de financiamiento. El terreno para el primer barrio fue comprado a la congregación de Las Hermanas de Asunción, de la cual toma el nombre. Este se encontraba en las inmediaciones del colegio de esa congregación, en la localidad de San Miguel, sobre la ruta provincial 23. Se había conformado un grupo entre técnicos y autoconstructores de la cooperativa responsable específicamente de la compra del terreno. Este grupo analizó varias opciones y finalmente se decidió por ese terreno, debido a la cercanía a la ruta y porque el precio final fue muy accesible, ya que la organización religiosa propietaria lo vendió a un valor por debajo del de mercado.

²² Todos los técnicos y autoconstructores lo consideran uno de los principales motores de la organización de Copacabana y un “guía espiritual”.

A su vez, el dinero para esta compra y para muchos de los materiales de construcción surgió de instituciones vinculadas a la Iglesia Católica: Misereor, de Alemania, Cáritas Buenos Aires (CBA) y la Parroquia San Martín de Tours²³. Esta última otorgó gran apoyo económico a Copacabana, y nucleó a los diferentes técnicos. Esto muestra que los curas villeros no se encontraban aislados dentro de la Iglesia Católica, sino que por el contrario, pudieron obtener apoyo para la obtención de recursos económicos y humanos.

La mayoría de los técnicos recuerda que la función principal de CBA fue la de brindar respaldo político a las cooperativas. Esto coincide con las memorias de un antiguo integrante de CBA entrevistado para esta investigación, quien agrega que en ese entonces, las cooperativas de autoconstrucción villeras habían pasado a ser una de las prioridades dentro de los debates y trabajos de CBA. La mayor ayuda que esta institución pudo brindar, según el entrevistado, fue la difusión de la experiencia y un apoyo explícito. Las colectas fueron una de las formas que CBA encontró para llevar esto a cabo, las cuales eran acompañadas de explicaciones sobre las consecuencias de las políticas de erradicación y el trabajo que estaban realizando las cooperativas²⁴. A esto se sumó el respaldo de la jerarquía de la Iglesia Católica a las cooperativas. En una carta del Arzobispo Juan Carlos Aramburu al Intendente de la Ciudad de Buenos Aires fechada el 23 de agosto de 1979 expresaba: “(...) estimamos imprescindible que se ponga especial cuidado en que nadie utilice, consciente o inconscientemente la presión, la intimidación o cualquier otro estilo o forma de trabajo que pueda quitar la paz y la calma, aptas para el trabajo fructuoso [de las cooperativas]” (Vernazza, 1989:78).

Las acciones de Cáritas y la jerarquía eclesiástica no se dieron de un modo espontáneo, sino que fueron el resultado de un enorme trabajo de los Curas Villeros. Ellos realizaron varios reclamos al Arzobispo Juan Carlos Aramburu, que

²³ De Paula y Bellardi, en su análisis del barrio La Asunción, dan cuenta de que el 70,5% de los aportes económicos que recibió la Cooperativa Copacabana provinieron de la Comunidad de Apoyo de la Parroquia San Martín de Tours y otro el 6,5% de CARITAS Buenos Aires. Es decir, el 77% del financiamiento de las obras surgió de instituciones católicas. Esto en gran medida se debía a que la Capilla Cristo Obrero dependía de la Parroquia San Martín de Tours, motivo por el cual realizaron varias actividades en conjunto. Cabe destacarse que la cooperativa de hilado vendía sus productos en San Martín de Tours y que existía un gran vínculo entre los voluntarios de ambas instituciones.

²⁴ Puede destacarse la colecta “Una mano para los sin techo”, realizada en el estadio Luna Park el 4 de noviembre de 1979.

si bien en un comienzo fueron infructuosos, luego lograron un respaldo concreto a las cooperativas por parte de la jerarquía²⁵. Por su parte, Cáritas, fue quien negoció con la CMV para que ningún autoconstructor fuera desalojado²⁶ hasta que su vivienda estuviera terminada. Para ello, tanto Cáritas como las cooperativas, de algún modo, garantizaban el abandono del lugar, aunque con los tiempos propios del proceso de la construcción de los nuevos barrios. Fernanda Wanderley (2008:228) plantea que “los actos de acatar los requisitos y procedimientos definidos por la ley (...) son acompañados del posicionamiento subjetivo y objetivo de actores con la potestad de reclamar, demandar y ejercer derechos”. En el caso de la Cooperativa Copacabana, su fuerte relación con las instituciones católicas y su negociación y aceptación de la finalidad de la erradicación propuesta por la CMV, le permitió reclamar derechos y obtener recursos que de otro modo no hubiese conseguido. En estos casos de acción colectiva, Wanderley (2008:234) explica que “el proceso de adecuación al formato estatal es vivido como empoderamiento”. También en este sentido, Tilly (2001) propone que las acciones colectivas entrelazan las acciones no institucionalizadas con las institucionalizadas. Lo cual puede encontrarse en el caso de Copacabana: surge como una cooperativa villera autogestionada, se nutre de una red de instituciones religiosas de gran peso (San Martín de Tours, CBA, Misereor y la jerarquía de la Iglesia católica local) y dialoga con el Estado (principalmente con la CMV).

La presión por el desalojo en la Villa 31 exigía que las viviendas fueran construidas rápidamente. Por este motivo, el Padre “Pichi” también dio inicio al vínculo de Copacabana con el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE), de la provincia de Córdoba. Ellos asesoraron técnicamente y aportaron el sistema constructivo “Mampuesto Alma Suelo” para la edificación de las viviendas. Este sistema proponía el uso de bloques de hormigón premoldeados *in situ* que abarataría los costos de la obra y agilizaría la construcción. Según el testimonio

²⁵ El entramado político y discusiones hacia el interior de la Iglesia católica, la relación entre los Curas Villeros, CBA, voluntarios y la jerarquía son otra parte fundamental de mi investigación que desarrollaré en detalle para mi tesis de maestría.

²⁶ Según varios entrevistados, CBA entregó carteles a los miembros de las cooperativas de autoconstrucción para que los colgaran en la entrada de sus viviendas. Estos carteles que solamente decían “CARITAS” evidenciaban que quienes vivían allí eran parte de las cooperativas y contaban con el apoyo de CBA, motivo por el cual su vivienda no era demolida.

de un entrevistado, en varias oportunidades un grupo de técnicos y autoconstructores de la cooperativa viajaron a dicha provincia para analizar ese sistema constructivo hasta que decidieron finalmente adoptarlo.

La relación de Copacabana con el CEVE y las instituciones que financiaron el trabajo (CBA y la parroquia San Martín de Tours), permite dar cuenta de la magnitud de la red de trabajo de las cooperativas de autoconstrucción. La cooperativa no solo logró organizarse en la Villa 31, sino que incluso llegó a vincularse con el CEVE en Córdoba y Misereor en Alemania.

En 1980 Copacabana pudo finalizar la construcción de las 52 viviendas y comenzó el traslado al nuevo barrio. Las mismas se asignaron mediante un sorteo entre los autoconstructores, donde estuvieron presentes los antiguos vecinos y referentes de la Villa 31, los técnicos voluntarios, representantes de San Martín de Tours, las Hermanas de La Asunción, el Padre “Pichi” Meisegeier y Monseñor Raspanti. Allí se reunieron casi todos los actores que intervinieron en la formación de esta cooperativa para festejar una victoria en la resistencia a las erradicaciones.

Posteriormente, se comenzaron las tareas para edificar una sede de la cooperativa y un dispensario (Bellardi y de Paula, 1986), ya que existía la idea de continuar el trabajo colectivo logrado, con nuevas actividades productivas.

Imagen 5: Una de las viviendas terminadas, diciembre de 1982



Fuente: Fundación Vivienda y Comunidad.

Incisos A, B y C

“Aquí las historias de conflicto, de cooperación y de las instituciones sociales
convergen”

Charles Tilly.

Las distintas experiencias de resistencia a las erradicaciones tuvieron varios puntos de contacto, aspecto que la misma CMV parecía reconocer en un informe de 1980 sobre el decrecimiento de la erradicación. Allí atribuía esto a que “El Movimiento Pastoral Villero en conjunción con Caritas, inició en la segunda mitad del año 1979, su acción en las villas, tendiendo a la obtención por parte del Estado del pago de un subsidio a cada familia y la formación de cooperativas de vivienda” (CMV en Oszlak, 1991:174) y a la existencia del antes mencionado “residual compuesto por grupos económicamente imposibilitados de toda solución” (CMV en Oszlak, 1991:174). Si bien esta categorización da cuenta de dos casos muy distintos, aparecen unificados impidiendo los desalojos. Esta lectura también aparece en un análisis del informe de la CMV *Villas Erradicaciones* (conocido como el Libro Azul) del 30 de julio de 1980, donde se detallan los avances de la erradicación. Allí se explica que para 1979 permanecían en las villas el 17% de sus pobladores (5809 familias), de las cuales (según las declaraciones del 5149 titulares) el 32% poseía un terreno, el 52% “no tendría solución” y el 16% formaba parte de cooperativas de vivienda²⁷. Luego continúa explicando que “(...) si analizamos las características de la población actual encontramos que hasta ahora se fue efectuando una selección natural de las familias, quedando rezagadas aquellas con menor capacidad económica, incluyendo casos límites.” Según esta forma de ordenar a la población villera, donde existían solo esos tres grandes grupos, todos los casos de resistencia individual y grupal cabrían en aquellos sin solución. A su vez, en este grupo entrarían todos los que para 1979 comenzaron a denunciar a la Municipalidad por el incumplimiento del Artículo 2, Inciso C: la Comisión de Demandantes y sus ramificaciones.

²⁷ Como explicamos anteriormente, el motivo por el cual, en ambos informes, se incluye a las cooperativas de autoconstrucción, se debe a que las mismas habían negociado con la CMV permanecer en sus asentamientos de origen hasta que estuvieran finalizadas las viviendas de relocalización.

Lo que la CMV englobaba como aquellos que limitaban la erradicación, compartieron varias estrategias de resistencia y actores. En relación a estos últimos, los más destacados han sido, sin duda, los Curas Villeros. Ellos han sido cruciales en la Comisión de Demandantes: otorgaron un espacio de reunión y resguardo, colaboraron en la difusión de su táctica e incentivaron a otros vecinos a recurrir a ese argumento para evitar su desalojo, fueron testigos clave en el proceso judicial para lograr la medida de “no innovar” (Snitcofsky, 2012). Los religiosos también acompañaron las demandas de grupos vecinales que comenzaron en 1980 y los casos de resistencia individual hacia el comienzo de las erradicaciones, sea parándose frente a las topadoras o yendo a las oficinas de la CMV en las villas. Fueron los principales impulsores de la creación de las cooperativas de autoconstrucción en los asentamientos de la ciudad, quienes facilitaron el armado de una red entre ellas, con instituciones de financiamiento y técnicas, y con distintas organismos estatales. Quienes consiguieron el respaldo político y económicos de CBA y de la jerarquía de la Iglesia católica para evitar que los miembros de las cooperativas sean desalojados o reprimidos. Si bien la jerarquía se centró en las cooperativas, su mensaje de apoyo a las mismas estuvo acompañado de duras críticas a la erradicación y exigía a la Municipalidad la búsqueda de una solución habitacional para todos los casos. De este modo, respaldó a todos los reclamos en contra de los desalojos compulsivos.

En los reclamos de los religiosos a la Municipalidad y difundidos por los medios de comunicación se enfatizaba el cumplimiento de la ordenanza 33.625, Artículo 2, Inciso C, y el de la ordenanza 34.182, Artículo 1, Incisos A y B²⁸. La primera había servido para la táctica de la Comisión de Demandantes y, posteriormente, de sucesivas demandas y resistencias individuales y grupales. La segunda se centraba en la entrega de subsidios para la compra de lotes y mejoras habitacionales para los desalojados de las villas. En esta categoría entraban todos los autoconstructores, que si bien ya habían logrado permanecer en sus barrios hasta que se finalizaran sus nuevas viviendas, buscaban mejores condiciones para su relocalización. Nardicchione (2005:91) explica que las acciones colectivas se inscriben “dentro de ciertas reglas de juego”, dentro de las cuales protestan,

²⁸ La primera es del 13 de julio de 1977, la segunda es del 9 de mayo de 1978.

irrumper y negociar. Todas las experiencias de resistencia presentadas en este trabajo han basado sus estrategias en la cooperación, la denuncia, el reclamo de derechos y la resistencia pacífica; pero en todos los casos enmarcando su acción en las dos ordenanzas centrales de la erradicación.

También la religión católica ha cosido a cada una de las estrategias de resistencia a los desalojos, desde su organización y formas de acción, hasta sus discursos públicos. Algunos técnicos voluntarios de las cooperativas, guiados principalmente por los Curas Villeros, también tuvieron puntos de contacto con las demandas individuales, reclamando en las oficinas de la CMV que se detuvieran desalojos. En una de las entrevistas realizadas a Juana Ceballos, miembro fundadora y abogada de la Cooperativa Madre del Pueblo de la Villa 1-11-14, ella recordaba lo siguiente sobre este tema:

Les decía que no firmen nada, porque a veces tenían miedo y firmaban. Y con eso la CMV ya tenía derecho para sacarlos. ¡A veces, los ayudaban a sacar los muebles! Entonces les decía ¿ustedes se sientan así [se levanta, pone sus brazos atrás de sus piernas y vuelve a sentarse, dejando sus manos apretadas] y no sacan las manos de ahí. Si los sacan que sea arriba del sillón, pero sin tocar nada (Juana Ceballos, Abogada Coop. Madre del Pueblo. Villa 1-11-14).

Del mismo modo que los Curas Villeros estuvieron involucrados tanto en las cooperativas como en la Comisión de Demandantes, algunos vecinos se movieron entre ambas estrategias de resistencia. Si bien fueron muy pocos, algunos integrantes de las cooperativas de autoconstrucción se corrieron de este proyecto, para buscar permanecer en sus barrios. Las negociaciones que habían realizado los religiosos y CBA para que los autoconstructores no fueran desalojados, les permitió a muchos seguir en sus casas a pesar de no integrar oficialmente los planes de vivienda. Incluso, como es el caso del vecino histórico de la Villa 31, Teófilo Tapia, pasó de integrar la Cooperativa Copacabana a ser uno de los fundadores de la Comisión de Demandantes. De este modo, se puede observar cómo una estrategia sirvió a la otra, sin haber sido esto planeado de antemano. Como recuerdan muchos de los vecinos históricos y cooperativistas entrevistados, estaban buscando, como pudieran, formas de no quedar en el desamparo.

Solamente un vecino de La Asunción recuerda haber recorrido distintas opciones que estaban surgiendo en la Villa 31 frente a las erradicaciones. Había conocido grupos de vecinos que se estaban reuniendo para comprar un terreno, e incluso tenía el dinero para adquirir uno él solo. Terminó eligiendo la Cooperativa Copacabana por su propuesta de trabajo colectivo y horizontal. Esto difiere de la mayoría de las memorias sobre ese momento que guardan el resto de los entrevistados. Algunos antiguos miembros de la Comisión de Demandantes recuerdan la existencia de la Cooperativa Copacabana y viceversa, sin embargo, frente a la consulta sobre por qué tomaron un camino y no el otro, las respuestas consistieron en que se sumaron donde les fue posible. Esta elección dependió inicialmente de los contactos de cada caso vecino, lo cual llevó a que se involucraron en un grupo o en el otro, o en ninguno. Luego se sumaron otras cuestiones, como capacidades económicas y de tiempo para el trabajo en obra, en el caso de las cooperativas.

La Comisión de Demandantes y las cooperativas fueron experiencias pioneras en la resistencia a los desalojos, ambas propusieron tácticas y armaron redes diferentes, así como coincidieron en varios puntos y actores. Sus logros guiaron a cientos de vecinos que no se encontraban organizados para defender sus derechos a permanecer en sus barrios. Algunos siguieron los pasos de la Comisión demandando a la Municipalidad o exigiendo no ser desalojados, en tanto no tenían la posibilidad de acceder a una “vivienda decorosa”. Otros, siguiendo los pasos de las cooperativas, pidieron subsidios para la construcción de viviendas en el Conurbano Bonaerense y no ser desalojados hasta que estuvieran listas²⁹.

Palabras finales

Al día de hoy, la falta de información sobre la erradicación de villas durante la última dictadura sigue siendo enorme: poco se sabe sobre el destino de los casi 200.000 desalojados, sobre las villas demolidas por completo, las que pudieron permanecer y sobre las nuevas que se crearon en la Provincia de Buenos Aires. El presente trabajo ha partido de esta problemática y ha intentado hacer un aporte recorriendo las diferentes formas de resistencia que han existido: la de los vecinos

²⁹ Puede destacarse la nota titulada “Villeros piden tiempo y respeto”, de Diario Popular, 9/7/1980.

históricos que han permanecido en sus barrios y la de otros que pudieron construir nuevas viviendas. Y entre ellos, la historia de técnicos voluntarios, equipos de abogados, Curas Villeros, instituciones religiosas y organismos estatales.

A su vez, se ha intentado recoger pistas que permitieran relacionar las distintas experiencias de resistencia a la erradicación de villas. Para ello, se han analizado fuentes periodistas, material de archivo, como los informes de la CMV o las cartas redactadas por el Equipo Pastoral, bibliografía especializada, así como de los testimonios de técnicos y vecinos históricos y de la Asunción. Estos cruces buscan ordenar y comprender la complejidad del abanico de actores y estrategias que existieron.

Las formas de resistencia fueron múltiples, desde pararse frente a las topadoras hasta manifestarse frente al Comisario Lotito en el medio de la Avenida 9 de Julio. Fueron por momentos contradictorias: mientras unos demandaban a la Municipalidad para quedarse en la villa y en el centro de la ciudad, otros negociaban los términos para su desalojo y traslado al Conurbano Bonaerense. Se recriminaba la violencia de las erradicaciones, mientras se aceptaba que las villas debían ser erradicadas. Algunos vecinos fueron trasladados de casa en casa, dentro de su barrio, estirando lo más posible el tiempo para poder permanecer allí; otros retornaron recién con la vuelta de la democracia. Las formas de resistencia debieron moverse entre los márgenes que permitió la última dictadura militar y en algunos casos, como los aquí analizados, desafiarlos.

Bibliografía

BENITEZ; Nelly (2009); *Los Guardianes de Mugica, diamantes en el barro*; Buenos Aires; Eloísa Cartonera.

BLAUSTEIN; Eduardo (2006); *Prohibido vivir aquí*; Buenos Aires; Punto de Encuentro.

CRAVINO; María Cristina (2006); *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*; Buenos Aires; UNGS.

CRAVINO; María Cristina (2009); *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*; Buenos Aires; UNGS.

BELLARDI; Marta y DE PAULA; Aldo (1986); *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*; Buenos Aires; CEAL.

CUENYA; Beatriz, PASTRANA; Ernesto y YUJNOVSKY; Oscar (1984); *De la Villa Miseria al Barrio Autoconstruido. Cuatro experiencias organizadas de producción del hábitat popular*; Buenos Aires; CEUR.

DAICH VARELA, Leandro (2016). La erradicación en el cine. Las villas de la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar. *Question N°50*, 228-244.

GUTIERREZ; Juan (1999); *La fuerza histórica de los villeros*; Buenos Aires; Jorge Baduino Ediciones.

HERMITTE; Esther y BOIVIN; Mauricio (1985); "Erradicación de villas miseria y las respuestas organizativas de sus pobladores"; En Leopoldo Bartolomé; *Relocalizados: antropología social de las poblaciones desplazadas*; Buenos Aires; Instituto de Desarrollo Económico y Social; (págs. 117- 144).

NARDICCHIONE, Gabriel (2005); "La acción colectiva de protesta: del antagonismo al espacio público", en Federico Schuster, Francisco Naishtat, Gabriel Nardicchione y Sebastián Pereyra (comps.); *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires; Prometeo.

OSZLAK; Oscar (1991); *Merecer la Ciudad. Los pobres y el Derecho al Espacio Urbano*; Buenos Aires; CEDES, HUMANITAS.

SNITCOFSKY; Valeria (2012); Clase, territorio e historia en las villas de Buenos Aires (1976-1983); *Quid 16 N°2*. 46-62.

----- (2015); La Comisión de Demandantes. Recuerdos de la resistencia villera; *Haroldo, Revista del Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti*. Consultado el 16/08/2016 en <http://www.revistaharoldo.com.ar/nota.php?id=44>

TILLY, Charles (2001). Acción Colectiva. En Peter N. Stearns (Ed.), *Encyclopedia of European Social History (Vol. 3)*. Nueva York, Estados Unidos de América: Charles Scribner's Sons.

VERNAZZA; Jorge (1989); *Para comprender Una vida con los pobres, los curas villeros*; Buenos Aires; Editorial Guadalupe.

WANDERLEY; F (2008); Acciones colectivas y ciudadanía en Bolivia. *Temas Sociales*, 219.

Fuentes Documentales

GCBA (2010); *Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires*. Consultado en http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/07/resultados_provisionales_censo_2010.pdf

Comisión Municipal de la Vivienda (1980) *Villas Erradicaciones*.

“La verdad sobre la erradicación de las villa de emergencia del ámbito de la Capital Federal” redactado por Héctor Botán, Miguel Ángel Valle, Daniel de la Sierra, Rodolfo Ricciardelli, Jorge Vernazza, José Meisegeier y Pedro Lephaille, 1980

Revista Vivienda Popular N°1, noviembre de 1980

Revista Vivienda Popular N°2, marzo de 1981

Archivos consultados

Archivo del Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA).

Archivo de la Fundación Vivienda y Comunidad.

Archivo personal de Juana Ceballos.

Las luchas por el derecho a la ciudad. Derivas a partir de la lectura de los textos de Leandro Varela Daich y Francisco L’Huillier y Hernán Ouviaña.

Mercedes Di Virgilio

Doctora en Ciencias Sociales

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas e
Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires.
Argentina.

E-Mail: mercedes.divirgilio@gmail.com

Si algo tienen en común los textos de Varela Daich y L’Huillier y Ouviaña es la cuestión de las luchas por el derecho a la ciudad. Asimismo, aun cuando los trabajos están situados en distintos momentos históricos y recorren, por ende, procesos y acontecimientos diferentes; ambos reconocen un mismo sujeto: los pobladores de las “villas” de la ciudad de Buenos Aires. El texto de Daich, recupera las luchas que tuvieron lugar en el contexto del Plan de Erradicación de Villas que llevara adelante la última dictadura cívico-militar. El de L’Huillier y Ouviaña, vuelve a éstas convocado por los acontecimientos del Parque Indomericano y, más recientemente, la Carpa Villera instalada en el centro porteño durante los meses de abril y mayo de 2014.

Leo los trabajos y regreso a lugares conocidos. He leído numerosos estudios sobre el Plan de Erradicación de Villas y las múltiples injusticias y vejaciones a las que – en ese marco- fueron sometidos los pobladores de los barrios. He leído, también, mucho sobre la toma del Parque Indoamericano y la inconclusa cuestión habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo y a pesar de ello, su lectura conjunta despertó interrogantes nuevos para mí: ¿por qué, a pesar de que ha pasado tanto tiempo y de que han pasado tantas luchas, la cuestión villera permanece aún hoy como una cuestión irresuelta? ¿Por qué no alcanza con la existencia de un marco jurídico progresista y garantista de justicia social ya largamente instituido en la Ciudad para dar respuesta a la lucha? Estos

interrogantes me llevan a derivas que van más allá de las cuestiones habitualmente visitadas en mis investigaciones y a territorios de reflexión menos obvios y más inseguros para mí. Vale, entonces, un pedido de disculpas anticipado por las imprecisiones que necesariamente acompañan esas derivas y esos territorios.

El primer intento de respuesta se articula con una interpretación propuesta por Ballent y Liernur (2014) y se refiere a la construcción histórica del estatus de ciudadanía de los pobladores de las villas y a sus relaciones con las estructuras oficiales y consolidadas de la protesta entre los sectores populares –las estructuras sindicales.¹ Las villas, en el contexto del auge de la sustitución de importaciones, albergaron a amplios sectores de trabajadores no sindicalizados. Ballent y Liernur (2014) sostienen que en ésta, su condición de exterioridad respecto del movimiento sindical, se encuentra la clave que permite entender por qué el peronismo no desarrolló una política específica para esta nueva realidad urbana. Desde mi punto de vista, a este aspecto, debemos agregar otro, fuertemente articulado, pero con peso propio en la definición del estatus de ciudadanía de estas poblaciones: su relación con el mundo del trabajo propiamente dicho.

Tal como plantea Torre (2000), la nueva realidad social del peronismo acogió a centenares de migrantes internos y les permitió trasponer las fronteras de la ciudad de las clases medias. Sin embargo, su integración a la vida urbana porteña se desarrolló de manera diferencial entre aquellos que estaban fuertemente integrados al mercado de trabajo y los que no. El proletariado informal quedó al margen del mercado de trabajo formal, de los planes de vivienda del peronismo -destinados fundamentalmente a los trabajadores fuertemente integrados a esa formalidad- y de las estructuras partidarias y sindicales que los representaban. De este modo, el proceso de integración del proletariado informal que habita en las villas y barrios populares de la ciudad ocurre, paradójicamente, a través de mecanismos de segregación. Una segregación que se expresa en las formas que asume el hábitat, en su modo de articulación al mundo del trabajo y,

¹ De acuerdo con Llovet, definimos a los sectores populares por la intersección de dos dimensiones: la modalidad de inserción en la producción y en el consumo. Se trata de sectores sociales que para la reproducción de sus vidas deben vender su fuerza de trabajo y/o prestar servicios de baja o relativa calificación, y cuyo estándar de consumo está altamente condicionado por el monto y la distribución de las transferencias formales que el Estado y otras organizaciones sociales o funcionales -tales como sindicatos- orientan hacia ellos (1984:14). Las transferencias de las cuales dependen sus condiciones de vida están estrechamente vinculadas a las prestaciones del sistema de bienestar socialmente instituido.

consecuentemente, en sus inscripciones políticas. La forma en la que se resuelve la integración de estos grupos a la vida urbana, no es una cuestión menor. La segregación de la población villera y los mecanismos en los que se sostiene constituyen la piedra angular del fracaso histórico en esta materia.

“En cada segmento de la vida social la mano invisible de la segregación ejerce su función y penetra en la vida urbana, desmantelándola y haciéndola fracasar. La propia separación se desliza sin esfuerzo en el tejido de la vida cotidiana y todo queda separado: el trabajo, el transporte, la vida privada, el tiempo de ocio. [Tal estado de cosas] no puede atribuirse de ningún modo a algo accidental, ni puede verse como resultado de las ‘circunstancias locales’. La segregación crea los medios para permitir la réplica de los medios de producción, o lo que es lo mismo, la estrategia subyacente bajo este racionalismo organizativo es una estrategia de clase” (Costes, 2011:4).

De este modo, en la génesis de las coordenadas que definen el estatus de ciudadanía de los pobladores de las villas, es posible rastrear el porqué de la persistente falta de respuestas a la cuestión. Se trata de poblaciones que –como lo documentan los trabajos de Daich y L’Huillier y Ouviaña- han reclamado y que siguen reclamando un estatus de ciudadanía urbana plena. Sin embargo y aun cuando ha pasado mucho más de medio siglo, las coordenadas que definen su inserción social y territorial no se han modificado. Por un lado, la relación con el mundo del trabajo formal continúa siendo al menos desventajosa. La investigación reciente de Perea (2016) muestra que entre los hogares que habitan tipologías propias del hábitat informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires –villas, entre ellas-, predominan aquellos pertenecientes al segmento más bajo de la estructura social.² Se trata de hogares de clase trabajadora semi y no calificada, cuyos jefes de hogar están involucrados en tareas escasamente formalizadas.³ Por

² En la ciudad formal, la distribución entre grupos sociales es más homogénea: la mitad de los hogares son hogares de clase trabajadora y aproximadamente la otra mitad son hogares de clase media. Sin embargo, en las tipologías propias del hábitat popular informal (villas, asentamientos e inquilinatos) habitan casi en su totalidad hogares de clase trabajadora (Perea, 2016).

³ En un trabajo anterior (Herzer, Di Virgilio, Rodríguez y Redondo, 2008) postulamos enfáticamente que no era posible atribuir una relación mecánica entre la inserción informal en el mercado de trabajo y la informalidad en el acceso al suelo y la vivienda. Sin embargo, tal y como señalamos en esa instancia, no es posible soslayar que la estructura socio espacial de la ciudad constituye el soporte material en el que (y a través del cual) se (re)crean las relaciones sociales necesarias para el desarrollo del capital; y que, a su vez, es la resultante de una multiplicidad de complejos procesos políticos, económicos y culturales (Fernández y Varley, 1998:6). Es decir, las relaciones entre las formas en la que los agentes resuelven su

ende, a pesar de que -en los últimos años- las investigaciones muestran que los niveles de sindicalización han aumentado y se han diversificado (véase Trajtemberg, González y Medwid, 2008; Elbert, 2012), la relación de estos trabajadores con las formas más tradicionales de representación política también han seguido un derrotero, al menos, incierto. La toma del Parque Indoamericano da cuenta acabadamente de ello.⁴ Finalmente, si bien, en materia habitacional, ha habido iniciativas públicas alentadoras (por ejemplo, la Reforma Constitucional de 1996 que reconoce el derecho a la vivienda digna y al hábitat adecuado o la Ley 148 que obliga a la urbanización de los barrios en un plazo perentorio de cinco años) y mejoramientos de algunos barrios, las condiciones materiales de existencia de la población residente en villas como un todo no ha mejorado significativamente. De este modo, el funcionamiento y la vitalidad de los mecanismos estructurales que aseguran la reproducción y/o la transformación de la cuestión villera, permanecen inalterables.

Tal y como lo muestra el geógrafo brasileiro Andreino Campos (2011), a propósito de las favelas en Brasil, los habitantes de la ciudad informal han sido históricamente marginados económicamente y excluidos de la práctica política. La ciudad informal ha sobrevivido como componente básico de la urbanización latinoamericana en tanto ha padecido su condición subalterna y funcional en relación a la ciudad formal.

El segundo intento de respuesta, relacionado con el anterior, tiene que ver con la centralidad y la complejidad que adquiere el territorio cuando, tal y como ocurre en la era neoliberal, los mecanismos tradicionales de integración social extra-territoriales (el trabajo, la escuela, los espacios públicos, los clubes de barrio, etc.) se debilitan. En ese contexto, los límites en la acción del estado se manifiestan en la pérdida de capacidad de las instituciones públicas para procesar las demandas de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Estos grupos sociales concurren a hospitales en donde se sigue operando pero en los que no hay camas disponibles o insumos suficientes, llaman a servicios de urgencias que todavía existen pero que

inserción en el mercado inmobiliario y en el mercado de trabajo están fuertemente imbricadas, especialmente si se tiene en cuenta la estructura del empleo y la posición que ocupan las familias en ella constituye un fuerte condicionante de la estructura socio urbana, en general, y del acceso al hábitat, en particular (Badcock, 1984:171).

⁴ Un análisis de las mismas puede leerse en Di Virgilio y Perelman, en prensa.

carecen de ambulancias o que no pueden entrar a los barrios porque el trazado de sus calles no lo permite; envían a sus hijos a escuelas que siguen abiertas pero en las que ciertas materias no se dictan, los techos de los establecimientos seden y se caen o no hay puertas y los ruidos invaden el espacio áulico, etc. El debilitamiento de la institucionalidad pública tiene impactos territoriales fuertes, no sólo porque los territorios en sí mismos se empobrecen, sino y fundamentalmente, porque sus efectos recrudecen. Décadas de políticas neoliberales, lejos de mitigar los efectos de la segregación, crearon nuevas divisiones sociales e intensificaron, directa o indirectamente, las ya existentes en la trama urbana.

Mis intentos por dar respuesta a unas preguntas que juzgo claves para entender el derrotero de la lucha villera dejan, quizá, en el lector cierta desazón. Sin embargo y a pesar de ello, las villas y sus habitantes continúan en su lucha...Esta persistencia que, como muestra el trabajo de Daich, lleva más de cuatro décadas, no puede menos que dejar lugar a la esperanza y abrir nuevas preguntas: ¿cómo es que estas poblaciones persisten en su lucha? ¿Cómo, luego de ser expulsados, reprimidos y, hasta desaparecidos, aún reclaman? Doy lugar, así, a nuevas derivas. La primera es que el territorio es una parte constitutiva de las acciones colectivas de los pobres urbanos y de la aparición de la agencia espacial. Es decir, de la capacidad de las poblaciones de dar forma al espacio urbano, reclamando y reivindicando sus derechos sobre el mismo como objetivo último de las luchas de base territorial (Ippolito-O'Donnell, 2012). Esta capacidad no sólo se pone en evidencia en los procesos de repoblamiento post-dictadura que han experimentado las villas de la Ciudad, en general, y la Villa 31, en particular; sino también en las acciones emprendidas durante la dictadura en el marco del proceso de erradicación. En un contexto en el que, tal y como señala Daich, “fueron prohibidas las organizaciones políticas en las villas [...], las actividades culturales y deportivas barriales (Hermitte y Boivin, 1985). Se cerraron las comisiones vecinales, centros de apoyo escolar, consultorios de atención médica, actividades religiosas como catequesis, almacenes populares y escuelas”; sin embargo, el capital espacial acumulado no pudo ser desarticulado. Ese capital se activó en la organización de la Comisión de Demandantes y de las cooperativas de autoconstrucción. Ambos constituyen hitos reconocibles en las luchas por el derecho a la ciudad si hacemos el ejercicio de examinar su devenir actual. Por un lado, en la experiencia de la Comisión de

Demandantes podemos leer los antecedentes de los procesos de judicialización que actualmente tienen lugar en las villas de la Ciudad. En el accionar conjunto de la Justicia y de las organizaciones de base territorial y en las experiencias de judicialización de demandas habitacionales se dejan ver los rastros del accionar de la Comisión de Demandantes. Asimismo, las cooperativas de autoconstrucción constituyen un antecedente indiscutible de procesos cooperativos y autogestivos más recientes. Las experiencias de autogestión –en particular las que se enmarcan en la Ley 341- recuperan la existencia de actores colectivos, vinculados en entramados amplios, que juegan importantes papeles en relación a la ampliación de posibilidades de acceso a la ciudad por parte de los sectores más desfavorecidos.

Fischer (2014) plantea que estos barrios sobreviven porque sus habitantes son expertos en hacer que sus territorios funcionen. Lo logran uniendo sus esfuerzos en redes de acción socialmente territorializadas. De este modo, los territorios –aún aquellos representativos de la ciudad informal- y sus características no son sólo productos de fuerzas históricas estructurales y/o factores globales, sino resultado de acciones de micro-política y de prácticas mundanas llevadas adelante por instituciones públicas de base territorial y por los pobladores que actúan como fuerzas políticas fundamentales. De este modo, la eficacia del poder de los actores sociales en la producción de espacio urbano está definida por las interacciones que ocurren entre ellos y con el territorio (Gazit, 2009).

La segunda, tiene que ver con el contenido mismo de la noción *derecho a la ciudad*. La misma fue acuñada a modo de impugnación y denuncia de la lógica del capitalismo en los espacios urbanos y su conversión en una mercancía al servicio de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta a este fenómeno, Lefebvre (1968) construye, a fines de la década de 1960, una propuesta política que reivindica el derecho de pobladores y habitantes a ser dueños de la ciudad. Frente a los efectos causados por el capitalismo, se propone una nueva perspectiva política que aboga por rescatar al hombre como protagonista de la urbanidad que él mismo ha construido (Mathivet, 2009). En este sentido, el derecho a la ciudad más que una categoría analítica resulta en una propuesta de acción política. El texto de L'Hilier y Ouviaña, muestran claramente esta dimensión del derecho a la ciudad. Al igual que Lefebvre, los autores reconocen que la

promesa de un futuro mejor depende de la constitución una fuerza social: de una “clase capaz de iniciativas revolucionarias” (Lefebvre, 1972:238). Para Lefebvre esa clase es la clase trabajadora. Obsta decir que por el contexto en el cual el autor produce su obra, esa clase trabajadora no puede ser otra que aquella que se encuentra plenamente integrada al mundo del trabajo. Sin embargo y aun cuando – como planteamos anteriormente- no han sido esos los sectores sociales que habitan las villas de la Ciudad; sus habitantes sí han tenido y tienen capacidad de acumular y activar su capital espacial. Otra vez más, la experiencia de la Corriente Villera Independiente y de la Carpa Villera pone en evidencia el compromiso estas poblaciones con la tarea de impulsar un “territorio autogestionado” (Lefebvre, 1970:169).

Ambos trabajos evidencian que la lucha por el derecho a la ciudad expresa la dimensión territorial y urbana de la lucha de clases frente a los efectos expulsores del capital. Sin embargo, también, dejan ver la existencia de una acción política sostenida en el tiempo que, más allá de las dificultades y de los traspiés, constituye mojones de resistencia efectiva.

Asimismo, hacen evidente que la utopía aún es posible. Cunil Grau (1997:159) remarca la importancia del tejido asociacional en la sociedad en tanto el mismo contribuye a democratizar diferentes esferas de la vida social. La autora considera “clave el rol que la red asociacional puede tener en la amortiguación de las inquietudes que las relaciones de mercado generan [...] De hecho, en tanto la dominación y la deprivación que también resultan de la operación del mercado, son procesos socialmente mediados, la estructura de mediaciones que acompañe a los individuos puede contrarrestar tales efectos”. Sin embargo, sus potencialidades para ampliar la estructura de oportunidades de sus miembros, en particular, y de la sociedad, en general, nos son automáticas. Las mismas parecen estar en estrecha relación con algunas cuestiones que Rodríguez (1997) identificara años atrás:

- (i) la historia de las organizaciones y la experiencia asociacionista de aquellos a quienes ellas representan. La trayectoria de las organizaciones las habilita para posicionarse en mejores condiciones en el territorio y para constituirse en un actor social fuerte capaz de canalizar los intereses particulares de los pobladores y hegemonizar dentro del campo barrial la gestión de las demandas sociales. La antigüedad de las asociaciones

pone de manifiesto, también, que constituyen espacios de socialización y organización barrial en la medida en que recogen algunas de las necesidades de los vecinos y facilitan su gestión.

- (ii) el grado de formalidad que alcanza la organización. Esta característica, por un lado, les otorga reconocimiento legal ante otros actores sociales y, por el otro, obliga a sus miembros a la participación en la estructura formal de la organización eligiendo periódicamente sus autoridades y legitimándolas ante los vecinos asociados mediante esos mecanismos formales de elección.
- (iii) la capacidad para cambiar sus objetivos y resignificarlos en función de las nuevas realidades políticas y sociales.
- (iv) el modo en que se definen las líneas de acción y se toman las decisiones. Esto es, si la organización presenta un modelo jerárquico de toma de decisiones de arriba hacia abajo o si genera procesos de ampliación hacia los miembros de base intentando transformar las asimetrías en la representación.

Vale compartir una última deriva. La reivindicación del *derecho a la ciudad* será efectiva si las organizaciones logran que la noción misma no se vacíe de contenido. La normalización de ese derecho en el discurso institucional de las políticas públicas e incluso en el de las propias organizaciones corre el riesgo de justificar iniciativas bastante alejadas de los iniciales objetivos liberadores que inspiraron su proclamación (Costes, 2011).

Bibliografía

- Badcock, B. (1984); *Unfairly Structured Cities*. Londres: Blackwell.
- Ballent, A. y Liernur, J. F. (2014); *La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, A. (2011); *Do Quilombo Á Favela. A Producao do "Espaco Criminalizado" no Rio de Janeiro*. Brasil: Bertrand Brasil.
- Costes, L. (2011). "Del "derecho a la ciudad" de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna". *Urban*, (2), 89-100.

Cunil Grau, N. (1997); *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD/Nueva Sociedad.

Elbert, R. G. (2012); "Activismo sindical y territorio en un período de reactivación de la protesta gremial en Argentina: Estudio de caso de trabajadores de un frigorífico ubicado en la zona norte del Gran Buenos Aires (2010--2011)". *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, (2), 181-192.

Fernandes, E. y Varley, A. (1998); *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. Londres: Zed Books.

Fischer, B. (2014); "A Century in the Present Tense: Crisis, Politics, and the Intellectual History of Brazil's Informal Cities". En Fischer, B.; McCann, B. y Auyero, J. (Eds.), *Cities from Scratch: Poverty and Informality in Urban Latin America*. Londres: Duke University Press.

Gazit, N. (2009); "Social agency, spatial practices, and power: the micro-foundations of fragmented sovereignty in the occupied territories". *International Journal of Politics, Culture and Society*, 22(1), 83-103.

Herzer, H., Di Virgilio, M. M., Rodríguez, M. C., & Redondo, A. (2008); "¿Informalidad o informalidades? Habitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires)". *PAMPA*, 1(4), 85-112.

Ippolito-O'Donnell, G. (2012); *The Right to the City: Popular Contention in Contemporary Buenos Aires*. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Lefebvre, H. (1972) *Le droit a la ville suivi de l'espace et politique*, Paris: Ed. Anthropos [Edición original (1968) *Le Droit à la ville*, Paris: Anthropos].

Levebvre, H. (1970); *La Révolution urbaine*. Paris: Gallimard.

Llovet, J. J. (1984); *Servicios de salud y sectores populares: Los años del proceso*. Buenos Aires: CEDES.

Mathivet, C. (2009); "El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear 'Otra ciudad possible'". HIC. Disponible en <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>

Perea, C. (2016); "Localización, inserción territorial y posición de clase de hogares de clase media y clase trabajadora del AMBA". Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rodríguez, M.C. (1997); "Organizaciones de ocupantes de edificios en Capital Federal: La trama poco visible de una ciudad negada". En Herzer, H. (Comp.); Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización. Buenos Aires: Agencia Española de Cooperación Internacional/ Programa Especial de Investigación Ciudad, Universidad de Buenos Aires.

Torre, J.C. (2000); "La ciudad y los obreros". En Romero, J.L y Romero, L.A. (Directores); Buenos Aires, historia de cuatro siglos, Vol. 2. Buenos Aires: Altamira.

Trajtemberg, D., Senen González, C. y Medwid, B. (2008); "La expansión de la afiliación sindical: análisis del módulo de relaciones laborales de la EIL". Trabajo, ocupación y empleo, 8. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana

Pedro Pírez

Dr. en Derecho y Ciencias Sociales

Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica e
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe- Facultad de Ciencias Sociales-
Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: ptpirez@gmail.com

Fecha de recepción: 29/02/2016

Aceptación final del artículo: 09/05/2016

Este artículo se propone consolidar algunos intentos previos orientados a entender la urbanización en las sociedades latinoamericanas, tanto en relación con algunas cuestiones particulares, especialmente infraestructuras y servicios, como con la urbanización como totalidad. Para ello se considera a la urbanización como un proceso por medio del cual la población ocupa un espacio que ha sido transformado para soportar su asentamiento aglomerado. Esto es, habilitación, o adecuación, de una porción de la superficie de la tierra como suelo urbano: segmento espacial que puede sostener las construcciones (lotes, viviendas, infraestructuras y equipamientos, locales para actividades, etcétera) que puede soportar la reproducción de la vida social, al sostener al conjunto de las relaciones que estructuran y/o desestructuran a cada sociedad en particular. Tal adecuación es el resultado de procesos productivos particulares cuyos productos son los componentes de la urbanización. Es por ello que esta última depende del predominio, en cada lugar y momento, de ciertas modalidades particulares de producción.

Consecuentemente, estudiar la urbanización en América Latina es identificar cómo se produce-consume ese conjunto de bienes en sociedades capitalistas dependientes, en los diferentes momentos en los que esos procesos se desenvuelven.

Para ese estudio el artículo se propone analizar algunos aspectos relevantes: la urbanización en el capitalismo en general y en las sociedades avanzadas, la urbanización en el capitalismo dependiente de las sociedades latinoamericanas y, en estos casos, la fuerte heterogeneidad de modalidades de producción - consumo (mercantiles, mercantil simples, no mercantiles, desmercantilizadas) que se combinan y articulan.

Palabras claves: *Urbanización latinoamericana, modalidades de producción-consumo, producción mercantil, no mercantil.*

The Heterogeneous Production and Consumption forms of Latin American Urbanization.

This article aims to consolidate some previous attempts to understand the urbanization in Latin American societies, both in relation to some particular issues, especially infrastructure and services, and to urbanization as a whole. To do so the urbanization is considered as a process by which the population occupies a space that has been transformed to support its agglomerate settlement. This is, fitness of a portion of the surface of the Earth as urban land: space segment that can sustain constructions (lots, housing, infrastructure and equipment, premises for activities, etc.) to support social life, to hold the set of relations that structure and / or de structured each particular society. Such adaptation is the result of specific production processes whose products are components of urbanization. That is why the latter depends on the prevalence, in every place and time, of certain particular methods of production.

Such adaptation is the result of specific production processes whose products are components of urbanization. That is why the latter depends on the prevalence, in every place and time, of certain particular methods of production.

Consequently, the study of the Latin American urbanization needs to identify how it is produced and consumed that set of goods in dependent capitalist societies, at different moments in which these processes unfold.

For this, the article analyzes some relevant aspects: urbanization under capitalism in general and in advanced societies, urbanization in dependent capitalism in Latin American societies and, in these cases, the strong heterogeneity of patterns of production - consumption (commodified, simple commodity production, non-commodified and de-commodified) that are combined and articulated

Key words: *Latina American urbanization, production and consumption modalities, commodified –non commodified and de-commodified production.*

Introducción

Este artículo se propone consolidar algunos intentos previos orientados a entender la urbanización en las sociedades latinoamericanas, tanto en relación con algunas cuestiones particulares, especialmente infraestructuras y servicios, como con la urbanización como totalidad. Podría considerarse que este esfuerzo es parte de la “obsesión que tenemos los hombres por ver claro, por encontrar una teoría, una explicación que nos permita aclarar todos los fenómenos que ocurren en el

mundo...” (Aricó 2011:7)¹. Este texto pretende, solamente, contribuir al entendimiento de los procesos particulares de urbanización en las sociedades de la región. Este intento actual corre, sin embargo, el riesgo de repetir razonamientos y elaboraciones, suponiendo que esta versión (nueva pero no última) permite una mayor articulación de las ideas trabajadas.

En esa tarea, este artículo comienza considerando un proceso² por medio del cual la población ocupa un espacio que ha sido transformado para soportar el asentamiento social aglomerado. De allí que, en primera instancia, la urbanización es entendida como habilitación, o adecuación, de una porción de la superficie de la tierra como *suelo urbano*: segmento espacial que puede sostener las construcciones que hacen posible el asentamiento social aglomerado. El suelo urbano es, entonces, una *porción urbanizada* de la superficie de la Tierra (lotes, viviendas, infraestructuras y equipamientos, locales para actividades, etcétera) que puede soportar la reproducción de la vida social aglomerada, al sostener al conjunto de las relaciones que estructuran y/o desestructuran a cada sociedad en particular: “acumulación del capital (producción, circulación y cambio), reproducción de la población (fuerza de trabajo y no trabajo), reproducción de lo jurídico-político (política y Estado) y de lo ideológico” (Pradilla, 2013:186).

La adecuación del suelo es el resultado de procesos productivos particulares cuyos productos son los componentes de la urbanización. Es por ello que esta última depende del predominio, en cada lugar y momento, de ciertas modalidades de producción.

¹ La frase citamos es seguida por el autor con una advertencia: “... nos sentimos inclinados imperceptiblemente a convertir esas teorías en actos de fe y/o en camisetas de fuerza que constriñen la realidad para mejor adecuarla a parámetros aceptados previamente como indiscutibles, como verdades reveladas.” (Ibíd.) De allí que poco después dirá que “lo fundamental es que ustedes [los estudiantes del curso] adquieran el máximo de incertidumbre. No el máximo de certeza, porque solamente podrán formarse como investigadores sociales, ser críticos de esta sociedad, adquirir una voluntad transformadora en esta sociedad si son capaces de cuestionarse sobre el conjunto de las relaciones, situaciones, creencias vigentes.” (ibíd.: 10)

² La urbanización es un *proceso global* de transformación de la sociedad que se basa en componentes materiales que sostienen la aglomeración de la población y las actividades. En este trabajo tomamos esa noción en su sentido espacial, material.

Estudiar la urbanización en América Latina es identificar cómo se produce-consume ese conjunto de bienes en sociedades capitalistas dependientes, en los diferentes momentos en los que esos procesos se desenvuelven.

Para avanzar en ese objetivo, este artículo trabaja sobre un esquema que permita ordenar el análisis. Presenta, sintéticamente, los rasgos centrales de las formas de producción de la urbanización en el capitalismo (1), y luego, con un detenimiento un poco mayor, la producción de la urbanización en las sociedades capitalistas dependientes de América Latina (2); terminando con algunas conclusiones (3).

La producción de la urbanización en el capitalismo

Los procesos concretos de urbanización son el resultado de la coexistencia de diferentes formas de producción y sus relaciones, configuradas en un contexto histórico dentro del desarrollo del capitalismo, con tres momentos fundamentales: urbanización liberal, urbanización en relaciones de bienestar³, y urbanización en condiciones de reestructuración neoliberal (Benevolo 1993, Castel 1997, Castells 1995, Esping-Andersen 1993, Offe 1990, Topalov 1979).

En una economía capitalista, tendencialmente, todo bien producido es una mercancía, esto es un “objeto externo, una cosa apta para satisfacer necesidades humanas”, reales o de fantasía: un “bien de uso”, que al mismo tiempo constituye “el soporte material del valor de cambio” que resulta de la aplicación de una determinada proporción de trabajo humano abstracto, una cierta cantidad de “tiempo de trabajo socialmente necesario” (Marx, 1973:3-6). Cuando un bien de uso, que es el “soporte” del valor creado por el trabajo, se introduce en el

³ Diferenciamos lo que llamamos *relaciones de bienestar* de lo que se conoce como *estado del bienestar*. Este hace referencia a una formación histórica, construida en un largo proceso, que se consolida, particularmente, en las sociedades europeas de capitalismo avanzado, entre el fin de la segunda guerra mundial y mediados de la década de 1970. Más allá de las diferencias que existen entre esas sociedades, se configuró en ellas un acuerdo social redistributivo con la mediación estatal, que dio lugar, por una parte, a prestaciones universales como transferencias fiscales de recursos captados de la acumulación del capital, y por la otra al aumento de la productividad del trabajo (Castells 1995, Esping-Andersen 1993, Offe 1990). Al decir relaciones de bienestar indicamos situaciones históricas en las que, por medio de la intervención estatal, se producen transferencias que incrementan el bienestar social sin que ello signifique la existencia de un verdadero acuerdo social ni su institucionalización.

intercambio (como “bien de cambio”⁴), es posible realizar la plusvalía generada en su producción, alimentando la acumulación de capital⁵. En esas relaciones, el trabajo es “tratado” como mercancía⁶ en una construcción histórica que diferencia a quienes poseen (propiedad) los medios de producción de quienes solamente poseen su fuerza de trabajo. Esta se incorpora como valor de uso (capacidad de producción de valores de uso) y valor de cambio (“valor de los medios de vida necesarios para asegurar la subsistencia de su poseedor” -Marx, 1973:124). En esa relación, la fuerza de trabajo produce bienes de uso cuyo valor de cambio supera al propio, generando un excedente que es apropiado como ganancia. En la medida que el salario se fija por debajo de su valor de cambio, es imposible para los asalariados adquirir *mercantilmente* “todas las mercancías necesarias a la reproducción de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979:60 y 65). La consolidación del capitalismo industrial implicó, también, la mercantilización del suelo⁷, para integrarlo, junto con la fuerza de trabajo, en las condiciones *particulares* de producción: suelo donde asentar el taller, fuerza de trabajo, maquinarias, etc., accesibles mercantilmente. Garantizando así a los capitales individuales la disponibilidad de esas condiciones necesarias para sus procesos de acumulación.

Ese proceso de mercantilización puede representarse en dos dimensiones: la producción de bienes de uso cuya incorporación al mercado permite captar una suma monetaria que cubre costos e incluye la ganancia del capital; y el acceso a esos bienes que depende de la posibilidad de contar con los recursos monetarios suficientes para adquirirlos en el mercado. Esto es el *consumo mercantilizado* (Topalov, 1979).

⁴ Marx 1973, Tomo 1, Sección 1ª, Capítulo 1.

⁵ La proposición anterior es una simplificación, ya que no toma en cuenta la compleja relación entre valor de las mercancías y precio de producción, ni la relación entre la ganancia del capital individual y la plusvalía como masa social que es apropiada por el capital en su conjunto.

⁶ En términos de Polanyi (2011:118), la mercantilización capitalista convierte a la fuerza de trabajo en una mercancía “ficticia”: no puede ser separada de su propietario y su volumen, calidad, tiempo y lugar no se encuentran predominantemente determinados por criterios de racionalidad mercantil (Offe 1990: 266).

⁷ Para conocer el proceso histórico de mercantilización del suelo puede verse Topalov 1987, capítulos 1 y 2, y Jaramillo 2009, Capítulo VIII.

La consolidación de las relaciones capitalistas, y la creciente mercantilización que implicó, supuso el debilitamiento, y en gran medida la desaparición, de derechos y producciones (tradicionales, precapitalistas) que permitían acceder de manera no capitalista (no mercantil) a bienes necesarios para la reproducción de la población. Esa reproducción, por lo tanto, quedó subordinada a la capacidad de pagar las cantidades monetarias que se establecen en el intercambio (*demanda solvente*).

La tendencia a la mercantilización universal incluyó a la urbanización. En tanto mercancías, los componentes de la urbanización (suelo, vivienda, infraestructuras, etc.) resultan organizados por una lógica estructural de obtención de ganancia: se producen para satisfacer la necesidad de individuos o familias de asentarse de manera urbana (bien de uso) siempre y cuando su introducción en el mercado, como bienes de cambio, permita obtener la cantidad monetaria suficiente para realizar el circuito de la acumulación. Por lo mismo, la población (fuerza de trabajo o no) depende de su capacidad monetaria (solvencia) para acceder a la urbanización, así como a los demás medios necesarios para su reproducción (Esping-Andersen, 1993:41).

Es por eso que, tendencialmente, sólo se producen de *manera capitalista*⁸ los bienes que encuentran *demanda solvente*. Algunos bienes no se producirán, otros se destinarán a diferentes sectores sociales según las distintas capacidades económicas de consumo, es decir, de su solvencia. Esa capacidad económica, por su parte, no se define de manera polarizada (solvencia/insolvencia), sino más bien como un continuo entre posiciones extremas con muchas intermedias. Una familia de recursos limitados puede ser solvente para los consumos alimenticios cotidianos pero no para los gastos que requiere la compra de una vivienda. Es un lugar común decir que la insolvencia frente a la necesidad de suelo-vivienda (de las infraestructuras y demás componente de la ciudad) depende de las condiciones económicas de esos bienes: particularmente de su costo muy alto. Sin embargo, es evidente que lo anterior se relaciona con las condiciones de los ingresos sociales. Esto es, con la distribución de la riqueza socialmente producida entre los

⁸ Sobre las bases económicas de esa limitación de la producción capitalista, ver Jaramillo, 1988:20.

diferentes grupos sociales que, como vimos, depende de su diferente inserción en las relaciones de producción.

De manera particular, los ingresos que sostienen la capacidad de consumo (solvencia) se originan, predominantemente, en tres fuentes de recursos monetarios: ganancia, renta o salario⁹. La población no propietaria (de medios de producción o de inmuebles) debe someterse, por un salario¹⁰, al mercado de fuerza de trabajo. Como consecuencia, ciertas familias tienen serias dificultades para contar con los recursos monetarios suficientes para adquirir la totalidad de los bienes que necesitan para su reproducción. Dado, además, que los componentes de la urbanización se caracterizan por su alto costo (Jaramillo 1981:21), resultan especialmente difíciles de adquirir para gran parte de la población. Es evidente, entonces, que la solvencia es el resultado, por un lado, de las condiciones de acceso a los ingresos sociales y su distribución y, por el otro, de las condiciones de los mercados de bienes urbanos, en particular del suelo.

La plena mercantilización que caracterizó a la ciudad liberal (Benevolo1993) supone que los bienes que no son socialmente reconocidos como necesarios, no son producidos de manera capitalista, como es el caso de la urbanización para los trabajadores (Topalov, 1979: 43-44). Esto implica la dificultad o imposibilidad de la plena *reproducción mercantil* de la fuerza de trabajo que dificulta la capacidad de maniobra de los capitales individuales para garantizar la reproducción de sus condiciones particulares de producción (y acumulación). A la vez deteriora los consumos esenciales de las “formas de vida” de los trabajadores, promoviendo respuestas políticas, con diferentes movilizaciones, y contradicciones con el capital (Jaramillo 1988: 20).

En la vivienda, como en la urbanización en su conjunto, esa contradicción asume una situación especial. Como valor de cambio, esos bienes son un componente de

⁹ Veremos en el capitalismo dependiente de América Latina, junto a esas tres fuentes de ingresos, una presencia importante de formas mercantiles simples (“informales”).

¹⁰ Como consecuencia de la reestructuración neoliberal, y las crisis que viene generando a nivel mundial, no parece posible que sea “el trabajo asalariado propiamente dicho, la llave maestra, o el camino único para el acceso a los derechos sociales, a la movilidad social y al bienestar de las personas” (Lo Vuolo et al. 2013:185)

la valorización de los capitales que los producen y hacen circular (inmobiliarios, de la construcción, comerciales y financieros) y como valor de uso son un componente de la reproducción de la fuerza de trabajo en su conjunto. La valorización de los capitales de ese sector se contradice con el hecho de que el valor de cambio del producto es inaccesible a gran parte de la población; mientras que la reproducción de la fuerza de trabajo en general se contradice con el hecho de que los capitales del sector inmobiliario no producen un valor de uso indispensable (accesible) (Topalov, 1979:89).

Frente a esas contradicciones se configuran históricamente tres tipos de respuestas: “prácticas sociales de consumo” que enfrentan las limitaciones de manera inmediata y parcial, en general bajo la forma de autoabastecimiento individual o colectivo; reivindicaciones salariales para acceder a consumos mercantilizados necesarios para la reproducción¹¹; y reivindicaciones para el reconocimiento social directo de los bienes excluidos del valor de intercambio de la fuerza de trabajo (Topalov, 1979:60-61).

La mirada convencional sobre el desarrollo del capitalismo supuso la desaparición de las formas no capitalistas y la configuración de un “sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo” (Topalov, 1979:61). De allí que para Offe, “bajo condiciones capitalistas modernas, es preciso un marco de apoyo de instituciones no mercantilizadas para un sistema económico que utiliza la fuerza laboral como si fuese una mercancía” (1990: 267).

En términos generales las contradicciones fueron enfrentadas por medio de acciones específicas a cargo del Estado como garante de la reproducción de las relaciones capitalistas (Offe 1990), configurando, en una larga y sinuosa historia desde mediados del siglo XIX, al Estado de Bienestar, cuyo predominio caracterizó

¹¹ Esta práctica es estructuralmente limitada ya que los productores no pueden imponer sus necesidades como finalidad de la producción capitalista. Esa finalidad es la ganancia y la acumulación de capital. La manutención de la fuerza de trabajo es un medio para ello, con la salvedad de los límites impuestos por las luchas populares y la necesidad de mercados de consumo (Topalov, 1979:56).

los treinta años posteriores a la segunda posguerra en las sociedades capitalistas avanzadas (Esping-Andersen 1993, Offe 1990, Topalov 1979)¹².

Lo anterior se concretó en dos formas. Una *forma monetaria*, consistente en ayudas en dinero que implican financiamiento público del consumo popular, y que si bien liberan (relativamente al menos) a los consumidores de su dependencia de los ingresos salariales, consolidan la producción mercantilizada de los bienes de que se trate. En estos casos, son recursos monetarios distribuidos por el Estado “de manera independiente del valor de cambio de la fuerza de trabajo de los beneficiarios” (Topalov, 1979:80) que facilitan ciertos consumos. Una *forma no monetaria*, sobre la base de “una producción, o al menos una gestión no capitalista de medios de consumo proporcionados a la población de modo no mercantilizado.” Esto puede suponer la destrucción de la forma mercantilizada de circulación, con el abastecimiento gratuito o a un precio sin relación con el costo, o relativo a los ingresos de los beneficiarios; o bien el abastecimiento a un precio de costo para el Estado, sin incluir la ganancia capitalista (Topalov, 1979:78).

Esas contribuciones al mantenimiento de la fuerza de trabajo son un componente esencial del Estado de Bienestar: participación¹³ por medio de procesos de redistribución que reconoce derechos (ciudadanía), sobre la base de un acuerdo que legitima la captación fiscal de recursos de la sociedad, y así de la acumulación privada, para su redistribución por medio de la política social y urbana (Esping-Andersen 1993, Offe, 1990).

Como sugerimos antes, esas acciones estatales no son una mera respuesta “estructural”. Por el contrario, se dan dentro de un conjunto de condiciones: la relevancia del excedente de la mano de obra en cada sociedad y en diferentes momentos; la existencia de prácticas sociales no mercantiles de reproducción de la

¹² Esta proposición corre el riesgo de ser entendida en un sentido duramente estructural. Sin embargo, y sin introducirnos en esa discusión, es posible entender que se trata de una *tendencia* estructural que se actualiza políticamente (Pérez 1978)

¹³ Decimos participación del estado para evitar el uso del término de intervención que, en este contexto, indicaría una acción que se produce *desde fuera* de las relaciones capitalistas, con una connotación instrumental, en contradicción con la integración del Estado en la reproducción de las relaciones capitalistas, sin que esto implique una determinación estructural (Pérez 1978:11 y ss)

fuerza de trabajo; las luchas sociales: relativas a la reproducción de la fuerza de trabajo, entre los trabajadores y el capital, como entre diferentes fracciones (inmobiliario y resto) del capital; y la “capacidad” (económica, y sobre todo política) del Estado para desarrollar actividades y destinar recursos fiscales.

Por otra parte, esas participaciones del Estado tienen en una significación diversa. Permiten que cierta producción (circulación y consumo) deje de desenvolverse *exclusivamente* en sentido mercantil, dada la aplicación de una capacidad (poder) político-administrativa de regulación (orientar desde fuera del mercado) estatal, junto con la posibilidad, contradictoria, de que esa capacidad controle las relaciones privadas de intercambio (Offe, 1990:56). Como consecuencia la reproducción de individuos y familias deja de depender *únicamente* del circuito mercantil.

En el Estado de Bienestar esa participación se desarrolló con tres tipos de procesos junto con la producción-consumo mercantil de la urbanización: *producción no mercantil*, destinada a su consumo sin pasar por el mercado, como en la educación pública o la vivienda estatal; *desmercantilización* total o parcial de procesos productivos originalmente mercantiles; y el incremento de las capacidades de solvencia, o *desmercantilización del consumo*¹⁴.

La combinación de procesos de producción y de consumo mercantiles, no mercantiles o desmercantilizados limita el predominio de la acumulación de capital en la urbanización; o bien posibilita el consumo en razón de la necesidad o de un derecho, sin contraprestación monetaria equivalente.

Esas acciones estatales resultan en una socialización de los costos de la reproducción de la población, con de la aplicación de recursos por medio de transferencias fiscales. Como consecuencia, puede excluirse la ganancia del precio de los productos, de manera total o parcial, con lo que se configura una

¹⁴ Puede considerarse desmercantilización del consumo cuando el monto monetario que se intercambia no está determinado por la cobertura de costos y ganancia, sino por una relación con el salario de quien lo consume.

transferencia, en principio, en favor de los consumidores de esos bienes y, en definitiva, en favor de quienes les pagan los salarios (el *capital*). Si se mantienen las condiciones de la producción mercantil, donde el productor recupera costos y ganancia, pero se transfieren recursos hacia los consumidores desmercantizando total o parcialmente el consumo, la consecuencia es análoga. El resultado, junto con la ampliación del acceso por incremento de la solvencia, es la disminución del costo de la fuerza de trabajo para los empleadores (el *capital*).

Como resultado, el suelo urbano y la vivienda, por ejemplo, pueden ser *consumidos* como bienes de uso, eliminando (o debilitando) su dimensión de bienes de cambio. Al mismo tiempo, ese acceso no mercantil, o no plenamente mercantil, inicial puede convertirse en una siguiente mercantilización. Ello es posible si ese suelo o viviendas luego introducido en el mercado por parte del adquirente no mercantil o desmercantizado¹⁵. Esta situación no es paradójica ya que, como vimos, el papel no mercantil de la intervención estatal se orienta a la superación de las contradicciones que para el desarrollo de los procesos de acumulación genera la tendencia a la universalización de la mercantilización (Offe 1990, Polanyi 2011). Analizando esto brevemente, es posible percibir que ese papel estatal se destina a garantizar el desarrollo de las relaciones mercantiles que sustentan el proceso de acumulación capitalista. De allí que si una vivienda que ha sido consumida de manera no mercantil o desmercantizada pudiera ser, en un segundo momento, introducida en el mercado, se consolidaría tal papel, en tanto que ese bien volvería al buen camino de la valorización del capital.¹⁶La consecuencia que mencionamos se relaciona con la modalidad de uso del bien al que se accede de manera no mercantil o desmercantizada. Y esa modalidad está determinada por el sistema jurídico que regula la propiedad y, de manera particular, por el acceso no mercantil o desmercantizado que se consolida como propiedad individual plena.

¹⁵ Esto puede depender de la existencia de alguna limitación legal sobre esa posterior mercantilización. Limitaciones que pueden ser superadas en lo que suele llamarse procesos informales.

¹⁶ En consecuencia, esa adquisición debe ser realizada de manera plenamente institucional y formalizada con el título de propiedad correspondiente.

Dado que la solvencia no es un atributo de las familias, sino una relación entre sus capacidades monetarias y las condiciones mercantiles de cierto bien en particular, y dado el enorme peso económico de los bienes de la urbanización que deben ser enfrentados “individualmente” por cada familia, en el lugar extremo de la insolvencia tiende a encontrarse a algunos individuos o familias excluidos de los mecanismos (formales o no, legales o no) de apropiación de recursos monetarios para la reproducción.

La *reestructuración neoliberal* del capitalismo a nivel internacional, luego de la detención del proceso de crecimiento con pleno empleo, rentabilidad creciente y estabilidad que caracterizaron a los treinta años posteriores a la segunda posguerra, puede caracterizarse como la apropiación por el capital de una porción cada vez mayor del excedente, negando el acuerdo de bienestar: combinando el aumento de la productividad y el nivel de explotación; modificando el modelo de participación estatal, con énfasis en el dominio político y la acumulación del capital, en detrimento de la legitimación política y la redistribución social. La internacionalización de los procesos económicos (globalización) contribuyó a incrementar la rentabilidad y abrir mercados para su expansión (Castells, 1995: 52-57). Bastaría resaltar el creciente predominio del sector financiero y la *financiarización* de la economía en su conjunto, incluyendo la urbanización. Esos cambios económicos, sociales y políticos fueron justificados y valorados con el creciente predominio de ideas neoliberales (Harvey 2007).

Con la consolidación de la reestructuración neoliberal se modificó el papel del Estado en la urbanización. De manera particular se sustituyeron las *lógicas regulatorias redistributivas por lógicas competitivas* (Nik, Peck y Brenner, 2009:2) configurando una “regulación dirigida por el mercado” (Ídem: 5). Las políticas estatales se orientan hacia el fortalecimiento general de las relaciones mercantiles, particularmente en la producción de la urbanización, promoviendo al mismo tiempo procesos crecientemente financiarizados (Ídem). Aunque no se abandonen totalmente las acciones orientadas a la producción no mercantil o la desmercantilización, se consolidan diferentes formas de *re-mercantilización* de

procesos de producción que habían sido desmercantilizados, así como de *mercantilización* de bienes y procesos que estaban fuera de las relaciones mercantiles. Dentro de esos procesos debe ser tenida en cuenta la particular reestructuración del sector inmobiliario (Lencioni 2014).

La urbanización en América Latina¹⁷

Las contradicciones mencionadas se acentúan en las sociedades latinoamericanas, donde la urbanización se originó al incorporarse en la división internacional del trabajo como oferentes de bienes primarios para la industrialización en otros territorios. En ese contexto, la subordinación de los procesos locales de acumulación de capital, con la transferencia a las economías centrales de parte del excedente, frena el desarrollo de las fuerzas productivas y limita el dinamismo local. Una importante cantidad de población queda fuera del mercado de fuerza de trabajo, o se inserta en forma precaria y, al operar como *ejército de reserva*, contribuye a mantener bajos los salarios¹⁸. En estas sociedades se exacerbaban las limitaciones del consumo mercantil, quedando fuera de las posibilidades de acceso monetario (solvencia) proporciones muy grandes de la población.

Por esas razones, la urbanización latinoamericana se caracteriza por la fuerte presencia de “prácticas sociales de consumo”, en una gran heterogeneidad de situaciones. Desde la producción con predominio de la lógica de la necesidad, destinada al consumo directo en situaciones de “autoconstrucción” o de “autosuministro”, y por ello de naturaleza “pre-mercantil” (Jaramillo, 2012: 72) o *no mercantil*, hasta la existencia de procesos de producción mercantil simple de bienes urbanos (Jaramillo, 2012; Abramo, 2012). Estos procesos, que se dan predominantemente fuera de relaciones mercantiles, están vinculados con actividades organizadas por esa lógica: la adquisición de materiales de construcción en el mercado es un ejemplo. El resultado es la “urbanización popular”, que representa cerca de la mitad de la superficie y de la población en las grandes ciudades de América Latina (Duhau, 1998: 72-74).

¹⁷ Versiones anteriores de esta sección fueron presentadas en Pérez 2015 a y b.

¹⁸ Para una discusión sobre esta cuestión ver Nun, 2001.

Los estados latinoamericanos participan en la producción de la urbanización desde inicios del siglo XX, en intentos de responder a las necesidades de la acumulación económica y al fortalecimiento de la legitimidad política, garantizando a los trabajadores, y aún a la población no incluida en las relaciones salariales, cierto nivel en las condiciones materiales de subsistencia (Pradilla, 2009: 137-138). Si recordamos que en esas sociedades queda fuera de las condiciones mercantiles de reproducción cantidad importante de población, se configura un cuadro muy particular: las acciones estatales, si bien han tenido un desarrollo relevante en algunos países (Argentina, Brasil, México en particular), en algunos momentos (entre los años cuarenta y ochenta), no han logrado disminuir considerablemente el peso de la población trabajadora que está fuera de las condiciones mercantiles (Pírez 2000), ni han logrado institucionalizarse como “estado de bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Esas participaciones se caracterizaron por la debilidad estatal, propia de la acumulación capitalista subordinada y de la consecuente “limitación relativa de los recursos que la formación social como un todo puede destinar a la creación de estas condiciones generales de la acumulación, y en particular, a los valores de uso colectivo urbanos” (Jaramillo 1988: 28). Los recursos estatales se asignaron predominantemente para crear “valores de uso directamente ligados a la acumulación de capital, y en particular a la producción de mercancías, en detrimento de aquellos ligados con el consumo y, especialmente, con la reconstitución de las capas populares” (Ibíd.). El Estado descargó sobre los sectores populares la provisión de algunos de esos bienes, en lo que se configuró como urbanización popular (Jaramillo 1988: 29 y 31). Esa descarga estatal fue acompañada, en gran medida, por relaciones de carácter clientelar (Duahu, 1998, Hayata, 2010).

La contradicción entre la necesidad de bienes de consumo colectivos y la dificultad capitalista para producirlos se mostró, fundamentalmente, como parte de una fase del desarrollo del capitalismo. Según Cuervo “las restricciones técnicas y económicas para la ‘rentabilización’” de los medios de consumo colectivo urbanos,

“estaban históricamente determinadas”. Podían entonces cambiar, “en algunos casos profundamente, como efectivamente se ha dado durante los últimos 20 años” (Cuervo 1997), como parte de un proceso más amplio de reestructuración.

La limitación de los procesos económicos y de la capacidad de inclusión de los mercados urbanos de fuerza de trabajo dio lugar a una mayor heterogeneidad de las fuentes de los recursos para la reproducción de la población. Así, junto con los originados en la renta, la ganancia y el salario, se encuentran procesos mercantiles simples que sostienen la reproducción de una cantidad relevante de familias, en múltiples actividades, muchas de ellas denominadas informales. Esto implica la existencia de un universo, también heterogéneo, muy amplio de sectores populares, es decir de familias que no logran su plena reproducción dentro de los procesos mercantiles capitalistas, resultando en una de gran cantidad de población insolvente frente a buena parte de sus necesidades de reproducción y, en particular, respecto de los bienes urbanos.

Esa insolvencia se refiere, por un lado, a población sin capacidad monetaria para adquirir mercantilmente los bienes de la urbanización, pero con capacidad para ser sujeto de crédito subsidiado (*desmercantilizado*); y por el otro, población que, además de ser insolvente frente al mercado de los componentes de la urbanización, no logra las condiciones económicas para ser sujeto de crédito, aún desmercantilizado¹⁹. Se trata de una suerte de *resto* que indica una insolvencia particular. Las situaciones de insolvencia son dinámicas, ya que dependen de condiciones que se modifican en el tiempo, y sobre las que tienen influencia las políticas públicas: los ingresos sociales y la cobertura de los subsidios estatales, y la dinámica económica de los mercados de la urbanización.

Lo anterior permite entender que el acceso a la urbanización de gran cantidad de población no solvente ha quedado a cargo de los propios necesitados, con una limitada contribución (intervención) estatal. Los estados de la región descansaron

¹⁹En México, por ejemplo, los créditos subsidiados otorgados por INFONAVIT en 2002 dejaban fuera al 61 por ciento de sus derechohabientes, cuyo ingreso no llegaba a un monto equivalente a seis salarios mínimos (Puebla 2006:197).

(y descansan) explícita o implícitamente sobre el esfuerzo de los sectores populares para la provisión de algunos de esos bienes (Jaramillo 1988: 29 y 31).

Con el predominio de orientaciones neoliberales en América Latina, las reformas del Estado y de la economía impulsaron la reducción de aranceles, la liberalización financiera y cambiaria, la flexibilización laboral y, en particular, amplias privatizaciones. En la urbanización esos cambios promovieron ampliación de la mercantilización²⁰ de la producción de vivienda, de las infraestructuras y de los servicios urbanos en general y, en particular, para la población de recursos limitados.

Con esa base, si se observa la urbanización latinoamericana, es posible identificar una particular heterogeneidad de formas para su producción y consumo, con una presencia significativa de formas no mercantiles y de desmercantilización social (no estatal).

Heterogeneidad de la producción de la urbanización en América Latina

Junto con los procesos mercantiles predominantes en la producción capitalista de la ciudad, tal como vimos, se encuentran de manera relevante otros *mercantil simples y no mercantiles*; así como junto con procesos de *desmercantilización estatal* y se observan otros de *desmercantilización social*.

La *producción mercantil simple* se destina al cambio igualitario y por lo tanto no significa la captación de recursos por encima del costo de los bienes que se intercambian (incluyendo aquí la reproducción de la fuerza de trabajo). La persistencia de estas formas productivas, aún dentro de la hegemonía de las relaciones mercantiles, es un rasgo constitutivo y peculiar (Jaramillo2015) de las economías dependientes o periféricas como las de nuestra región. Los productos que surgen de esta forma productiva se integran al mercado y, por lo tanto, deben ser consumidos disponiendo recursos monetarios suficientes para ello. Esto es así

²⁰ Incluyendo casos de re-mercantilización.

aunque los precios finales pudieran ser menores, aunque no siempre los sean, que los que se pagarían a un productor mercantil (Jaramillo 2015).

La *producción no mercantil* se orienta a la satisfacción de la necesidad de ciudad por medio de su consumo sin pasar por el mercado, sin buscar una ganancia. Esta modalidad se presenta en tres tipos de situaciones. Por un lado procesos estatales de producción de vivienda u otros bienes urbanos, como *producción estatal directa*; por otro lado, la producción por parte del propietario del suelo que *encarga* la construcción del bien (vivienda como acción individual o infraestructura como acción colectiva) a un productor mercantil o mercantil simple, y que lo destina para su consumo, sin introducirlo en el mercado (Jaramillo 1981:36; Pradilla 1987:23); por último, “las prácticas de hacer ciudad que efectúan los mismos pobladores empobrecidos...” (Jaramillo, 2012:33), en procesos que se orientan a la producción de la urbanización para su consumo en una lógica de necesidad (Pérez 1995). Esto último ha sido llamado en América Latina el *hábitat popular*²¹, sustentado en procesos de autoconstrucción a través de diferentes modalidades: individuales (una familia) o colectivas (grupo de familias), organizadas formalmente (cooperativa o asociación) o no. En estos casos, el apoyo social suele incluir préstamos en dinero de parte de familiares o amigos²². La producción no mercantil suele incluir segmentos mercantilizados. En el primero y segundo casos puede tratarse de la construcción total o parcial por empresas capitalistas; mientras que en el tercero por la adquisición de materiales que no pueden ser autoproducidos ni “reciclados”, así como la eventual utilización de mano de obra especializada (a veces producción mercantil simple), el alquiler comercial de maquinaria, etc.²³. Sin embargo, el “motor de esa producción” (Jaramillo 1981:35), esto es la lógica que la organiza, es la satisfacción directa de la necesidad.

La significación social de la producción no mercantil de la urbanización depende de sus modalidades. La producción estatal directa, utiliza recursos obtenidos

²¹ Esta modalidad ha sido denominada con generalidad como *producción social del hábitat* (Ortiz 2012).

²² Gilbert menciona la importancia de la ayuda financiera dada por las redes sociales de las familias de bajos ingresos, frente a la no utilización del sistema bancario formal (Gilbert, 2012: IX).

²³ Puede consultarse el clásico texto de Pradilla (1987:22).

fiscalmente que se aplican en gastos de carácter redistributivo. La posibilidad de los aparatos estatales de operar como actores económicos sin obtener ganancia, dada su reproducción económica por medio de los impuestos, permite que la plusvalía producida y no apropiada por el estado sea transferida, tanto en favor del capital (al bajar el valor de la fuerza de trabajo) como en favor de la población (fuerza de trabajo o no) que puede acceder sin tener que disponer del dinero mercantilmente necesario. La producción no mercantil por encargo es llevada adelante por familias o individuos solventes que pueden adquirir mercantilmente el suelo, así como la construcción de la vivienda y el acceso a infraestructuras y servicios. Esa solvencia puede estar apoyada en la disponibilidad del crédito comercial o estatalmente subsidiado (desmercantilizado). Los recursos disponibles pueden aplicarse para contratar tanto a un productor mercantil como mercantil simple. En la producción no mercantil por autoproducción encontramos individuos, familias o grupos excluidos del circuito comercial y de las acciones estatales (no mercantiles o desmercantilizadas), sea porque éstas no existen, son limitadas o la población no reúne las condiciones requeridas para acceder a ellas.

Junto con situaciones de desmercantilización estatal, propias de condiciones de democratización del bienestar (Torre y Pastoriza 2002), encontramos procesos de *desmercantilización social* que incrementan la solvencia de los sectores populares a partir de acciones generadas por los mismos grupos sociales necesitados, sin intervención estatal que implique algún tipo de redistribución económica. Esto indica que *consumidores no solventes* de ciudad asumen la carga de facilitar la solvencia de algunos de ellos aportando no únicamente su trabajo sino también recursos financieros obtenidos desde la limitación de otros consumos necesarios.

Tanto la producción no mercantil por autoproducción como la desmercantilización social, en la medida que implican esfuerzo en trabajo y recursos monetarios de parte de la población insolvente, sin transferencia estatal redistributiva, configuran situaciones que Lucio Kowarick (1979) llama de *explotación urbana*.

En algunos casos se encuentran políticas o programas estatales que contribuyen con esos procesos no mercantiles o de desmercantilización social, incluyendo transferencia de recursos que significan cierta redistribución, sin que impliquen la subordinación del proceso.

Como parte de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en una cantidad de países de la región²⁴, encontramos intervenciones estatales destinadas a fortalecer los procesos de producción-consumo mercantiles disminuyendo, aún más, la producción-consumo no mercantil y desmercantilizada. Los bienes de la urbanización son configurados de manera creciente como bienes de cambio debilitando su condición de bienes de uso (Schteingart y Patiño 2006).

Es posible sintetizar esa *nueva* participación estatal en la re-mercantilización de procesos previamente desmercantilizados de manera total o parcial; y la mercantilización de bienes o procesos no mercantiles.

Esas políticas implican una importante transformación institucional. Por un lado, la eliminación o destrucción de condiciones (institucionales) que permiten o promueven la existencia de ciertos bienes o procesos por fuera de relaciones mercantiles y, por otro lado, la formulación de otras que permiten, facilitan o directamente imponen un tratamiento mercantil de esos bienes o procesos (suelo, vivienda, infraestructuras, servicios, créditos, etc.) . Se trata, por ejemplo, de la destrucción de bancos de suelo urbanizado o urbanizable que había sido formados por organismos estatales utilizando diferentes medios (compra, expropiación, compensación de deudas fiscales, herencias vacantes, etc.) y que fueron destinados a la realización de procesos de urbanización no mercantiles. Ese suelo, así *liberado*, es transferido (privatizado) para sostener procesos mercantiles. Las infraestructuras que habían sido desmercantilizadas por procesos de estatalización, son transferidas (privatizadas), en propiedad o en concesión, al capital privado para su aprovechamiento económico, mantenimiento y expansión. Entran aquí desde redes viales, de agua y saneamiento, de electricidad y otras. La

²⁴ De manera particular los casos de Chile y México, aunque ese “modelo” iniciado en el primer de ellas se ha expandido por toda la región.

disminución o eliminación de recursos financieros destinados a ser transferidos de manera subsidiada para permitir la desmercantilización de la producción como, fundamentalmente, del consumo, y que son reorientados para sostener financieramente procesos plenamente mercantiles. A la vez que se eliminan préstamos destinados a fortalecer la solvencia de la población de menores recursos, se diseñan procesos financieros que permiten ampliar la cobertura del crédito mercantil, subsidiando, no ya a los consumidores, sino al capital²⁵.

También se mercantilizan bienes y procesos originalmente no mercantiles. La introducción en el mercado de suelo excluido del mismo, tanto por tratarse de propiedad comunal como de propiedad pública (estatal). La transferencia al capital privado de infraestructuras o equipamientos (salud, educación y otros) producidos por el estado para el consumo directo. O bien de infraestructuras producidas no mercantilmente, por ejemplo por cooperativas que prestan de la misma manera los servicios, que por estar localizadas en áreas de cobertura monopólica de las empresas privatizadas son sustituidas por éstas. Igualmente se transfiere a empresas privadas actividades de gestión (desde los diseños hasta las evaluaciones y controles) de la urbanización para sectores de recursos limitados, manteniendo a cargo de organismos estatales (no mercantiles) únicamente la oferta de recursos financieros (Pírez 2014).

Esa mercantilización de gran parte de los procesos de producción de la urbanización, incluye el peso creciente del capital financiero, cuya lógica de valorización tiende a subordinarlos. Esa participación está asociada también a cambios en la regulación que la permiten y vehiculizan, así como a la presencia de operadores internacionales. Sus objetos privilegiados parecen ser la producción de vivienda, la gestión de infraestructuras y la renovación de áreas urbanas, en la medida que se imponen “las lógicas e imperativos financieros al conjunto de las actividades urbanas” (Cattaneo 2011:8).

²⁵ Puede verse, entre otros, para Chile Rodríguez y Sugranyes; para México Coulomb y Schteingart; para Argentina Pírez 2009.

Todas esas medidas estatales podrían quedar cubiertas (escondidas) detrás del crecimiento de los procesos mercantiles. Sin embargo, no se deben a la mera dinámica del mercado sino que, por el contrario, son el resultado de los cambios institucionales mencionados que resultan de decisiones estatales (políticas). Por consiguiente es relevante identificar esas situaciones y colocarlas dentro del conjunto heterogéneo de modalidades de producción-consumo de la urbanización en América Latina.

La mencionada multiplicidad de los procesos de producción de la urbanización suele darse de manera combinada, integrando lógicas diferentes con el predominio de alguna de ellas. Esa combinación de lógicas puede percibirse tanto de manera sucesiva, en los diferentes momentos de la urbanización, como simultánea en cada uno de ellos. Es un lugar común afirmar que la urbanización latinoamericana muestra una enorme proporción de la superficie de las ciudades urbanizada *predominantemente* por fuera del mercado y del Estado. Esto significa que, junto con las áreas urbanizadas por una combinación de lógicas mercantiles y estatales, se encuentran otras producidas fuera de ellas. Al mismo tiempo, en estas sociedades caracterizadas, también, por la tendencia a la mercantilización universal y hegemónica, es difícil la ausencia total de relaciones mercantiles, aunque puede reconocerse la exclusión de su predominio. Es también difícil que se produzcan acciones totalmente fuera de las regulaciones y apoyos estatales, pero es más importante la ausencia del Estado como urbanizador. Por otra parte, la producción popular, no mercantil, que es consumida sin pasar por el mercado, puede incluir la intervención actores que desarrollan otras lógicas (mercantil, mercantil simple). Asimismo, esa producción no mercantil puede ser introducida en el mercado y dar lugar a procesos mercantiles de consumo. Es evidente que la urbanización popular, más allá de que se produzca como bien de uso, al ser un producto del trabajo humano y contener un tiempo determinado de éste, tiene valor y es posible asignarle un precio en el mercado que puede realizarse si su productor deja de consumirla y la introduce en el cambio (Pradilla 1987:19). Esa incorporación, como venta o alquiler, generalmente en términos de lo que se ha

llamado el mercado urbano informal²⁶ (Abramo 2012, Cravino 2006), produce un cambio importante: el acceso a esos bienes depende de la disponibilidad de dinero (no necesariamente en cantidades análogas al mercado inmobiliario formal) (Cravino 2006) y se introduce en relaciones de acumulación económica. Las modificaciones que se están produciendo en buena parte de las áreas urbanas *informales* de América Latina están relacionadas con ese desarrollo de la mercantilización de las viviendas allí existentes.

Las formas no plenamente mercantiles de producción de la urbanización en las principales ciudades de América Latina son fenómenos persistentes que representan una proporción muy relevante de la superficie urbanizada y de la población asentada. Es difícil su cuantificación, ya que pocas veces existe información que la recoja. Su importancia relativa puede percibirse al observar la relación que se da entre urbanización formal para sectores de bajos recursos y la producción popular de vivienda. Por ejemplo, en los primeros años de la década del 2000 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la producción estatal de *vivienda social*, que fue muy superior a la de las décadas anteriores, representó un promedio anual de 11640,7 viviendas terminadas²⁷, mientras entre 2001 y 2006 el promedio anual de familias que se asentaron de manera *informal* fue de 18165 (Varela y Wagner, 2012 y Betatis et al, 2012).

El Cuadro 1 esquematiza la gran complejidad de la producción y el consumo de la urbanización en las sociedades latinoamericanas.

Cuadro 1. América Latina: Diferentes modalidades de producción-consumo de la urbanización.

Producción	Consumo			
	Mercantil	No Mercantil	Desmercantilizado	
			Estatal	Social
Mercantil	1	2	3	4

²⁶ Gilbert (2012) habla de mercado secundario.

²⁷ Entre 1976 y 2003 ese promedio anual fue de 1476,1 viviendas terminadas.

Mercantil Simple	5	6	7	8
No mercantil				
Estatal	9	10	11	12
Por encargo	13	14	15	16
Autoproducción ("urbanización popular")	17	18	19	20
Desmercantilizada estatal	21	22	23	24
Desmercantilizada social	25	26	27	28
Mercantilizada	29	30	31	32
Re-mercantilizada	33	34	35	36

Fuente: Elaboración propia.

Veamos tales situaciones:

Producción mercantil

El caso *modélico* es la situación 1: se produce aquello que tiene demanda solvente dado que se orienta a satisfacer una necesidad (bien de uso) en la medida que, siendo introducido en el mercado, recibe a cambio una cantidad de dinero que, además de recuperar los costos, permite realizar la ganancia (bien de cambio). Es el proceso predominante en el capitalismo.

El consumo de los bienes producidos mercantilmente puede darse sin que los consumidores dispongan de la totalidad de los recursos monetarios necesarios, en situaciones de desmercantilización del consumo que aparecen indicadas como 3 y 4 en el Cuadro 1. La situación 3, cuando los bienes de la urbanización producidos mercantilmente son accedidos por la eliminación o disminución de la necesidad de los consumidores de disponer de dinero debido a alguna forma de intervención estatal (subsidio) que tiende a redistribuir recursos para lograr esa accesibilidad, incrementando de ese modo la solvencia. Son casos de acceso a suelo, a vivienda o al consumo de servicios como los de agua y drenaje, electricidad o gas. Esa

desmercantilización del consumo permite mantener la producción capitalista, facilitando el acceso a la urbanización con relativa independencia de las condiciones económicas de los individuos o familias. Para ello, entre el productor capitalista y el consumidor interviene algún mecanismo ajeno al mercado que hace posible la remuneración del capital, y la obtención de ganancia, y, a la vez, el acceso al bien por parte de individuos o familias sin aportar recursos monetarios propios. El Estado asume, total o parcialmente, las cargas monetarias que garantizan el consumo, normalmente como resultado del reconocimiento de un derecho. El origen de los recursos que se utilizan en esa desmercantilización (ganancias o salarios, por ejemplo), permitirá o no procesos de redistribución en los procedimientos de desmercantilización.

Junto con la existencia de procesos estatales de desmercantilización, y en gran medida debido a su debilidad y/o limitación, encontramos casos que llamamos de desmercantilización social (4). Se trata de procesos de urbanización producidos mercantilmente que son accedidos porque se elimina o disminuye la necesidad de dinero, pero no por una intervención estatal en favor de población insolvente, sino por medio de procesos solidarios organizados de manera autónoma por individuos, familias o grupos de sectores populares. Puede tratarse de aportes económicos cooperativos, etc. Al no existir transferencias financieras estatales no hay redistribución

Más allá de lo anterior, la producción mercantil puede ser objeto de procesos de consumo diferentes. La situación 2 hace referencia a un consumo no mercantil de un bien mercantilmente producido, como puede ser suelo, vivienda, infraestructuras o servicios. Esto puede ocurrir en dos situaciones principales: cuando el Estado se hace cargo del bien producido y lo transfiere en forma gratuita por fuera del mercado; o cuando suelo o vivienda producidos mercantilmente son objeto de una ocupación de hecho (*invasión*) o infraestructuras y/o servicios urbanos mercantilizados son objeto de un *uso clandestino*. Esos consumos, sea de población necesitada e insolvente o de población solvente, suponen una *posible* contradicción con el derecho de propiedad, que los lleva a ser caracterizados como

ilegales y, en algunos casos, como delitos²⁸. Utilizamos el potencial porque dentro de ciertas condiciones la ocupación de una propiedad inmueble, por ejemplo, puede dar lugar a la creación de un derecho, cuando se constituye en un antecedente para adquirir institucionalmente el bien por el paso de tiempo, en situaciones de “usucapión”.

Entre los casos de producción mercantil deben considerarse aquellos que resultan de políticas de *mercantilización* o de *re-mercantilización* que por sus efectos no se diferenciarían de los originalmente mercantiles. También en estos casos lo *normal* es su consumo mercantil (29 y 33), pero no es posible excluir la presencia de las otras posibilidades. Una decisión estatal de mercantilización no excluye que sea complementada con otra de desmercantilización del consumo de ese bien o servicio mercantilizado o re-mercantilizado (31 y 35). Por el contrario, esa desmercantilización facilitará la rentabilidad de esos nuevos procesos mercantiles. Esto es lo que ocurrió con los servicios de infraestructura privatizados en el AMBA para impedir que fueran afectados por la crisis económica de 2001-2002: se establecieron importantes subsidios estatales para evitar grandes aumentos en las tarifas y al mismo tiempo mantener la rentabilidad de los prestadores privados. Es también posible que un bien introducido estatalmente al mercado sea adquirido mercantilmente con base en una desmercantilización social (32 y 36), o la ocupación de un bien mercantilizado por el estado, sea suelo o vivienda, con las mismas condiciones que los bienes originalmente mercantiles. En el caso de los servicios de infraestructura es común la conexión clandestina de los que han sido privatizados, más allá de las medidas privadas tendientes al disciplinamiento mercantil de los usuarios (Pírez 2009).

Producción mercantil simple

Una situación particular de producción mercantil, la mercantil simple, tiende a concretarse, como mencionamos, por medio de consumos mercantiles (5): para acceder al bien se debe aportar la cantidad de recursos monetarios que responde al cálculo económico del productor, de manera análoga a lo que sucede con la

²⁸ Es evidente la necesidad de diferenciar la perspectiva jurídica que tiende a reconocer únicamente la definición formal-legal de esas situaciones.

producción plenamente mercantil (1). Igualmente podría ser consumida con base en alguna desmercantilización estatal (7), por ejemplo con un crédito subsidiado, o por medio de una desmercantilización social (8). Un consumo no mercantil, por ejemplo la ocupación de una vivienda construida por un productor mercantil simple (6), sería análogo a la misma situación de una producción plenamente mercantil (2).

Producción no mercantil

La modalidad no mercantil muestra una heterogeneidad mayor, tanto en la producción como en el consumo. Es posible encontrar tres casos de producción no mercantil: estatal, por encargo y por autoproducción. Esta última, por su parte, podrá ser individual o colectiva, y por fin, organizada o no.

La producción no mercantil supone un consumo correlativo que no pasa por el mercado, por lo que no requiere aportar recursos monetarios (10, 14 y 18).

Pero existen otras situaciones. Por una parte producción no mercantil y consumo mercantil. La concreción más común aquí es la *posterior* introducción del bien urbano en el mercado: el adquirente no mercantil de vivienda estatal, el propietario que produjo por encargo su vivienda para habitarla y el autoconstructor popular pueden introducir esa vivienda en el mercado. Se trata de *submercados* diferentes según las condiciones. La situación más simple es la de un propietario legal del suelo que encarga la construcción de la vivienda para habitarla y luego la introduce, en venta o alquiler, al mercado (13) *formal*, para lo cual no encontrará ningún obstáculo más allá de las condiciones de ese mercado. En el caso de la producción no mercantil estatal (9) si no existen restricciones para su posterior disposición mercantilizada, esa mercantilización del consumo sería análoga a la anterior, es decir por la mera introducción en el mercado inmobiliario. Si existen restricciones, estas podrían obligar a una mercantilización *informal*. Análogo será el caso de un proceso de autoproducción no mercantil (17) en donde con el tiempo la vivienda es introducida en el mercado informal, en venta o alquiler. Todas estas situaciones suponen la existencia de bienes producidos para

el consumo directo que son introducidos en relaciones mercantiles y que, en consecuencia, requieren del aporte monetario para su consumo. En esos casos será relevante identificar la significación de ese aporte monetario y, consecuentemente, del peso real de tal mercantilización. Un caso particular se configura cuando se retira del mercado un bien por su ocupación (2) y, en un *segundo* momento, a partir de esta nueva situación no mercantil, es mercantilizado por ese *primer* ocupante para permitir otros usos por medio del pago de una cantidad determinada de dinero.

Dentro de la producción no mercantil estatal debemos incluir los casos de reconocimiento de propiedad del suelo excluida del mercado, como son las formas comunales. Cuando sobre ese tipo de suelo se produce un proceso de urbanización, su producto quedará fuera del mercado. Puede darse en condiciones *tradicionales* de propiedad comunal, cuyo uso es parte del carácter de miembro del grupo. Ese derecho colectivo no puede ser enajenado por los individuos que integran el grupo ni por el grupo como tal, sino que se transmite entre los miembros como condición de la reproducción colectiva y de sus miembros individuales. Incluimos estas situaciones en la producción no mercantil estatal ya que dependen del reconocimiento legal de esa forma de propiedad de suelo. Un caso particular es la de las tierras ejidales, como consecuencia de la reforma agraria posterior a la Revolución Mexicana y anterior a la reforma de los años noventa del siglo pasado: tierras comunes cuyo usufructo corresponde a un grupo social determinado (campesino) y que no pueden ser introducidas en el mercado (Salazar 2012).

La producción no mercantil mercantilizada podría ser consumida con base en algún mecanismo estatal que permitiera adquirir solvencia para la misma (11, 15 y 19). En estos casos se trataría de procesos legales de mercantilización de la producción originalmente no mercantil, o bien implicarían el reconocimiento estatal de esa mercantilización y la consecuente desmercantilización de su consumo. Pero en los otros casos (12, 16 y 20), cuando la desmercantilización se basa en aportes sociales, es posible el acceso al consumo mercantilizado con el apoyo solidario para incrementar la capacidad monetaria (solvencia) por fuera de los procesos estatales, tal como hemos visto.

Un caso particular, que podría considerarse una forma de producción no mercantil de vivienda es el que diseña la legislación uruguaya sobre vivienda y cooperativas. El resultado es un sistema cooperativo de *vivienda de usuarios*, en el cual la cooperativa es propietaria de las viviendas, y el socio es adjudicatario de las mismas (con el “uso y goce”) (Franco y Raffo 2014: 65).

Producción desmercantizada

La urbanización puede ser producida con base en el apoyo estatal desmercantilizador (en el financiamiento, el costo de los materiales, con exenciones impositivas, etc.) para ser introducido de manera plena al mercado (21). Esa transferencia estatal podría tener dos efectos diferentes. Por un lado, el productor podría beneficiarse totalmente con ese apoyo, vendiendo en el mercado los bienes al precio *normal*, captando de esa manera una sobre ganancia. Por otro lado, la disminución de los costos de producción por la desmercantilización estatal, podría reflejarse en un precio menor que en la producción meramente mercantil, consumiéndose esos bienes con un esfuerzo monetario correlativamente menor, que no afectaría la ganancia del productor mercantil, garantizada por la transferencia desmercantilizadora.

El consumo de ese bien podría ser también el resultado de un proceso estatal de desmercantilización (23), disminuyendo por ejemplo, los costos financieros de la operación, o bien de alguna desmercantilización social (24).

En estos casos se podría encontrar otra situación basada en diferentes tiempos. Tal sería una vivienda que fue adquirida con base en su producción desmercantizada y posteriormente es introducida en el mercado.

Si la desmercantilización de la producción es social, el productor obtiene de apoyos solidarios (familiares o comunitarios) recursos financieros o mejores costos en los materiales para sostener la producción de la vivienda, que luego es introducida en el mercado (25). En este caso se dan las mismas situaciones: si el bien es

introducido a precios del mercado formal, el productor recuperaría una cantidad mayor de la que puso, a costa de quienes contribuyeron a la disminución de sus costos; si el bien es introducido con precios menores gracias a la desmercantilización social, serían de adquisición menos pesada en términos monetarios. Ese consumo, por su parte, podría estar apoyado en algún proceso estatal de desmercantilización (27), siendo el más común, el crédito subsidiado, o bien el comprador podría basarse en el apoyo familiar o comunitario (28).

Es también lógicamente posible el consumo no mercantil de la urbanización producida en casos de desmercantilización estatal (22) o social (26).

Conclusiones

Se ha intentado poner en evidencia la enorme heterogeneidad de las formas de producción y consumo de los componentes de la urbanización en las sociedades latinoamericanas y, además, las complejas relaciones que existen entre ellas, así como su dinámica. Como se vio, lo que puede comenzar mercantilmente puede continuar no mercantilmente y volver a una modalidad mercantil, y así con muchas combinaciones. Puede preguntarse de qué depende tal dinámica y las combinaciones que la constituyen. Esto conduce a pensar en la configuración de trayectorias²⁹ en los procesos de producción de la urbanización. En principio, y conociendo la cantidad de diferentes experiencias en la región, es posible entender que esos sinuosos cursos en la producción de la urbanización están relacionados con elementos estructurales como con situaciones coyunturales de esas sociedades.

La revisión, rápida, de esa heterogeneidad y su dinámica, permite percibir el predominio de las formas mercantiles. Predominio tanto actual como, fundamentalmente, tendencial. Podría pensarse que la urbanización es por lo tanto el resultado de las contraposiciones entre esas diferentes formas de producción-

²⁹ Según el diccionario de la RAE, trayectoria es el “curso que, a lo largo del tiempo, sigue el comportamiento o el ser de una persona, de un grupo social o de una institución.” (Segunda acepción)

consumo y que, detrás de ellas, se encuentran distintas significaciones de la ciudad: desde la ciudad como plena obtención de ganancia, hasta la ciudad como satisfacción de la necesidad de residir para garantizar la reproducción familiar. Esas múltiples contraposiciones (contradicciones) muestran, desde este ángulo, a la ciudad como resultado de controversias (luchas) sociales. En este contexto, parece evidente que la creciente mercantilización, que tiende a garantizar la reproducción del capital en la producción de la urbanización, pone simultáneamente en cuestión la reproducción de la población (no únicamente de la fuerza de trabajo). Esto significa que las contradicciones a que da lugar, como observa Offe (1990), muestran que el predominio mercantil impide garantizar la reproducción de la totalidad social. De allí, buena parte de las formas diferentes, sus relaciones y contradicciones, tal como se ha expuesto en el artículo. De allí también, la consagración (por medio de la ley) de algunas de ellas como *regulares*, merecedoras de la defensa estatal; y otras como clandestinas (*informales*), merecedoras muchas veces de la coerción.

Los componentes estructurales, que definen los procesos de mercantilización creciente, introducen límites precisos para la conformación de los procesos reales de producción-consumo de los componentes urbanos. Pero al mismo tiempo, esas condiciones estructurales son la base de la configuración de contra movimientos que intentan superar las contradicciones que ellas mismas generan: así las diferentes modalidades de participación estatal, por una parte, como también los comportamientos sociales desde fuera de la producción predominante que buscan garantizarla reproducción de ciertas familias, más allá de sus capacidades monetarias y, por lo tanto, más allá de los procesos cerrados y contradictorios de producción-consumo mercantil.

Es posible, también, pensar que el conocimiento de esas trayectorias y de sus intersecciones permite entender de manera más precisa el sesgo de la dualidad que suele introducirse cuando se analiza la realidad urbana de la región en términos de procesos y fenómenos formales e informales.

Las proposiciones anteriores vinculan la configuración de las trayectorias de la urbanización con sus condiciones estructurales y con el comportamiento de diferentes actores: económicos, fundamentalmente financieros hoy; sociales populares y estatales.

Al pensar el papel del Estado en la urbanización latinoamericana resulta difícil atribuirle una *función estructural*, salvo en un análisis de gran abstracción y generalidad, como podría ser garantizar las condiciones urbanas para la reproducción de la formación social. Sin embargo, con ese registro no parece posible identificar la significación histórica de las políticas estatales. Es también una proposición de alta abstracción, aunque apunta a procesos más concretos, la postulación de que el Estado se hace cargo de las cuestiones que no pueden ser resueltas por los capitales particulares. Parece más bien que en diferentes tiempos el Estado tendería a garantizar dos objetivos no necesariamente confluyentes: la reproducción global y la acumulación particular, generando condiciones para que fuesen mínimas las contradicciones entre ambos, de manera de ampliar la cobertura de los procesos de acumulación de los capitales particulares. Esta perspectiva obliga a preguntar sobre las condiciones históricas de las lógicas identificadas en la producción de la ciudad: mercantil, estatal y social (necesidad), y sobre la tendencia a asociar el papel estatal con una orientación denominada *pública* (de integración, de bien de uso, etc.) (Pírez 1995). Es preciso poner en cuestión esas generalizaciones, a partir del conocimiento de los procesos concretos de urbanización. Particularmente, dada la heterogeneidad presente en el capitalismo dependiente.

Lo anterior cuestiona también la simplificación del papel estatal al asociarlo con una determinación estructural. Por el contrario, apunta a la necesidad de conocer los procesos políticos que, en diferentes momentos, van dando realidad concreta a las intervenciones estatales que, sin duda, parten de una coerción estructural. Coerción que no necesariamente opera en el sentido de una fuerza por fuera de las relaciones sociales, sino que se concreta, también, en actores y relaciones, configurando situaciones políticas (correlaciones de fuerza, etc.). La atención de los procesos de la urbanización según diferentes tiempos (ciudad liberal, de

bienestar, neoliberal) hace referencia a distintas configuraciones políticas que resultan de los procesos económicos y sociales que tienden a orientar las relaciones de producción de la ciudad en relación con cada uno de esos tres objetivos: subordinación al desenvolvimiento libre del capital, integración con base en la distribución y el incremento de la productividad, y reconstitución del poder de clase en sus dimensiones económicas (acumulación) y políticas.

Cuando se mencionan configuraciones políticas se piensa necesariamente en actores y sus relaciones en términos, predominantemente, de capacidad (poder) para ordenar los componentes de la producción de la urbanización en razón de sus intereses y/o necesidades. Si bien no es este el momento para desarrollar estas ideas, es evidente que el predominio, por ejemplo, de los procesos de ampliación de la mercantilización o re-mercantilización que caracteriza a las orientaciones neoliberales significa un reconocimiento de modificaciones en las relaciones de fuerza como fortalecimiento de las fuerzas económicas y políticas que se mueven por la acumulación (más bien por el despojo). Un ejemplo es la consolidación de la producción de *vivienda social* en una situación caracterizada por tres dimensiones: extrema mercantilización de la vivienda (aun con su degradación como bien de uso), desmercantilización de su consumo (facilitación estatal de su realización como mercancía) y predominio de la lógica financiera en todo el proceso (financiarización) (Pírez 2014).

Al mismo tiempo, los cruces no mercantiles en trayectorias mercantiles, o el origen no mercantil de otras trayectorias, muestran, en esa heterogeneidad de la producción urbana en América Latina, la existencia de *áreas* en las que las correlaciones de fuerza son diferentes de aquellas que aparecen como globalmente predominantes en cada una de esas sociedades.

Las diferentes modalidades y, particularmente, la presencia de las no mercantiles, tanto de manera autónoma como subordinada, introducen un elemento interesante, no solamente para comprender la urbanización, sino también para pensar en su transformación. De manera inmediata aparece una cuestión sobre la

posibilidad de procesos *no capitalistas* de urbanización en sociedades de capitalismo dependiente. Más allá de la evidente contradicción que implica esa proposición, debería explorarse la producción (y consumo, obviamente) no mercantil a partir de la gran cantidad de experiencias que se aproximan a esa condición, en complejas y contradictorias relaciones con las formas predominantes. Algunas alternativas pueden ser interesantes como intentos para superar la subordinación popular a la acumulación de capital en el acceso a sus condiciones de asentamiento urbano. Son muchas las experiencias, a las que se hizo referencia, de producción no mercantil de componentes de la urbanización³⁰. Agreguemos dos comentarios: la literatura suele afirmar que las infraestructuras y servicios más avanzados tecnológicamente no son susceptibles de ser autoproducidos. Sin embargo, las mismas tecnologías parecen abrir nuevas posibilidades, como ocurre con la telefonía celular autogestionada por la comunidad indígena de Talea de Castro en el estado de Oaxaca en México (Pérez Salazar, 2013). Puede pensarse, también, en la posibilidad de liberar, relativamente al menos, a la población de las condiciones estructurales de la determinación de solvencia/insolvencia, implementando sistemas de *ingreso ciudadano* o *renta básica* que garanticen un ingreso por fuera de la mercantilización de la fuerza de trabajo³¹; asimismo con la organización de bancos comunitarios que presten servicios financieros solidarios.

Para avanzar en el sentido de esas transformaciones, tal vez sea conveniente trabajar sobre el derecho a la ciudad y la superación de las restricciones estructurales (su contradicción con la mercantilización y con la propiedad privada individual excluyente), y al mismo tiempo con su capacidad para configurar fuerzas transformadoras de las modalidades predominantes de la producción-consumo de la urbanización. Esto, sin dudas, llevaría a significar su definición desde las relaciones políticas y las luchas sociales y, en definitiva, en su nexos con el papel del Estado.

³⁰ Basta revisar la literatura sobre “hábitat popular” o “producción social del hábitat”.

³¹ Se trata de “un ingreso monetario incondicional, universal e integrado en un sistema tributario progresivo”, al que tienen derecho “toda la ciudadanía y las personas con residencia acreditada” (Lo Vuolo et al 2013:186). Ver los demás artículos incluidos en los trabajos monográficos sobre renta básica de Sin Permiso (<http://www.sinpermiso.info/>).

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO, Pedro (2012), "La ciudad informal com-fusa: El mercado y la producción de la territorialidad urbana popular" en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*. México: El Colegio de México. pp. 85-124.
- ARICÓ, José M. (2011) *Nueve lecciones sobre economía y política en el marxismo. Curso de El Colegio de México*. México: FCE-El Colegio de México.
- BENEVOLO, Leonardo (1993), *La ciudad europea*, Crítica, Barcelona.
- BETATIS, Clarisa et al. (2012) "De villa a 'Barrio'" en Cravino, María Cristina (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus-Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 171-205.
- CASTEL, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTELLS, Manuel (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano*. Madrid: Alianza Editorial.
- CATTANEO PINEDA, Rodrigo Andrés (2011) "Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad?" en EURE vol. 37, no 112, pp. 5-22.
- CRAVINO, Cristina (2006) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- FRANCO, Jorge y RAFFO, Alberto (2014): "La utopía realizable de la 'propiedad colectiva'" en Aravena, Susana et al. *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Montevideo: Trilce-WE EFFECT, pp. 63-76.
- GILBERT, Alan (2012) "De Soto's The Mystery of Capital: reflections on the book's public impact", en *International Development Planning Review*, 34 (3) January 2012, pp. vi-xvii.

JARAMILLO, Samuel (1981) *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*, Bogotá: CEDE-Uniandes.

JARAMILLO, Samuel (1988), "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico" en Cuervo, L.M., Jaramillo S., González, J.I. y Rojas, F., *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*. Bogotá: CINEP, pp. 15-37.

JARAMILLO, Samuel (2012), "Urbanización informal: diagnósticos y políticas: Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales" en Salazar, Clara (coord.): *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México: El Colegio de México. Pp. 33-84.

JARAMILLO, Samuel (2015) "Heterogeneidad estructural en el capitalismo. Una mirada desde la teoría del valor trabajo abstracto" en II Seminario Internacional: *La fase actual del capitalismo y la urbanización en América Latina*, 18-20 febrero 2015, Medellín.

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

LENCIONI, Sandra (2014) "Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário" en *EURE*, Vol 40, No 120, pp. 29-47.

LO VUOLO, Rubén, RAVENTÓS, DANIEL Y YANES, Pablo (2013) "El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los ataques a los derechos sociales y laborales" en VVAASinPermiso, *Renta Básica Ciudadana SP*, <http://www.sinpermiso.info/sites/default/files/rbusp.pdf>

THEODORE, Nik, PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009) "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados", en *Temas Sociales* No. 66, Santiago de Chile. Marzo.

OFFE, Claus (1990), *Las contradicciones del Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza.

ORTIZ FLORES, Enrique (2012) *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*, México: Habitat International Coalition.

PÉREZ SALAZAR, Juan Carlos (2013) "El pueblo indígena que creó su propia red de telefonía móvil" en *BBC Mundo Noticias*, 15/10/2013.

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/131013_mexico_talea_red_telefonica_celular_jcps#orb-banner

- PÍREZ, Pedro (1978) "Acerca de la función del Estado en el proceso económico" en *"Papers": Revista de Sociología*, 10, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 9-29. Disponible en <http://papers.uab.cat/issue/view/v10>.
- PÍREZ, Pedro, (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Año 7, No. 28. Puebla: Red Mexicana de Investigadores Urbanos. pp. 8-14.
- PÍREZ, Pedro, (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- PÍREZ, Pedro (2014). "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los 'conjuntos urbanos' en México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 29, núm. 3 (87), pp. 481-512.
- PÍREZ, Pedro (2015a). "Mercantilización y desmercantilización en la urbanización en América Latina. Para pensar los servicios urbanos" en *II Seminario Internacional sobre Teoría Urbana (RELATEUR)*, 18-20 de febrero de 2015, Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín).
- PÍREZ, Pedro (2015b). "La urbanización en América Latina: Las heterogeneidades en su producción y resultados" en *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*, Buenos Aires, Agosto.
- POLANYI, Karl (2011). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PRADILLA, Emilio (1987). *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, México: Fontamar.
- PRADILLA, Emilio (2009). "Acumulación de capital y estructura territorial en América Latina: teoría e historia" en Pradilla, E. (comp.), *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México: UAM-Porrúa. pp. 15-90.
- PRADILLA, Emilio (2013). "La economía y las formas urbanas en América Latina" en Ramírez, Blanca Rebeca y Emilio Pradilla Cobos (Comp.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, Vol 1., México: UAM.
- PUEBLA, Claudia (2006). "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)" en Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México: UAM-A-Miguel Ángel Porrúa, pp. 193-238.

SALAZAR, Clara (2012). “Los ejidatarios en el control de la regulación” en Salazar, Clara (Coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina, México*, México: El Colegio de México, pp. 265-305.

SCHTEINGART, Martha y PATIÑO, Luis (2006). “El marco legislativo, programático e institucional de los programas habitacionales” en Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, UAM-A-Miguel Ángel Porrúa, pp.153-192.

TOPALOV, Christian (1979), *La urbanización capitalista*, México: Edicol.

TOPALOV, Christian (1987), *Le logement en France. Histoire d'un commerce impossible*, Paris: Press de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza (2002) “La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (Director), *Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires: Sudamericana, p 257-312.

VARELA, Omar y FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2012) “El retorno del Estado” en Cravino, María Cristina (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2006)*, Buenos Aires: Ediciones Ciccus-Universidad Nacional de General Sarmiento, pp 15-48.

Políticas habitacionales e impactos socio-económicos. La experiencia del Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana Rosario.

Cintia Ariana Barenboim

Dra. en Geografía, orientación urbana- Facultad de Filosofía y Letras- Universidad de Buenos Aires-

Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica y
Centro de Alto Estudios Arquitectura y Urbanismo, Argentina.

E-mail: arq.barenboim@gmail.com

Pablo Elinbaum

Doctor en Urbanismo

Universidad Politécnica de Cataluña en Barcelona
Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica y
Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Argentina.

E-mail: pabloelinbaum@conicet.gov.ar

Fecha de recepción: 15/03/2016

Aceptación final del artículo: 09/05/2016

Hacia comienzos de la década de los 90 en Argentina, el rol del Estado cambia de productor directo de vivienda a facilitador de las acciones del sector privado, reformándose el sistema institucional y financiero. Esto hizo que cada vez sea más difícil el acceso a la vivienda propia para las familias de clase media y media-baja.

Particularmente, Rosario fue una de las ciudades de mayor crecimiento económico e inmobiliario del país, motivado por los excedentes de capital del sector agropecuario que fueron volcados en la industria de la construcción desde el año 2003. Dicho desarrollo generó además un aumento significativo del precio del suelo urbano y la consecuente expulsión de ciertos sectores de la población hacia la periferia y su área metropolitana.

En este contexto, el objetivo se centra en evaluar los efectos sociales y económicos que concibe la aplicación de la política nacional de vivienda Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana de Rosario, entendiendo que una política habitacional además de cumplir con el "derecho a la vivienda" es una herramienta de impulso a la construcción, generación de empleo, inclusión e igualdad social. La metodología se basa en el análisis de la información secundaria, referida a los lineamientos políticos, las tipologías crediticias, datos del mercado inmobiliario y fuentes hemerográficas. Los principales resultados demuestran que el Pro.Cre.Ar ha tenido efectos positivos en la sociedad: el crecimiento de los puestos de trabajo de la construcción, y de otros vinculados a ésta, favorece a la industria regional; mientras que el uso social de la

tierra pública y los exiguos requisitos para acceder al crédito contribuyen a su accesibilidad. En contraparte, la inflación económica afecta el valor de los materiales y la mano de obra, sumado a la demanda de los terrenos que encarecen el suelo urbano y refuerzan el proceso de periferización existente.

Palabras claves: *política habitacional, Programa Pro.Cre.Ar, reactivación económica, inclusión social, acceso a la vivienda.*

Housing policies and impacts socio-economic. Pro.Cre.Ar experience in Rosario Metropolitan Area.

By the early 90's in Argentina, the state's role changes from direct housing producer facilitator for the intervention of the private sector, reforming the institutional and financial system. This constrained access to homeownership for families of middle and lower middle class.

Particularly, Rosario was one of the cities with greater economic growth and real estate development in the country, mainly driven by surplus capital from the agricultural sector that were invested in the construction industry since 2003. This development also generated a significant increase of urban land prices and the consequent expulsion of certain sectors of the population to the metropolitan periphery.

In this context, the goal of this paper is to assess the social and economic effects of the implementation of the national housing politics Pro.Cre.Ar in the Metropolitan Area of Rosario, considering that a housing policy is a tool for addressing not only the "right to city" but also for boosting the construction industry, creating jobs, and promoting social inclusion and equality. The methodology is based on the analysis of secondary information, based on the political guidelines, loan types, housing market data and newspaper sources. The main results show that the Pro.Cre.Ar has had positive effects on society such as the growth of jobs in construction industry and other related economic activities that benefits the regional industry. At the same time, the social use of public land and the few requirements for the credit application contributed to its accessibility. In contrast, economic inflation affects the price of building materials and labor, coupled with the demand for land price that increase urban land and reinforce the existing peripherization process.

Keywords: *housing policy, Pro.Cre.Ar Program, economic recovery, social inclusion, access to housing.*

1. Introducción

La "política habitacional" es un conjunto de políticas o intervenciones gubernamentales que motivan, restringen y facilitan las acciones vinculadas a la vivienda, constituyendo una función clave del Estado (Angel, 2000). La particularidad de esta política, cuando se destina un presupuesto para la

construcción de viviendas sociales, tiene como resultado un bien inmueble de uso no colectivo y demanda una asignación "social" selectiva (Fernández Wagner, 2007). La condición de "social" implica un recorte de dicho bien de las condiciones de su circulación en el mercado libre, constituyendo una protección por parte del Estado (Castel, 1997). Sin embargo, con el advenimiento de la globalización, se desregulan los servicios que garantizaba el Estado y se avanzan en políticas compensatorias que avalan la gobernabilidad y promueven la mercantilización de todos los bienes y servicios.

La provisión de una "vivienda digna" para la población, consagrada como un derecho en la Constitución Argentina, tiene una influencia directa en la calidad de vida. Esta comprende su habitabilidad, calidad constructiva, asequibilidad-tanto en el precio de la vivienda como en alquiler-, infraestructura básica, emplazamiento en áreas seguras y tenencia jurídica, entre las principales características (Barreto, 2010). Previo a esto, debe contar con suelo, siendo este un elemento fundamental en la construcción de la vivienda, puesto que es el soporte y materia prima del desarrollo urbano (Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez, 1991). En este sentido, el "acceso al suelo urbano" se refiere al grado en el cual todas las personas pueden suscribir a dicho bien y esto está vinculado con sus condiciones socioeconómicas.

Al mismo tiempo, el derecho a la vivienda se amplía con el "derecho a la ciudad" cuando se añaden los servicios y equipamientos básicos para vivir en el entorno urbano. Este comprende también el concepto de ciudadanía, es decir la igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales, y lo concreta en su relación con la ciudad como marco físico, ofreciendo mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios (Borja, 2003).

Particularmente, desde el 2003, en nuestro país y en el Área Metropolitana Rosario (AMR), se viene implementando un modelo de crecimiento económico con cierta inclusión social, sufriendo en los últimos años un leve desaceleramiento. Este se caracterizó por la generación de nuevos puestos de trabajos con mejores salarios, en donde los ingresos del 40% más vulnerable crecieron a una tasa anual de 11,8%, más rápido que el incremento promedio del 7,6%. También se invirtió en la salud y la educación, destinando el 7% y el 6% del PIB respectivamente y en lo

social con programas como la Asignación Universal por Hijo cubriendo el 9,3% de niños (Banco Mundial, 2016).

A pesar de la mejora en los indicadores económicos y sociales, y de la expansión de la oferta residencial, las condiciones para acceder al suelo y a la vivienda en las grandes ciudades son cada vez más restrictivas (Baer, 2011). El acceso a la vivienda propia de las familias argentinas es desigual, especialmente para la clase media, a diferencia de la clase alta que tiene la vivienda resuelta y de la clase baja que es un sector que el Estado contiene relativamente con planes sociales específicos (Paredes et al., 2014).

En este contexto, el desafío del Gobierno Nacional se basó en elaborar una política pública capaz de brindar a la clase media y media-baja el acceso real y efectivo a la vivienda propia. Con dicho fin, se implementa el Programa Pro.Cre.Ar el cual posee una doble función: dar respuesta a la crisis habitacional del país y reactivar la economía como medida contra-cíclica, en el marco de una fuerte crisis internacional (Del Río, 2014). Este programa de créditos brinda requisitos y tasas de interés asequibles a través de dos líneas básicas, una para aquellas personas que tienen un lote propio (construcción, ampliación y refacción) y otra sin terreno propio (compra de terreno y construcción, vivienda a estrenar y desarrollos urbanísticos). A la vez, su implementación genera procesos especulativos debido a la dificultad en la creación de suelo urbanizado y las limitaciones del gobierno nacional para la gestión urbanística, dicha competencia administrativa continúa recayendo en la esfera provincial y municipal.

En base a lo expuesto, se observa que la articulación entre la producción de vivienda y la generación de puestos de trabajo formales, integrando el derecho a la vivienda digna, ha sido relativamente cumplidos por el Programa. Esto refleja la importancia de un rol activo del Estado, tanto en las políticas económicas como sociales, ayudando a disminuir la desigualdad social producto de políticas aplicadas anteriormente en los noventa. La intención del artículo es contribuir con

una primera mirada recortada en el AMR, del último programa habitacional del ciclo político finalizado en el 2015¹.

2. Características del Programa Pro.Cre.Ar

El Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.) es un fondo fiduciario constituido con recursos del Estado Nacional y con la participación del Banco Hipotecario. El instrumento posee una doble función, es una medida contra-cíclica para reactivar la economía y una respuesta a la crisis habitacional del país (Del Río, 2014). Este suscita el derecho a la vivienda en condiciones de igualdad para sectores de clase media y media-baja de la población, impulsando al mismo tiempo la generación de empleo e incentivando la industria de la construcción local.

El **financiamiento** se realiza con la participación de diferentes organismos públicos, entre ellos la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON). El Tesoro nacional realiza un aporte inicial para la conformación del patrimonio del Fondo Fiduciario y garantiza todas las emisiones de deuda del mismo. Además, el Estado Nacional otorga tierras fiscales urbanas de gran valor patrimonial para la conformación inicial del patrimonio de ese fondo. El Fondo Fiduciario del Pro.Cre.Ar. emite deuda por oferta pública, calificada, por cotización en el Merval, con garantía del Estado Nacional, y con una duración de 30 años. El ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad adecuados durante los primeros 5 años. Además, cualquier inversor privado puede invertir, dado que se trata de una oferta pública. Por último, el Banco Hipotecario implementa el otorgamiento y cobro de los créditos, garantizando la ejecución del Programa y constituyéndose legalmente en el fiduciario del Fondo (Pro.Cre.Ar Bicentenario, 2015).

El Programa tiene como meta el otorgamiento de 100.000 créditos para la construcción de viviendas en la primera etapa de ejecución. Asimismo, la

¹ El presente es parte del proyecto de investigación “Plan Pro.Cre.Ar como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina” desarrollado para el Lincoln Institute of Land Policy.

Presidencia de la Nación (2013: 41) señala que: "... se ha planteado la incorporación progresiva de 100 mil créditos cada año, hasta llegar al 2016. El Estado Nacional aporta 1.700 hectáreas de terrenos fiscales en todo el país a través de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE)."

El Pro.Cre.Ar. es un instrumento notable que se distingue de otros planes de vivienda tradicionales debido a su magnitud, alcance territorial y capacidad de adaptación a las necesidades particulares de cada familia. El Estado no solamente construye las viviendas sino que otorga créditos, a través del banco fiduciario, para que las familias que poseen terrenos propios construyan su casa. Además, aporta terrenos fiscales para la localización de proyectos urbanísticos para quienes no posean un terreno propio. Cabe señalar que la utilización de estas tierras, dice la Presidencia de la Nación (2013: 42): "... requiere de un arduo trabajo de regulación, en el cual se prevé el tratamiento de las normativas necesarias para la realización de los proyectos y la firma de diversos acuerdos con provincias y municipios, a fin de viabilizar la urbanización de los predios y la posterior inscripción y escrituración de las casas a favor de los beneficiarios."

El **público** al cual está destinado son ciudadanos argentinos o con residencia permanente en el país, de sectores medios y populares, contemplando las diferentes condiciones socioeconómicas y la multiplicidad de situaciones familiares. Al respecto, el Pro.Cre.Ar enuncia los siguientes requisitos: no ser beneficiario de otro Programa; tener una edad entre 18 y 64 años; contar con una antigüedad laboral mínima de un año; la cuota mensual a pagar puede cubrir hasta el 40% del ingreso neto familiar, considerando un ingreso neto mensual hasta \$5.000 para el año 2012 y \$8.000 para el año 2015, y no tener antecedentes negativos en el sistema financiero.

El Programa define dos líneas básicas de créditos, una para aquellas personas que tienen un lote propio y otra sin terreno propio.

La **línea con terreno** propio posee tres modalidades: construcción, ampliación y refacción. La primera está destinada a aquellas familias que cuenten con un

terreno propio y que deseen acceder a un crédito hipotecario para la construcción de su primera vivienda, en base a un proyecto propio o prototipos de vivienda que se proponen en el Programa, según cada región del país. La segunda está destinada a familias que cuenten con una vivienda construida y deseen ampliarla (hasta 50m²) o terminar la obra ya iniciada, con un avance mayor al 50% del proyecto (hasta 150 m²). La tercera línea está destinada a mejoras parciales de viviendas de hasta 150 m².

Al comparar las condiciones generales en las tres modalidades con terreno podemos observar las siguientes relaciones. Las tasas se mantienen iguales tanto en la línea construcción como ampliación, aumentando ambas a partir del sexto año; mientras que en refacción, como los créditos son a corto plazo (entre 6 y 7 años), no se produce un incremento. Los montos otorgados se duplican al pasar de una modalidad a la inmediata superior (\$130.000 refacción, \$ 260.000 ampliación y \$ 520.000 construcción). Los costos financieros con o sin IVA no tienen diferencias en "las líneas" de construcción y ampliación mientras que en refacción hay un incremento del 15 a 17 %. Las cuotas iniciales de crédito son superiores en ampliación debido a que establecen la mitad del tiempo que en construcción (\$ 652 a 15 años ampliación; \$ 375 a 30 años construcción) mientras que en refacción a pesar de ser la mitad del tiempo no se incrementa porcentualmente la cuota (\$ 545 a 7 años). De las tres modalidades el destinatario más favorecido en los requerimientos es el de menor ingreso en el crédito para construcción (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Condiciones generales Línea con terreno.

Descripción / Detalle	Construcción - Ingresos Familiares Netos					Ampliación - Ingresos Familiares Netos				Refacción Ingresos Familiares		
	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	\$ 28.001 a \$ 35.000	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000
Tasa Fija TNA 5 años (%)	2,00	7,00	10,00	11,00	14,00	2,00	7,00	10,00	11,00	7,00	14,00	18,00
Tope Tasa Var. TNA* (%)	4,00	13,75	15,00	16,00	18,00	4,00	13,75	15,00	16,00	7,00	14,00	18,00
Plazo máximo (años)	30	20	20	20	20	10 a 15	Fijo 10			7	6	6
Relación cuota ingreso (%)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Monto Máximo (\$)	350.000	520.000	520.000	520.000	520.000	170.000	260.000	260.000	260.000	80.000	130.000	130.000
Gastos de administración (%)	0,50	2,00	2,00	2,00	2,00	0,50	2,00	2,00	2,00	0,50	2,00	2,00
Costo financiero total con IVA (%)	3,47	9,25	12,28	13,29	16,35	2,94	9,61	12,63	13,64	11,13	20,97	26,19
Costo financiero total sin IVA (%)	3,47	9,14	12,17	13,18	16,23	2,92	9,45	12,47	13,48	9,64	17,91	22,28
Cuota total inicial crédito \$ 100.000	375	963	1.178	1.256	1.502	652	1.363	1.547	1.612	545,09	776,22	875,26

* TNA ajusta por coeficiente de variación salarial a partir del 6° año.

Fuente: elaboración propia en base a Pro.Cre.Ar Bicentenario, 2015.

La **línea sin terreno** posee dos modalidades: compra de terreno y construcción, vivienda a estrenar. Todas destinadas a familias que no disponen de un lote propio y quieren construir o comprar una vivienda. La primera financia la compra hasta el 100% del valor del terreno y del proyecto de obra restante. El diseño de la vivienda corresponde a los modelos ofrecidos por el Pro.Cre.Ar. La segunda opción de esta línea está destinada para la compra de vivienda única y familiar financiando hasta el 90% del valor de un departamento o casa a estrenar de hasta 100 m².

Al comparar las condiciones generales en las dos primeras modalidades sin terreno podemos observar que las tasas son desiguales en la línea terreno y construcción con vivienda a estrenar, teniendo esta última porcentajes mayores y aumentando ambas a partir del sexto año. Los montos otorgados son similares al pasar de una modalidad a la otra (\$645.000 terreno y construcción y \$ 600.000 vivienda a estrenar). Los costos financieros con o sin IVA no tienen diferencias en ambas líneas. Las cuotas iniciales de crédito son similares en ambas y se establecen en los mismos tiempos (\$ 376 a 30 años terreno y construcción; \$ 398 a 30 años vivienda a estrenar). De las dos modalidades, el destinatario más favorecido en los requerimientos es el de menor ingreso en el crédito para terreno y construcción (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Condiciones generales Línea sin terreno.

	Terreno y construcción - Ingresos Familiares Netos					Vivienda a estrenar - Ingresos Familiares Netos				
	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	\$ 28.001 a \$ 35.000	Hasta \$ 8.000	\$ 8.001 a \$ 16.000	\$ 16.001 a \$ 22.000	\$ 22.001 a \$ 28.000	\$ 28.001 a \$ 35.000
Tasa Fija TNA 5 años (%)	2,00	7,00	10,00	11,00	14,00	2,50	6,00	12,00	13,50	16,50
Tope Tasa Var. TNA* (%)	4,00	13,75	15,00	16,00	18,00	4,50	14,50	17,00	18,00	19,00
Plazo máximo (años)	30	20	20	20	20	30	20	20	20	20
Relación cuota ingreso (%)	40,00	45,00	45,00	45,00	45,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor máximo terreno (\$)	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000	0	0	0	0	0
Financiación terreno(\$)	125.000	125.000	125.000	125.000	125.000	0	0	0	0	0
Financiación obra/vivienda (\$)	350.000	520.000	520.000	520.000	520.000	0	0	0	0	0
Monto máximo vivienda (\$)	475.000	645.000	645.000	645.000	645.000	550.000	600.000	600.000	600.000	600.000
Gastos de administración (%)	0,50	2,00	2,00	2,00	2,00	0,50	2,00	2,00	2,00	2,00
Costo financiero total con IVA (%)	3,47	9,24	12,28	13,29	16,35	3,85	8,12	14,17	15,69	18,74
Costo financiero total sin IVA (%)	3,47	9,14	12,17	13,18	16,23	3,83	8,00	14,03	15,55	18,59
Cuota total inicial crédito \$ 100.000	376	974	1.197	1.278	1.535	398	875	1.269	1.378	1.605

* TNA ajusta por coeficiente de variación salarial a partir del 6° año.

Fuente: elaboración propia en base a Pro.Cre.Ar Bicentenario, 2015.

Por último, en esta línea se agrega la modalidad desarrollos urbanísticos, para quienes deseen acceder a una vivienda construida por el Programa a través de los emprendimientos emplazados en distintos terrenos públicos urbanos. Para su construcción se prioriza la localización y la integración a la trama urbana existente, el diseño estético y funcional de las viviendas, la calidad de materiales y terminaciones. Además, gran parte de estos emprendimientos prevén el suelo para espacios verdes y recreativos, y en algunos casos para equipamientos.

Cuadro 3. Condiciones generales Desarrollos Urbanísticos.

	Desarrollos urbanísticos - Ingresos Familiares Netos				
	Hasta \$ 10.000	\$ 10.001 a \$ 17.000	\$ 17.001 a \$ 24.000	\$ 24.001 a \$ 30.000	\$ 30.001 a \$ 35.000
Tasa Fija -TNA 5 años (%)	2	3	8	11	14
Tope Tasa Var. TNA* (%)	4	7	14	16	18
Plazo único (años)	30	20	20	20	20
Edad máxima al inicio (años)	53	62	62	62	62
Costo Financiero Total - con IVA (%)	3,39	7,21	12,8	15,18	17,7
Costo Financiero Total - sin IVA (%)	3,38	7,21	12,7	15,09	17,59
Cuota inicial crédito \$ 200.000	480	867	1.671	2.181	2.693

* TNA ajusta por coeficiente de variación salarial a partir del 6° año.

Fuente: elaboración propia en base a Pro.Cre.Ar Bicentenario, 2015.

3. Implementación del Programa en el Área Metropolitana Rosario

El AMR comprende un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades ubicadas al sur de la provincia de Santa Fe, unidas por la cercanía geográfica y la presencia de problemáticas comunes. En lo referente a su extensión el Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10 (2009) plantea, un parámetro de continuidad urbana en el cual el espacio metropolitano se divide en:

- Aglomerado Gran Rosario: delimitación que se aplica a la elaboración de informaciones censales y estadísticas (INDEC) y comprende a las localidades de Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luís Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Rosario, Fúnes, Roldán, Pérez, Soldini, Villa Gobernador Gálvez.
- Extensión Metropolitana: definida a partir del reconocimiento de la máxima continuidad entre el proceso actual y el potencial de urbanización, incorpora las localidades de Ibarlucea, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco y Zavalla.

Plano 1. Área Metropolitana de Rosario.



Fuente: extraído de Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10, 2009.

En la actualidad el AMR concentra 1.334.459 ciudadanos que residen en una superficie aproximada de 1.700 km². En ese territorio vive el 40,9 % de la población de la provincia, ocupando sólo el 18% los núcleos urbanos y el 82% el suelo rural, valor que evidencia el peso que adquiere la ruralidad en esta área (Ente de Coordinación Metropolitana, 2015).

El ANSES informó que desde la implementación del Pro.Cre.Ar se otorgaron 24.066 créditos en la provincia de Santa Fe, de los cuales aproximadamente la mitad se ubican en Rosario y su área metropolitana (Impulsos Negocios, 2015). Esta es la zona de mayor crecimiento urbano debido a la consolidación de un proceso urbanístico que hace que cada vez más gente elija la zona metropolitana como

lugar de residencia permanente. En este sentido, Impulsos Negocios (2015) expresa que: “ ... el surgimiento de más de 100 barrios abiertos y nuevos loteos en las localidades vecinas ayuda a que crezca esa tendencia, ya que el principal motor de éxito para la comercialización de esos barrios es la posibilidad de que se adapte a las condiciones del Pro.Cre.Ar.”

Durante los tres primeros años (2012 a 2015 inclusive) de implementación de la línea de créditos con terreno propio, se inician 5.818 obras en el AMR, de las cuales el 79 % están finalizadas. Estas obras aportan al país \$ 2.049 millones, sin considerar el ahorro de las familias que comprende casi un 25 % más de la inversión tras obtener su crédito. Por otro lado, las líneas de créditos sin terreno han sido las de menor impacto, las obras iniciadas han sido solamente 879 y habiendo finalizado solo el 59 % del total. El aporte a la economía ha sido significativamente menor constituyendo el monto solicitado \$548 millones (ver Cuadro 4). Por último, la línea de desarrollos urbanísticos contribuyó con dos emprendimientos (599 departamentos iniciados), de los cuales solo uno se finalizó (239 unidades) con un monto solicitado de \$ 161 millones.

Cuadro 4. Estado del Pro.Cre.Ar por línea de crédito en el AMR (2012 - 2015).

Línea	Beneficiarios	Solicitudes	Obras Iniciadas	Obras Finalizadas	Monto solicitado
Construcción	10.031	4.342	3.629	2.780	\$ 1.653.849.739
Ampliación y Terminación	5.630	1.662	1.455	1.119	\$ 317.614.744
Compra de terreno más construcción	2.902	834	639	396	\$ 411.617.867
Refacción	2.032	770	732	686	\$ 78.531.047
Compra de vivienda a estrenar	1.376	286	240	123	\$ 136.654.637
Total general	21.971	7.894	6.695	5.104	\$ 2.598.268.034

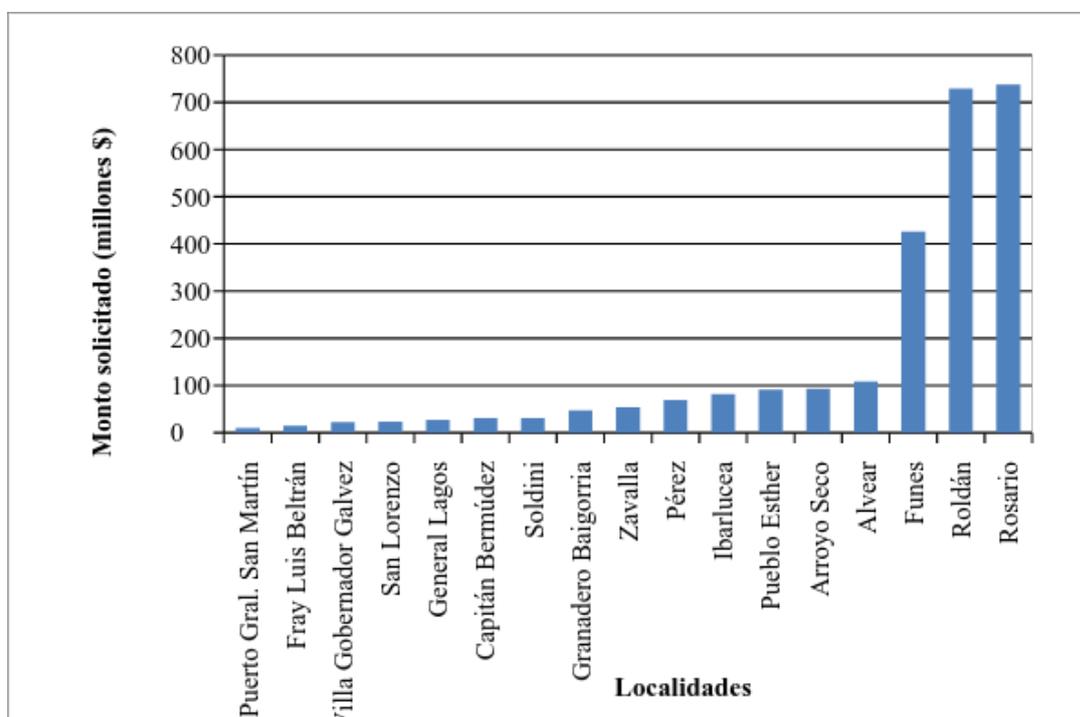
Fuente: elaboración propia en base a Anses, 2016.

La cantidad de beneficiarios del crédito es de 21.971, teniendo una edad media de 35 años con un ingreso familiar de \$ 8.000 a 15.000. Además, nuevas familias ya están presentando sus carpetas de crédito en el Banco Hipotecario. Cada vez son más los interesados en acceder a estas líneas de créditos, basta con comparar el primer sorteo con los últimos, para corroborar que la cantidad de participantes se ha multiplicado. Dichos números dan cuenta de la efectividad del Programa y del compromiso del Estado Nacional con el derecho de acceso a la vivienda.

Al analizar las cinco líneas de créditos, sin contemplar los desarrollos urbanísticos, se observa que las localidades del AMR que recibieron mayor cantidad de créditos, dentro de la línea construcción, son de mayor a menor: Roldán, Fúnes, Alvear, Arroyo Seco, Pueblo Esther e Ibarlucea. Contrariamente, Rosario representa la cuarta parte del monto total solicitado (\$ 737 millones) otorgando la mayor cantidad de créditos para la línea de refacción, ampliación y terminación, y siendo muy bajo el índice de créditos para la construcción y compra de terreno.

En función del Gráfico 1 se puede observar, a pesar de que la cantidad de solicitudes es mayor en Rosario (2.857), el monto solicitado en Roldán (1.574) es similar (\$ 737.842.341; \$ 728.666.794, respectivamente). Durante los tres primeros años de implementación del Pro.Cre.Ar. estos han sido los montos más significativos, comprendiendo el 50 % de la inversión total; teniendo Roldán una población 60 veces menor que Rosario y una superficie significativamente inferior.

Gráfico 1. Monto solicitado del Pro.Cre.Ar por localidad del AMR (2012 - 2015).



Fuente: elaboración propia en base a Anses, 2016.

4. Inversión en la construcción y su relación con el empleo, costos y mercado

A nivel nacional, el Programa se consolidó como el principal motor de la construcción, otorgándose 170.123 créditos entre las distintas líneas, representando una inversión de 67.190 millones. En el AMR la cantidad de créditos fueron 2.759 millones, representando 4 % del total.²

Los crecimientos de **puestos de trabajo** en el rubro de la construcción han sido significativos. Los créditos nutren a un sinnúmero de pequeños estudios y arquitectos independientes que se convierten en actores claves de un nuevo tipo de política habitacional descentralizada. Al respecto la Presidencia de la Nación (2015:23) señala que para la construcción de cada vivienda de este plan se generan: "... 4 puestos de trabajo directos y 2 indirectos, por un período de 9 a 12 meses".

La edificación de vivienda concibe además un efecto multiplicador de otros rubros vinculados. De esta manera el presidente del Pro.Cre.Ar Bossio (AAVV, 2015: 15) expresa que: " no debemos olvidar que por cada casa que se construye también se movilizan otros sectores de la construcción. Los corralones, la industria del hierro y de la madera y los arquitectos, entre tantos otros, se ven beneficiados por el impacto económico que genera el Programa". A esto se le suman los puestos generados en la ejecución de las obras de infraestructura, que representan unos:

"... 45 puestos de trabajo más durante 4 meses por cada 100 lotes generados, distribuidos de la siguiente forma: 10 puestos para la ejecución del cordón cuneta, 15 puestos para las redes de agua potable y gas, 10 puestos para la red cloacal y 10 puestos para las obras de energía eléctrica y alumbrado público" (Presidencia de la Nación, 2015:23).

Lo antedicho, permite que se realicen más aportes tributarios al sistema, los cuales ingresan a los fondos de la ANSES.

² Debido a que el impacto socioeconómico es reciente y no se disponen de estudios previos para el territorio analizado, este es abordado a nivel macro a través de documentos oficiales que se relacionan con los efectos concretos del AMR, relevados de las fuentes periodísticas locales y gubernamentales.

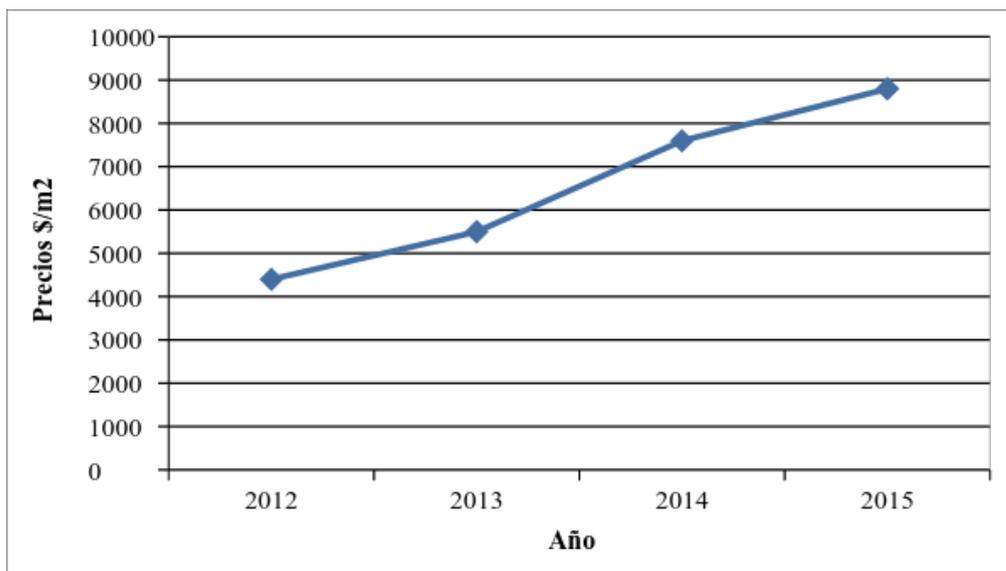
Paralelamente al incremento de la construcción y el empleo, el país viene sufriendo un proceso de **inflación económica**, afectando directamente el valor de los materiales y la mano de obra, debido a que la inflación es la medida económica que indica el crecimiento de los precios de bienes, servicios y factores productivos en un período determinado.

La construcción de la vivienda en el AMR ha incrementado su valor durante el período de estudio. De acuerdo al indicador del **costo de la construcción** se observa una tendencia ascendente desde el año 2012 (15,56 %) al 2015 (20,05 %), teniendo su vértice más alto en el 2014 (33,73 %). En dicho año, lo que realmente ha impactado en el precio es el aumento de los materiales (42,43 %) sobre el costo de los sueldos, según datos de la Cámara Argentina de la Construcción (2015).

El incremento de precios también influye en el Programa Pro.Cre.Ar. A pesar de que el ANSES calculó un costo aproximado de \$ 3.000 el m² para una vivienda de 66 m² en el primer caso según el segmento de ingresos (200 mil pesos) y de 116 m² en el segundo (por entonces el máximo era 350 mil pesos), este importe no se pudo mantener (El Ciudadano, 2014). A mediados del año 2014, se amplía en un promedio del 30% los montos de créditos máximos a solicitar por segmento y el rango del ingreso neto familiar para acceder a las diferentes líneas de crédito. Sin embargo, no logra cubrir los aumentos de precios de la construcción.

Durante los tres años de su implementación, el valor de la vivienda se ha duplicado, pasando de aproximadamente \$4.400 en el 2012 a \$8.800 en el 2015, según un promedio obtenido de la serie histórica de costos sobre los módulos básicos Pro.Cre.Ar que realiza el Reporte Inmobiliario (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Costo del m² de la construcción de vivienda para Pro.Cre.Ar.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Reporte Inmobiliario, 2015.

Con el fin de solucionar dicho problema financiero, a inicios del 2014 la Secretaría de Comercio establece precios de referencia en materiales e insumos para la construcción de viviendas del Programa, manifestando que dicho aumento responde a especulaciones del sector. Además en este acuerdo intervienen varios eslabones: los comercios y corralones que adhieren y exhiben una oblea como "comercio adherido al plan"; las familias que denuncian las arbitrariedades en los costos; el Pro.Cre.Ar que monitorea junto a ANSES el nivel de precios y las localidades que controlan dicho cumplimiento (La Capital, 2014). En Rosario, el Concejo Municipal expresó su aprobación con la firma de convenios del Programa Nacional Precios Cuidados con corralones y distribuidores santafesinos del rubro, incluyendo más de 50 materiales.

El instrumento utilizado por el sector público para fomentar la construcción también ha influido en el **mercado inmobiliario**. Es decir, que se evidencia un efecto positivo en el mercado dado que se incrementa la demanda de suelo, representando el 50 % de las ventas y consultas de lotes para el Pro.Cre.Ar. (Impulsos Negocios, 2015). Lo antedicho impulsa el surgimiento y completamiento de aproximadamente 100 barrios abiertos y nuevos loteos privados en el AMR (AseQUIAS del Aire, Las tardes y Tierras de Ensueño en Roldán; Fúnes Town y City;

Tierras de Ensueño en Alvear y barrio Tango en Rosario), implicando un aumento significativo de la oferta para las dos líneas de crédito de construcción, compra de terreno y construcción.

Cabe señalar que la oferta de lotes privados es mayor y cotiza a un precio menor (ofreciendo una larga financiación) en las localidades más pequeñas del AMR que en Rosario. De acuerdo a los requisitos que establece el Pro.Cre.Ar, los terrenos deben tener un valor máximo de \$ 150.000 siendo escasos las fracciones con esos valores en las zonas urbanas. Sumado a la poca disponibilidad en el mercado y la fuerte demanda en la ciudad, el valor de los terrenos se incrementa por la inflación.

La disponibilidad de terrenos públicos también es escasa en Rosario. En el año 2012, el Concejo Municipal aprobó un proyecto por el cual se autoriza al Ejecutivo a suscribir convenios con el gobierno nacional para la cesión de terrenos municipales al Pro.Cre.Ar. Moscatello (2012) expresa que esto busca que la ciudad deje de expulsar a los rosarinos beneficiarios del crédito que para acceder a la vivienda propia tienen que trasladarse a localidades vecinas donde cuentan con una amplia oferta de suelo. Asimismo, en la mayoría de las localidades los loteos se ubican en zonas alejadas, no contando siempre con todas las infraestructuras y servicios necesarios.

En este contexto, el gobierno de Santa Fe habilitó dentro del programa de lotes "Mi Tierra, Mi Casa" un cupo especial para aquellos que poseen un crédito Pro.Cre.Ar en Rosario y no tienen terrenos para llevarlos en el Banco Hipotecario. Dentro de las dos urbanizaciones del Programa provincial: el Parque Habitacional Ibarlucea y el Loteo Avellaneda Oeste, se destinan 200 lotes para quienes resultaron beneficiarios. Además, el Departamento Ejecutivo está analizando la posibilidad de incorporar a la modalidad de desarrollos urbanísticos la Unidad de Gestión 7 del gran proyecto urbano de Puerto Norte.

Por último, a pesar de que la oferta de viviendas y departamentos a estrenar es alta en la ciudad, el monto máximo otorgado por el crédito es de \$ 600.000 pudiendo

tener un valor máximo de \$ 850.000.³ El mercado local ofrece pocas unidades habitacionales con esos valores, sin escritura previa y con inicio de obra posterior a enero de 2012 resultando difícil cumplir con dichos requisitos. Además, la demanda para viviendas no es la misma que para terrenos en el Pro.Cre.Ar. La venta de vivienda a estrenar tuvo el menor número de beneficiarios (1376) en el AMR, sumado a que esta línea de crédito se incorporó posteriormente al Programa.

5. Acceso a la vivienda e inclusión social

La política de vivienda implementada en el Pro.Cre.Ar. es concebida como una estrategia de inclusión dado que integra a todos los miembros de la sociedad, independientemente de su origen, actividad o condición socio-económica. El concepto de “inclusión social” se refiere precisamente al proceso dinámico que posibilita a las personas inmersas en un sistema marginal, participar plenamente del nivel de bienestar alcanzado en un país determinado (Silver, 1994). Agrega Bordia (2013) que esta comprende tanto un resultado como un proceso de mejora de las condiciones en que las personas participan en dicha sociedad. En relación a la vivienda, la inclusión social mejora la calidad de vida de personas que anteriormente estaban excluidas, por la banca privada y el Estado.

A diferencia de otras políticas de crédito hipotecario se priorizan dos características que ilustran su compromiso con el derecho a la vivienda para la población: la accesibilidad y la igualdad.

Desde la perspectiva del Programa, la idea de **igualdad** se vincula con el concepto de equidad. Es decir, beneficiar a quienes se encuentren en condiciones “de partida” desfavorables, intentando lograr como resultado una situación de igualdad efectiva. Al respecto, la Presidencia de la Nación (2013: 89) comenta en relación a los sorteos, para la adjudicación de la posibilidad del crédito, el siguiente criterio:

"... se construyen grupos prioritarios de acuerdo a criterios socioeconómicos y poblacionales como el déficit habitacional de la región, la edad, el nivel de ingresos,

³ Según datos del último Censo Nacional del año 2010 en la ciudad de Rosario de un total de 420.000 viviendas, 80.000 viviendas se encuentran vacías, representando el 20 % de las unidades habitacionales.

la cantidad de niños y personas con discapacidad en el grupo familiar, a fin de alcanzar mayores niveles de igualdad social reales."

La **accesibilidad** se refiere al grado en el cual todas las personas pueden suscribir a un bien, en este caso la vivienda, a partir de sus condiciones socioeconómicas. Esta se garantiza a partir de la inexistencia de un tope mínimo de ingresos para solicitar el crédito, distinguiéndose de otros créditos. La apertura del Programa resulta imposible de encontrar en el sistema financiero y en la banca privada en el AMR. También, la accesibilidad se establece a través de tasas de interés anual bajas en comparación con las del mercado, que van desde el 2 al 14-11 % para las líneas de construcción y ampliación/terminación y del 7 al 18% para la línea refacción.

Finalmente, la edad tampoco constituye un límite para el acceso a la vivienda, dado que además de tener créditos para personas de hasta 65 años de edad, como ciertos bancos locales, el Pro.Cre.Ar amplía el rango etario en la línea refacción hasta 74 años.

La puesta a disposición de los predios fiscales nacionales contribuye a reparar el problema de los tradicionales planes de vivienda que radica en la dificultad de acceso a la tierra. Asimismo, el proyecto de ley de Suelo y Hábitat presentado en la provincia de Santa Fe, tiene como objetivo promover el derecho constitucional al hábitat y la vivienda digna estableciendo la función social de la propiedad privada, facilitando el acceso a la tierra urbanizada. Los municipios que adhieran a dicha ley, a partir de los distintos instrumentos propuestos, podrán generar suelo urbano y reservar zonas existentes con infraestructura para la localización de futuros proyectos y programas habitacionales, impactando en la valorización del suelo⁴.

El uso social de la tierra favorece el acceso al suelo urbano a precios razonables, reduciendo la especulación inmobiliaria y generando nuevas oportunidades para

⁴ Los nuevos emprendimientos urbanos de gran escala o nuevo suelo urbano en parcelas mayores a 10.000 m², deberán ceder gratuitamente a los gobiernos locales un 10% de la superficie. Esta podrá compensarse en suelo, infraestructura o el valor equivalente en otra localización, para urbanizaciones de interés social.

adquirir una vivienda. En este sentido, la Presidencia de la Nación (2013: 90) señala que: "... Pro.Cre.Ar. es un plan diseñado para que todas las familias, más allá de su condición social y situación económica, puedan acceder a la casa propia."

En Argentina el derecho a una vivienda es percibido y analizado como el derecho a la propiedad de la misma. En el AMR, durante los últimos tres años, los propietarios de la vivienda y terreno ascendieron de 289.190 en el 2012 a 323.096 en el 2015 (IPEC, 2015). Es decir que se incorporaron 33.906 propietarios de los cuales 3.538 pertenecen al Pro.Cre.Ar, representado el 10,4% del total. Además, efectivizar el dominio de la propiedad contribuye a reducir el déficit habitacional, es decir el conjunto de las necesidades habitacionales insatisfechas, en un momento y un territorio determinado.

La problemática de la accesibilidad no termina con el simple acceso a la tierra y la vivienda. Para que esta sea plena la nueva población debe contar con infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos. El Pro.Cre.Ar contempla los aspectos de urbanización solo en la modalidad de "desarrollo urbanístico" de la línea sin terreno. Es decir que el derecho a la vivienda se amplía con el derecho a la ciudad.

En las otras modalidades de la misma línea del crédito, el suelo y el proceso de urbanización se subordinan a una condición de bien de cambio, predominando la obtención de ganancias sobre la necesidad social. El encarecimiento del suelo urbano, por la demanda del Pro.Cre.Ar y otros sectores no sujetos a este crédito sumado a la inflación, contribuyen a generar una mayor **segregación y exclusión territorial** para los sectores medios y bajos en el AMR. Además, las viviendas no siempre se ubican en las áreas centrales de las localidades vecinas, careciendo de las infraestructuras y servicios (localizándose en la periferia de la periferia). El único requerimiento urbano para estos loteos es la provisión de electricidad.

El Programa abordó principalmente la dimensión física y no incluyó equipamientos de salud, educación, seguridad, entre otros, no alcanzando el

derecho a la ciudad, dado que no incluye derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

Conclusiones

Las políticas públicas implementadas contribuyeron a eludir las dificultades de la economía internacional, producto de la crisis mundial del año 2008. Estas constituyen un círculo virtuoso que combina la construcción de viviendas, el impulso al empleo y el consumo, con el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores sociales.

El crecimiento de los puestos de trabajo en el rubro de la construcción, y de otros vinculados, es realmente significativo. El Pro.Cre.Ar representa un impulso para el mercado interno favoreciendo la industria regional del AMR. En contraparte, la evolución inflacionaria de la economía, afecta directamente el valor de los materiales y la mano de obra de la construcción. Durante los tres años de su implementación, el valor de la vivienda se duplica, pasando de aproximadamente \$4.400 en el 2012 a \$8.800 en el 2015, siendo cada vez más difícil cubrir con el crédito el monto total de la vivienda.

Pese al efecto positivo en el mercado inmobiliario, por la alta demanda y la continua inflación, aumenta el precio de los terrenos bien localizados y con infraestructuras. Cada vez resulta más difícil adquirirlos dentro de Rosario y también en las pequeñas localidades. Se podría pensar entonces que el problema central es el "acceso al suelo urbano" y no a la vivienda.

El Programa no fue planteado como un problema de ordenación territorial sino como una política habitacional que en la práctica resultó en un urbanismo des-institucionalizado. En este procedimiento, son los individuos de la sociedad civil quienes reemplazan a los técnicos locales identificando los espacios de oportunidad en un ámbito metropolitano, es decir, más allá de los límites jurisdiccionales municipales. Esta forma de desarrollo urbano impulsada desde la demanda enfatiza en la ocupación territorial, lote a lote, la fragmentación de las áreas urbanizadas, pero también tiene la virtud de completar las áreas poco

consolidadas en el interior de los pueblos de la segunda corona del AMR, algo que hasta ahora ninguna política urbanística había logrado o, ni siquiera, identificado.

Por último, el Programa prioriza dos características que ilustran su compromiso con el derecho a la vivienda: la accesibilidad y la igualdad. La primera, se procura con los exiguos requisitos del crédito y las bajas tasas de interés, también con el uso social de la tierra, cuando el ANSES proporciona terrenos públicos, reparando el antiguo problema del acceso al suelo urbano de los planes habitacionales anteriores. La segunda, se refiere a la adjudicación de grupos prioritarios de acuerdo a criterios socioeconómicos y poblacionales logrando una situación de igualdad efectiva de la población.

Bibliografía:

ANGEL, Shlomo (2000) *Housing policy matters a global analysis*. New York: Oxford University Press.

AAVV. (2015) "Pro.Cre.Ar cumple tres años, cumple sueños". Revista Argentinos y la Seguridad Social, N°19, pp. 1-48. Disponible en: www.multimedia.anses.gob.ar/revista/revista-argentinos-nl-20

BAER, Luis (2011). "El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitana". Tesis de Doctorado en Geografía, FFyL-UBA.

BARRETO, Miguel (2010) "El concepto de "hábitat digno" como meta de una política integral de áreas urbanas deficitarias críticas, para la integración social desde los derechos humanos". Revista INVI, Vol. 25, N° 69, pp. 161-187.

BORDIA DAS, Maitreyi (2013) *Inclusion matters: the foundation for shared prosperity—overview*. Washington, DC: World Bank.

BORJA, Jordi (2003) *La Ciudad Conquistada*. Barcelona: Alianza Editorial.

CASTEL, Roberto. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós: Buenos Aires.

DEL RÍO, Juan Pablo (2014) "Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Geograficando, Vol 2, N°10, pp. 1-33.

ENTE DE COORDINACIÓN METROPOLITANA (2015) *Cuaderno 1 Estructura Institucional y caracterización Territorial. Plan Estratégico Rosario*. Rosario, Sudamérica impresos.

EL CIUDADANO (2014) "El Pro.Cre.Ar amenazado". El Ciudadano-web. 24 de febrero. Disponible en: www.elciudadanoweb.com/el-procrear-amenazado

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2007) "Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina". En Asentamientos informais e Moradia Popular. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IMPULSOS NEGOCIOS (2015)"Más de la mitad de los créditos Pro.Cre.Ar de la provincia se ubican en el Gran Rosario". Impulsos Negocios. 18 de agosto. Disponible en:

www.impulsonegocios.com/contenidos/2015/08/18/Editorial_37016.php

LA CAPITAL (2014)."El gobierno lanzó un acuerdo de precios para el plan Pro.Cre.Ar". La Capital. 4 de febrero. Disponible en:

www.lacapital.com.ar/economia/El-gobierno-lanzo-un-acuerdo-de-precios-para-el-plan-Procrear-20140204-0009.html

MOSCATELLO, Pablo (2012) "Proponen que el Municipio expropie tierras para el Pro.Cre.Ar". El Ciudadano-web. 6 de abril. Disponible en:

www.elciudadanoweb.com/proponen-que-el-municipio-expropie-tierras-para-procrear

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2009) *Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10. Estrategias 2018*. Rosario: Municipalidad de Rosario.

PAREDES, Débora y OTROS (2014) "La clase media Argentina y su realidad en relación al acceso a la vivienda". Revista Facultad de Derecho, N°179, Pp. 1-25.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2013) *Pro.Cre.Ar Un año construyendo sueños*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

REPORTE INMOBILIARIO (2015) *Cuánto sale una casa PRO.CRE.AR*. Reporte Inmobiliario: Buenos Aires.

SILVER, Hilary (1994) "Social Exclusion and Social Solidarity." *International Labour Review* 133, pp. 531-578.

VINUESA ANGULO, Julio y VIDAL DOMÍNGUEZ, M. Jesús (1991) *Los procesos de urbanización*. Madrid: Editorial Síntesis.

Fuentes documentales:

BANCO MUNDIAL. Disponible en: www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview

CÁMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN. Disponible en: www.camarco.org.ar

INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. Disponible en:
www.ipec.santafe.gov.ar

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Disponible en:
www.indec.gov.ar

PRO.CRE.AR BICENTENARIO. Disponible en: www.Pro.Cre.Ar.anses.gob.ar

El soterramiento del F.C. Sarmiento: infraestructura verde, movilidad metropolitana y controversias socio- técnicas

Ariel Rodolfo Fuentes

Magíster en Investigación en Ciencias Sociales- Facultad de Ciencias
Sociales- Universidad de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica
Instituto de Investigaciones Gino Germani- Facultad de Ciencias Sociales-
Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: arielrodolfofuentes@gmail.com

Fecha de recepción: 20/04/2016

Aceptación final del artículo: 05/09/2016

El ferrocarril (FC) Domingo Faustino Sarmiento es el principal medio de transporte público de la Zona Oeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Dada la densidad de la red, la interferencia ferro-vial aparece como una problemática con graves incidencias a nivel de siniestros, costos operativos, alteraciones del servicio y desperdicio de potencial de transporte. Como solución específica para esta línea (que hereda un extenso historial de planes nunca efectivamente concretados) en años recientes se ha propuesto un ambicioso proyecto de soterramiento y parquización; de superar numerosas controversias técnicas y sociales, se perfilaría como una de las obras de infraestructura urbana más importantes de la historia argentina. Se propone aquí analizar sus principales antecedentes y características. Se realizó un trabajo exploratorio con énfasis en la historia de las diferentes propuestas de reconfiguración del FC Sarmiento y se esbozaron hipótesis sobre algunos de los principales procesos sociales, urbanos y/o económicos que demoraron o cancelaron su ejecución, incluyendo la identificación de los principales actores intervinientes y los objetivos más explícitos del proyecto: la desaparición del tendido ferroviario como barrera urbana y la mejora de la movilidad territorial entre la Ciudad de Buenos Aires y su periferia occidental.

Palabras clave: *reconfiguración urbana - usos del suelo - controversias socio-técnicas - transporte metropolitano - ferrocarril sarmiento.*

The Sarmiento railway tunneling project: green infrastructure, metropolitan mobility and socio-technical controversies

Domingo Faustino Sarmiento railway is the main means of public transport in the Western Zone of the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA). Given the density of the network, interference between its trains and other means of transportation appear as a problem with significant incidence on accidents, operating costs, service

disruptions and waste of potential mobility. As a specific solution for this line (which inherits a long history of never concretized plans), an ambitious undergrounding and landscaping project has been proposed in recent years; shall it overcome numerous technical and social controversies, it could become one of the most important urban interventions in the history of Argentina. We propose here to analyze its background and main characteristics. An exploratory work was performed with an emphasis on the history of the various proposals for reconfiguration of the Sarmiento line, developing hypotheses related to the management and territorial reconfiguration processes that delayed or canceled its implementation. An identification of the main social agents involved and an analysis of the most explicit objectives of the project (the disappearance of railway lines as urban barriers, as well as an improving of territorial mobility between the City of Buenos Aires and its western suburbs) are also included.

Key word: *urban reconfiguration - land uses - socio-technical controversies - metropolitan transport - sarmiento railway.*

Historial de proyectos de reconfiguración: un péndulo entre soluciones extremas

Las características geográficas y topográficas de la llanura sobre la que Buenos Aires se encuentra asentada favorecieron el desarrollo de vías férreas de construcción simple, sin elevaciones ni descensos significativos que justificasen intervenciones ingenieriles de particular complejidad. El avance relativamente caótico de la urbanización implicó que los antiguos tendidos generaran, eventualmente, complejidades y problemáticas no previstas. Las propuestas de reconfiguración ensayadas generalmente han oscilado desde fines del siglo XIX entre soluciones extremas (Martínez, 2000b: 1): supresión de líneas / alejamiento de estaciones, cruces viales por alto o bajo nivel, o reconstrucción área o subterránea (viaductos y túneles) para las líneas férreas.

Los primeros intentos de reconfigurar la presencia del ferrocarril en la Ciudad de Buenos Aires se dirigieron, paradójicamente, a suprimirla; fue el caso de la demolición, en 1883, de la antigua estación Plaza del Parque (actual Plaza Lavalle) para trasladar sus funciones a Once de septiembre. Martínez (2012) propone descartar desde el inicio, "*por inconveniente al interés general*", la drástica solución de trasladar los nodos ferroviarios a las periferias; por el contrario, se considera ampliamente conveniente estimular la presencia de redes y estaciones distribuidoras en núcleos urbanos. La pérdida de importancia relativa y de

rentabilidad del ferrocarril en la RMBA (por la conjunción de una serie de factores técnicos, económicos, políticos y urbanísticos) conllevó el eventual abandono de los más antiguos y ambiciosos proyectos; hacia mediados de siglo, desde el urbanismo oficial se instala el ideal de trasladar las terminales ferroviarias a la periferia, con la Avenida General Paz como nuevo paradigma.

La segunda gran tipología de soluciones encaradas consistió en elevar o construir a bajo nivel las vías férreas: el túnel para trenes de carga entre el barrio de Almagro y Puerto Madero (iniciado en 1912 e inaugurado en 1916) es una obra paradigmática de esta última metodología.

Esta reconstrucción de las líneas férreas en viaductos, trincheras o túneles es considerada desde la ingeniería como la más conveniente a nivel urbano, a pesar de sus comparativamente elevados costos y la complejidad relativa de las obras: atiende, simultáneamente, al creciente problema de la interferencia de los pasos a nivel mientras que permite elevar el potencial de oferta de formaciones y frecuencias -para aprovechar esta última dimensión, la obra debería ejecutarse a lo largo de todo el trayecto-.

A pesar del alto impacto que, se asume, una solución de estas características es capaz de alcanzar, las desventajas son asimismo particularmente significativas: *“el costo muy elevado, sobre todo la solución bajo nivel que es preferida por el menor efecto de barrera urbana; los proyectos no son fáciles de subdividir en etapas pequeñas de costo moderado; las obras perturbarán mucho el servicio mientras duren de modo que hay que contar con el financiamiento que asegure una ejecución lo más breve posible”* (Martínez, *op. cit.*: 3). Aquí radican, como se verá, algunos de los principales obstáculos enfrentados por el proyecto que nos propusimos analizar.

Una tercera solución, menos disruptiva y predominante en el urbanismo efectivo durante gran parte del siglo XX, consistió en construir pasos a desnivel que no implicasen una remoción de las vías originales. Ejemplos de esta solución son la enorme mayoría de las obras realizadas en la Ciudad de Buenos Aires y su periferia. Esta última metodología ofrece beneficios y costos más moderados que las anteriormente descritas: su alivio de la interferencia ferro-vial es puntual, complejizando además el entorno y disminuyendo potencialmente el espacio

circundante aprovechable para otros desarrollos. La accesibilidad, el tránsito automotor y peatonal y las dinámicas de vecinos y comerciantes podrían ser afectados negativamente. La posibilidad de realizar intervenciones de este tipo de manera aislada y con presupuestos acotados la ha transformado en la metodología más frecuente de resolución del problema de la interferencia ferro-vial. Sin embargo, la consideración de sus costos políticos se ha identificado como un factor que dificultó o demoró en algunos casos su ejecución.

Entre 1899, fecha aproximada de aparición de la primera gran propuesta de reconfiguración (una trinchera a cielo abierto entre la terminal de Once de Septiembre y la estación Floresta) y el *Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana* (formalmente vigente entre los años 1970 y 1973), los proyectos destinados a modificar profundamente la estructura sobre la que se asentó el servicio del actual FC Sarmiento (véase *Tabla 1*) sufrieron vicisitudes de muy variada escala y origen: a grandes rasgos y sin ánimos de exhaustividad, pueden citarse ambas Guerras Mundiales, las nacionalizaciones emprendidas en 1948, la irrupción masiva del transporte automotor -más flexible y con ventajas tecnológicas (Müller, 2011: 11)- y una pérdida relativa de rentabilidad y primacía urbanística por parte del ferrocarril.

Ya en 1925, el ecléctico Proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio (también conocido como *Plan Noel*) fusionaría pretensiones estetizantes con propuestas para organizar el desarrollo de infraestructuras de una metrópolis en expansión: Buenos Aires contaba para entonces con alrededor de 1.800.000 habitantes. Se proponía impulsar una descentralización basada en parques lineales que respetase las tradiciones arquitectónicas de la ciudad y fomentase una densificación racional alrededor de las principales arterias ya constituidas. Las vías férreas, sin embargo, implicarían “*barreras infranqueables*” cuyos empalmes habrían de “*ser trasladados a la periferia*” (citado en Molina y Vedia, 1999: 118): las soluciones esbozadas apuntaban a una remodelación en formato de trinchera o bien en altura.

Las tres décadas y media siguientes (circa, 1930-1966) correspondieron, en primer término, a la nacionalización de las vías férreas y del material rodante, pero también a la pérdida relativa de importancia del ferrocarril. Retrocesos en la rentabilidad del transporte ferroviario -cuyos boletos abaratados mediante una

política de subsidios incidieron fuertemente en el desarrollo de la RMBA a través de la expansión de la pequeña propiedad urbana (Torres, 1993)- conllevaron el paulatino abandono de los antiguos proyectos de FCO.

Entre 1966 y 1971 resurgen las propuestas de solucionar la problemática de la presencia de los ferrocarriles en una ciudad crecientemente densificada a través de la realización de pasos a desnivel. Sin embargo, problemas arquitectónicos e ingenieriles en la realización de las obras, cuyo impacto urbano no fue el esperado, y un fortalecimiento de las posiciones municipales opuestas a las soluciones a distinto nivel impidieron la ejecución de más proyectos en este marco.

Tabla 1: Historial de proyectos de reconfiguración del FC Sarmiento, 1899-1973.

PROYECTO	ERA	IMPULSORES / RESPONSABLES	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	DEVENIR
Trinchera a bajo nivel entre Once y Floresta	1899-1916	El Directorio del FCO, desde Londres, decide en 1899 construir una trinchera entre Once y Floresta.	4 vías para trenes a vapor, incluyendo los de larga distancia y cargas.	El 1° de Mayo de 1902 comienzan las obras entre Once y Caballito, habilitándose en 1905 las dos vías del lado norte. Disputas con Compañía de Tranvías Anglo-Argentina, por el subterráneo a Plaza de Mayo. Ley 7846 de 1910 estipula túnel hasta Puerto Madero (iniciado en 1912, inaugurado en 1916) para trenes de carga, estación de transbordo con el subte (actual Miserere) y electrificación del actual Sarmiento. La Primera Guerra Mundial obstaculiza la electrificación desde Miserere hasta Castelar y Moreno, así como la segunda y tercera líneas de subterráneos de la Compañía Anglo-Argentina.
Cuadruplicación de vías y electrificación completa	1922-1927	FCO	Tendido eléctrico por tercer riel, con vías cuádruples (ascendentes al sur, descendentes al norte) entre Ciudadela y Haedo.	El túnel para trenes de carga a Puerto Madero es electrificado, así como las vías de superficie hasta Castelar, en 1922. En Abril de 1923 se completa la electrificación hasta Moreno, extensión vigente hasta hoy. En 1927, se autoriza la cuadruplicación de vías entre Ciudadela y Haedo. La extensión de la trinchera es demorada. Oferta concentrada en la Ciudad de Buenos Aires y su primer cordón suburbano, baja competencia intermodal.
Nacionalización y pérdida de importancia relativa del ferrocarril: proyectos de periferización	1930-1966	Gobiernos nacionales, intendencias municipales: "urbanismo oficial"	Irrupción masiva del transporte automotor privado y colectivo. Propuestas de traslado de estaciones y liberación de vías para construcción de avenidas.	Factores técnicos, económicos, políticos y urbanísticos conllevan un retroceso en la demanda y la rentabilidad del transporte ferroviario. Se abandonan los antiguos proyectos de FCO por una pérdida de importancia relativa del ferrocarril como medio de transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Desde el urbanismo se instala el ideal de trasladar las terminales ferroviarias a la periferia: Avenida General Paz como nuevo paradigma. El Plan Ferroviario contenido en lineamientos ad-hoc del Segundo Plan Quinquenal proponía el levantamiento de estaciones y vías en territorio porteño.
Plan Cóndor	1957-1958	Transportes de Buenos Aires y Comisión Mixta de Subterráneos	180 kilómetros de subte en la Ciudad de Buenos Aires, extendiendo las líneas A y D hasta la Avenida General Paz, la línea B hasta Villa Urquiza y la línea C hasta Avellaneda.	El proyecto, considerado excesivamente ambicioso en sus objetivos de reemplazar la oferta ferroviaria de superficie ampliando los subterráneos, no fue ejecutado más que en obras acotadas (entre las que pueden destacarse la extensión de línea D hasta la estación Ministro Carranza y la nueva traza de la línea E). Sin vinculación directa al FFCC Sarmiento.
Pasos viales a distinto nivel	1966-1970	Intendencias municipales de Manuel Iricibar y Eugenio Schettini	Pasos a desnivel: Juan B. Justo y Avenida del Libertador	Problemas arquitectónicos e ingenieriles en la realización de las obras, cuyo impacto urbano no fue el esperado. Fortalecimiento de las posiciones municipales opuestas a las soluciones a distinto nivel.
Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana	1970-1973	Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación e Intendencia municipal de CABA	Autopista en zona ferroviaria entre Liniers y Haedo, paralela al FFCC Sarmiento. Extensión del servicio hasta Plaza Colón. Sin propuestas para el segmento Caballito-Liniers.	Este proyecto integral, basado en el <i>Esquema Director Año 2000 de la Región Metropolitana de Buenos Aires</i> , contó en algunos de sus aspectos propositivos con la oposición de Ferrocarriles Argentinos a cercenar la cantidad de vías.

Fuente: Elaboración propia.

Reparición de los proyectos de trinchera y convenios para realización de pasos a distinto nivel: 1982-1998

Desde fines de la última dictadura militar argentina (1976-1983), los principales impulsores de los proyectos pasarían a ser los entes responsables de prestar el servicio (véase *Tabla 2*). La Gerencia Metropolitana de Ferrocarriles Argentinos propuso, hacia 1982, extender la trinchera desde Caballito hasta Liniers y, para el segmento suburbano, encarar pasos en alto o bajo nivel. A pesar de extendidas tratativas, el proyecto convenido cesó su vigencia en la agenda por problemas de financiamiento asociados a la subestimación del costo de las obras y problemáticas en torno a la estación de cargas de Caballito.

En 1985, incluso cuando desde los ámbitos especializados se consideraba que el FC Sarmiento requería “*una modernización total, aumento de frecuencias, soluciones a los cruces viales entre Once-Liniers y entre ésta y Moreno*” (Roccatagliata, 1987: 232), los antiguos proyectos de realizar una trinchera a cielo abierto entre Once / Caballito y Moreno son abandonados, por reconfiguraciones internas de FA, a favor de la eventual realización de túneles. La derrota electoral de la Unión Cívica Radical en septiembre de 1987 genera un cambio ministerial y esta solución, propuesta por convenios entre FA y la MCBA para mantener el ferrocarril en superficie, es descartada.

En junio de 1988, un convenio entre SBASE, la MCBA y la nueva presidencia de FA genera una comisión mixta para encarar un proyecto conjunto: nuevamente, una configuración en trinchera compartida de 4 vías entre Caballito y Liniers (2 vías para el FC Sarmiento y 2 para la línea A de subterráneos). La hiperinflación argentina de 1989 y el escándalo político *Mani Pulite* ("Manos Limpias") en Italia, desde donde provenían el financiamiento inicial y el impulso por parte del grupo Intermetro, comprometieron su factibilidad. SBASE intentó transformar el proyecto en una renovación de la línea A, concretada dos décadas más tarde.

Con base en los lineamientos propuestos hacia 1988 por el grupo *Ciudad y Transporte* (conformado por miembros de MCBA, FA y SBASE), durante las concesiones se estipuló la realización de obras a distinto nivel (29 pasos en total para la RMBA, 10 de los cuales le correspondían al FC Sarmiento) como solución a la interferencia ferro-vial. En 1998, la entonces diputada del Frente País Solidario (FREPASO) Lilia Saralegui canalizó la oposición vecinal a la realización de un túnel en Boyacá, rechazando tanto los pasos a desnivel como la trinchera a cielo abierto en pos de bregar por un proyecto más ambicioso y considerado de mayor beneficio para el habitante de las zonas adyacentes. El caso del FC Sarmiento fue reconocido como peculiarmente problemático en tanto disruptivo para la integración y la consolidación de una identidad citadina entre el Sur y el Norte de las zonas atravesadas por su tendido. Aunque se le reconocía al ferrocarril un potencial en tanto “*creador de ciudad*”, se denunciaba su devenir en tanto “*agente urbano constructor de barreras*” (GAO-SurCo-FLACSO, 1999: 18).

Tabla 2: Historial de proyectos de reconfiguración del FC Sarmiento, 1982-1998.

PROYECTO	ERA	IMPULSORES / RESPONSABLES	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	DEVENIR
Trinchera Caballito-Liniers, paso a distinto nivel Liniers-Moreno	1982-1984	Gerencia Metropolitana de Ferrocarriles Argentinos	Extensión de la trinchera actualmente existente (entre Once y Caballito) hasta Liniers; obras de pasos en alto o bajo a nivel entre Liniers y Moreno.	Sólo tras la ejecución parcial del Plan de Autopistas Urbanas, diseñado por Guillermo Laura e impulsado durante la intendencia de Osvaldo Cacciatore pero originalmente resistido por la Secretaría de Transportes de la Nación, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires considera soluciones urbanísticas que convalidan la presencia del ferrocarril. La Gerencia Metropolitana de Ferrocarriles Argentinos propone extender la trinchera desde Caballito hasta Liniers y, para el segmento suburbano (con consenso extendido entre los municipios), encarar pasos en alto o bajo nivel. A pesar de extendidas tratativas entre la MCBA, FA y SBASE, el proyecto convenido cesó su vigencia en la agenda principalmente por problemas de financiamiento asociados a la subestimación del costo de las obras y problemáticas en torno a la estación de cargas de Caballito.
Convenios entre FA y MCBA para pasos a nivel	1985-1987	FA y MCBA	Pasos viales entre Caballito y Liniers, pasarelas peatonales y cierre de barreras para mantener al ferrocarril en superficie.	Cambios en la gestión de FA favorecen la implementación de túneles viales y obras menos ambiciosas que la antigua trinchera: el nuevo puente Jorge Newbery, el ensanche del puente de Av. Elcano (FFCC Mitre), y 7 pasos viales entre Caballito y Liniers (incluyendo túneles viales en Donato Álvarez y en Boyacá). La derrota electoral de la UCR en Septiembre de 1987 genera un cambio ministerial y la solución es descartada.
Trinchera de 4 vías a compartir entre FA y SBASE	1987-1989	SBASE, MCBA y (desde 1988) FA	Trinchera de 4 vías entre Caballito y Liniers: 2 vías para el FFCC Sarmiento y 2 para la línea A de subterráneos.	En Junio de 1988, un convenio entre SBASE, la MCBA y la nueva presidencia de FA genera una comisión mixta para encarar un ambicioso proyecto conjunto. La hiperinflación argentina de 1989 y el escándalo político <i>Mani Pulite</i> ("Manos Limpias") en Italia, de donde provenían el financiamiento inicial y el impulso por parte del grupo Intermetro, comprometieron su factibilidad. SBASE intentó transformar el proyecto en una renovación de la línea A, concretada dos décadas más tarde.
Obras a desnivel a ejecutar por concesionarios	1994-1998	Grupo "Ciudad y Transporte", TBA	29 pasos a nivel, 10 de los cuales le correspondían al FFCC Sarmiento.	Con base en los lineamientos propuestos hacia 1988 por el grupo mixto "Ciudad y Transporte" (conformado por miembros de MCBA, FA y SBASE), las privatizaciones estipulan la realización de obras a distinto nivel como solución a la interferencia ferroviaria. En 1998, la entonces diputada del FREPASO Lilia Saralegui canalizó la oposición vecinal a la realización de un túnel en Boyacá, rechazando tanto los pasos a desnivel como la trinchera a cielo abierto en pos de bregar por un proyecto más ambicioso y considerado de mayor beneficio para el habitante de zonas adyacentes.

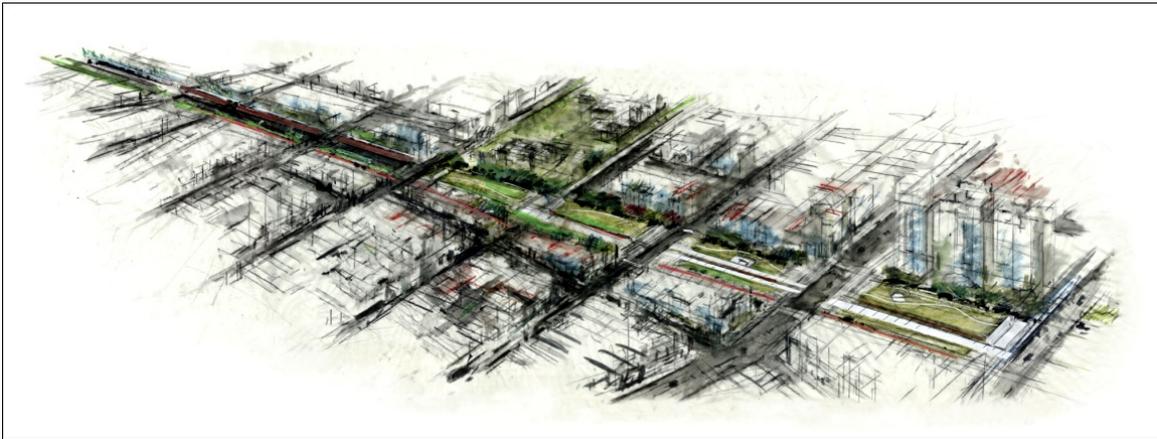
Fuente: Elaboración propia.

La propuesta del Plan Urbano Ambiental: el *Corredor Verde del Oeste* (2000-2005)

El proyecto de reconfigurar la traza del Sarmiento regresó al escenario político argentino durante los últimos años del siglo XX a través del *Plan Urbano Ambiental* (Gobierno de la Ciudad Buenos Aires, 2000a), un instrumento de gestión que atraviesa múltiples dimensiones del desarrollo urbanístico (vivienda, transporte, espacios públicos, etcétera) proponiendo un enfoque regulatorio que bregaba, en última instancia, por una ciudad integrada, policéntrica y sustentable. Sin embargo, y aunque se estipuló como referencia obligada por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, su impacto en tanto guía de las acciones políticas) no ha sido significativo.

El Anexo 3 del PUA (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2000d: 18) detallaba pormenorizadamente las causas / efectos y objetivos del proyecto de soterramiento del FC Sarmiento, un túnel de 9.45 kilómetros de longitud y con un mínimo de 4 vías, al que se describía técnicamente como *“la apertura de una trinchera en todo el tramo de trazado actual de vías, la construcción de una losa superior de cerramiento, la conexión vial a nivel para dar continuidad a la trama urbana, en particular en los 23 cruces con barreras existentes, la ejecución de nuevas estaciones ferroviarias subterráneas y la parquización y forestación del espacio a nivel con apertura de frentes en las manzanas linderas para conformar y valorizar el nuevo corredor verde”*. Se calculaban necesarios 54 meses para completar los trabajos en armonía con los requisitos urbanísticos y paisajísticos (ver *Imagen 1 & Imagen 2*). La propuesta tendría su génesis en el *Informe Preliminar etapa 1959-60 de la Organización del Plan Regulador*, en el que se recomendaba la reconstrucción del FC Sarmiento bajo nivel para atender a la importante demanda de la Zona Oeste junto a la histórica avenida Rivadavia.

IMAGEN 1: Escenario hipotético resultante del proyecto conocido como “Corredor Verde del Oeste”



Fuente: Croquis originales del proyecto CVO. Planos generales del pliego de especificaciones técnicas particulares, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

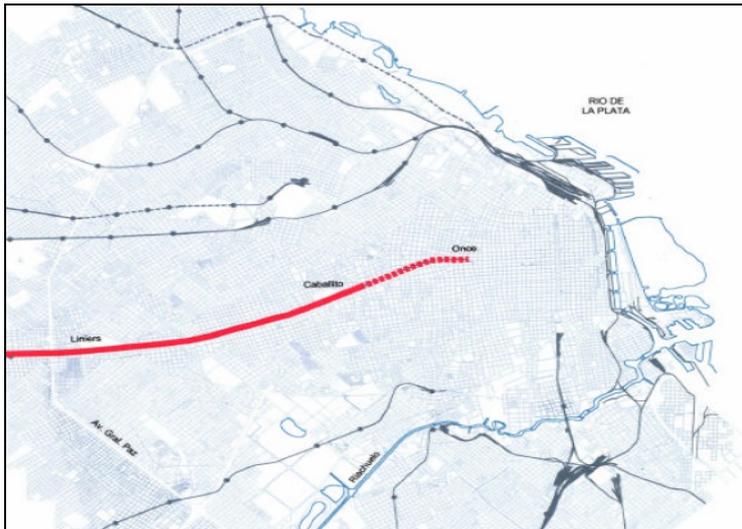
Este prototipo de soterramiento, denominado *Corredor Verde del Oeste (CVO)*, consideraba explícitamente las necesarias articulaciones intermodales: sus características, se estipulaba, *“deberán ser proyectadas conforme a los requerimientos y condicionamientos de funcionalidad que se establezcan para el futuro centro de transbordo intermodal de pasajeros urbanos, metropolitanos e interurbanos a implementarse en esa localización en terrenos asignados al respecto”* (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2000d: 96). Los nodos intermodales identificados como de mayor relevancia eran las estaciones de Once y Liniers¹.

La versión de reconfiguración del Sarmiento propuesta en el Plan Urbano Ambiental era significativamente distinta a la que está actualmente en ejecución. Proponía una trinchera de aproximadamente 9.45 kilómetros, correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sin considerar una extensión a los municipios circundantes.

IMAGEN 2: Versión del CVO propuesta en el Plan Urbano Ambiental: trinchera entre Once de Septiembre y Caballito, túnel entre Caballito y Liniers.

¹ Cuando se sancionó el 13 de diciembre de 2008 como la ley N° 2.930, el Plan Urbano Ambiental proponía aún al Corredor Verde del Oeste, dado que *“la existencia de infraestructuras que actúan como barreras urbanísticas potencia la fragmentación socio-territorial de la Ciudad. El trazado ferroviario acentuó esa tendencia, particularmente ampliando las diferencias entre el norte y el sur que, ya de por sí, presenta una menor conectividad”* (Apartado B, Transporte y Movilidad).

Al proyecto, que implicaría el *“soterramiento de gran parte del recorrido del ex FC Sarmiento”*, se le asignaban los siguientes efectos: *“facilitar la circulación vial norte-sur, (...) permitir un aumento en la frecuencia del servicio del ferrocarril, (...) dotar de espacios públicos [a la zona], disminuir la contaminación vehicular y reducir drásticamente los accidentes ferroviarios”*.



Fuente: Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2000d).

Según los primeros anuncios oficiales, la financiación de la versión original del soterramiento -que hacia 2002 había abandonado ya la dimensión que se le asignó en primera instancia (9.450 metros) para limitarse a una sección de 7 cuadras en el barrio de Almagro²- iba a ser soportada en gran medida (80%) por el Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes internacionales; 10% correspondería al Gobierno Nacional y el resto al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La realización de la “primera etapa” del *Corredor Verde del Oeste* se transformó en un bastión discursivo de Aníbal Ibarra durante su mandato como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El arquitecto Jaime Grinberg, director del estudio ganador del concurso que eligió al plan maestro de esta versión del soterramiento, reconoció públicamente el aporte de asociaciones vecinales de la zona, a cuyas propuestas de incrementar los espacios verdes utilizando los hipotéticos terrenos liberados por la obra sólo habría sido necesario adaptarlas técnicamente por parte de los profesionales premiados.

² Rafael Serrano, por entonces Consejero de Planificación Urbana de la Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, lo fundamentaba por razones de presupuesto: “*Preferimos hacer una parte pero dejarla terminada, con todo el mobiliario urbano y la vegetación. Podríamos haber techado el doble de distancia, pero el presupuesto no alcanzaba para la terminación y no tenía sentido que arriba quedara un espacio inútil*”. Diario Clarín, 28 de Noviembre de 2002. Disponible online en: <http://old.clarin.com/diario/2002/11/28/s-02801.htm>.

El 23 de Agosto de 2004 se firmó el *Convenio Marco entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Estado Nacional para la colaboración en la realización de las obras Corredor Verde del Oeste - Parque Lineal*³, decretando la construcción del túnel ferroviario entre las calles Sánchez de Bustamante y Gascón, como asimismo de los espacios verdes esbozados en el concurso. Hacia Marzo de 2005, Ibarra anunciaba el inicio de las obras del plan de renovación urbana, declarándolo “*el más ambicioso y de mayor impacto urbanístico de los últimos 50 años en la Ciudad, ya que elimina una de las principales barreras físicas y simbólicas que fragmenta los sectores norte y sur de Buenos Aires*”⁴. Hacia mediados de 2005 no había novedades sobre el avance efectivo de las obras, y el proyecto adquiriría eventualmente una condición de “propuesta inconclusa” entre habitantes potencialmente afectados por su realización.

El área de influencia inmediata del CVO, considerando su dimensión original entre Caballito y Liniers, implicaba una jurisdicción territorial contenida enteramente dentro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, incluso al mantenerse en dicha escala la operación hubiese implicado su colaboración con instancias estatales de nivel provincial y nacional, por detentar poderes legislativos sobre el territorio y de gestión sobre el tendido de la red ferroviaria. Se vislumbra, en esta versión, una fuerte vinculación entre el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los intereses privados: según entrevistados con cercanía a las vicisitudes del proyecto, evidencia la permeabilidad estatal a lógicas empresariales⁵ en la relación entre organismos públicos y el grupo que pretende ejecutar la obra:

“(...) el Estado es el que tendría que haber previsto todas las cuestiones técnicas, y no lo ha hecho. Tampoco el Estado ha previsto la parte económica y financiera de todo esto. La dificultad es ya que consigan financiamiento. (...) El gran protagonismo lo tiene la empresa constructora. Acá se deja librado a la propia empresa constructora el diseño de todo... (...)”

³ Convenio N° 23/GCABA/04. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, núm. 2018, 6 de Septiembre de 2004. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ Diario Clarín, Edición Digital, 24/3/05. Disponible online en: <http://edant.clarin.com/diario/2005/03/24/um/m-944703.htm>.

⁵ Un proceso crecientemente frecuente que múltiples autores (ver, entre otros: Felder, 1994; Veschi et al., 2000; Kralich, 2009) han vinculado en gran medida a las concesiones realizadas en el sistema de transporte argentino durante la década de 1990: el caso de los ferrocarriles habría resultado paradigmático.

Me parece que es la que fijó todas las pautas técnicas. Negoció con las cúpulas políticas; el sector político dejó librado a lo que les parezca” (Entrevista a historiador especializado en ferrocarriles).

“(…) Distintos proyectos [ferroviarios] que estaban en marcha (...) no estaban incluidos en ningún plan. Son proyectos que aparecen de la galera; a alguien se le ocurrió. (...) No sé si fueron los italianos que quisieron instalar y colocar su tecnología acá. No sé si fue alguien del Estado a quien se le ocurrió armar algo (...). En general, ya los propios estudios de estos proyectos mueven mucha plata. Mucha gente gana plata aunque no salga el proyecto. Son un proyecto en sí mismo...” (Entrevista a arquitecta y urbanista especializada en transporte).

“Se ha logrado instalar el paradigma de que estos estudios de impacto los lleva a cabo gente relacionada al proyecto. No es que los evalúa el Estado; es decir, el Consorcio Nuevo Sarmiento es el que ejecuta la obra, y las que realizan los estudios de impacto o beneficio o como se los llame son consultoras ligadas a esos grupos. Eso es algo que surge ahora en los '90, con las autopistas... un nuevo paradigma de evaluación de los proyectos, que por supuesto van a descartar alternativas aunque fueran más eficientes...” (Entrevista a arquitecto y planificador urbano).

¿Una solución definitiva? El soterramiento en tres etapas (2006-2017)

La Presidencia de la Nación Argentina (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010a y 2010b) enarboló, entre las grandes obras de infraestructura a realizarse en el contexto del Bicentenario, al soterramiento de la línea Sarmiento. Según el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010b: 50), esta obra “*aumentará la capacidad técnica de la línea con mayores frecuencias, mejorará el confort y la seguridad de los pasajeros, y dará permeabilidad a la malla urbana sin interferencias ferrocarril-red vial, eliminando los pasos a nivel*” en el tramo ferroviario Caballito-Moreno.

La resolución n° 82 del 21 de Febrero de 2006 de la entonces Secretaría de Transporte presenta la obra *Soterramiento del Corredor Ferroviario en el tramo Caballito-Liniers y la construcción de pasos a distinto nivel, vehiculares y peatonales,*

en el tramo *Liniers-Moreno de la línea Sarmiento*, sucesora técnica del Corredor Verde del Oeste.

Finalmente, en Agosto de 2006 se precalificó, por cumplir con los requisitos exigidos a través de una oferta viable, a una concertación empresaria denominada *Consortio Nuevo Sarmiento* (una Unión Temporal de Empresas conformada por IECSA Sociedad Anónima, la brasilera Constructora Norberto Odebrecht Sociedad Anónima, la italiana Ghella Societa Perazioni y la española COMSA Sociedad Anónima).

Sin embargo, demandas municipales principalmente provenientes desde los poderosos municipios de La Matanza y Morón (cuyo entonces intendente Martín Sabbatella bregó por la extensión del soterramiento en territorio provincial) se consagraron en una reconfiguración del "*Plan de Reacondicionamiento del Ferrocarril Sarmiento*", modificando las licitaciones originales para alcanzar, cuanto menos, la estación de Castelar. La imagen del proyecto en tanto "discriminador" entre habitantes de la Capital Federal y los partidos bonaerenses llegó a un grado amplio de difusión y se convirtió en bastión de demandas sociales específicas: la Coordinadora de Usuarios, Vecinos y Entidades de la Zona Oeste, por ejemplo, se nucleó bregando por la extensión de la obra de soterramiento más allá de sus límites originales (la estación de Liniers, última del recorrido en territorio porteño) para beneficiar a todos los municipios atravesados por el FC Sarmiento.

En esta etapa surgieron reacciones contra el proyecto que cuestionaban su pertinencia política y técnica, justificada en las perturbaciones del servicio -una problemática reconocida como especialmente acentuada en la línea Sarmiento, dada la elevada cantidad de pasos a nivel que posee y la densidad demográfica de las jurisdicciones que atiende en su recorrido; las demoras y accidentes en torno a sus barreras representan, como destaca Verónica Pérez (2012: 131), un límite estructural a las posibilidades de mejorar la frecuencia del servicio-. La solución óptima esbozada por especialistas consultados consiste en replantear la trinchera a 4 vías y sólo para el sector porteño, y complementariamente reconstruir a desnivel los cruces del segmento suburbano.

El 26 de septiembre de 2006, en una audiencia pública convocada por la Secretaría de Transporte, un repertorio de alrededor de 50 oradores rechazó unánimemente la propuesta oficial, en representación de autoridades municipales, vecinos y

usuarios del servicio. Las principales líneas de argumentación, según se relevó in situ, coincidieron en criticar los siguientes aspectos técnicos y sociales del proyecto:

-La discriminación supuesta en la aplicación de dos soluciones diferentes (soterramiento para el tramo porteño; pasos a distinto nivel para la sección bonaerense) en respuesta a un problema transversal, considerando además la proporción mayoritaria -circa 80%- de usuarios del Sarmiento con residencia en los partidos de la Zona Oeste y la relatividad del argumento esgrimido sobre la menor densidad poblacional de aquellos.

-Los impactos negativos (sobre el comercio, la calidad habitacional en zonas circundantes y la movilidad (principalmente peatonal) asociados a las soluciones a distinto nivel, a las que además se les asignó una fuerte correlación hipotética con determinadas modalidades delictivas y una falta de consideración de las dificultades motrices asociadas a la discapacidad y la edad.

-La ausencia, en contrapunto con lo requerido constitucionalmente, de estudios de impacto socioambiental cuyos resultados avalasen públicamente la validez de las licitaciones. Asimismo, se consideraron insuficientes tanto la información brindada como el tiempo ofrecido a los involucrados en el proyecto para alcanzar a conocer exhaustivamente sus principales características e implicancias sociales, ambientales, territoriales y económicas.

-El soslayo de las dimensiones sociales del proyecto en tanto inversión pública, principalmente guiado según sus opositores por un mero análisis de costo-beneficio.

-La dimensión simbólica de “muros” urbanos aprehendida en las soluciones a distinto nivel y su incapacidad, en última instancia, de ofrecer una respuesta sustentable frente a un futuro urbano con inminente desarrollo demográfico e incremento del tráfico.

A pesar de estas significativas resistencias desde la sociedad civil, el proyecto conservó una importante inercia política, como asimismo una notable persistencia en la agenda gubernamental. Muchos de los aspectos técnicos y urbanísticos del proyecto habrían sido decididos a través de conexiones entre los encargados de la

consultoría y los eventuales responsables de los trabajos de soterramiento, mermando así las hipotéticas condiciones de neutralidad requeridas para la licitación, adjudicación y ejecución de este tipo de obras de infraestructura. Aunque la Ley General del Ambiente (N° 25.657) instituye a la evaluación de impacto ambiental como un instrumento de gestión del territorio a nivel nacional, las auditorías de autoridades competentes y las audiencias públicas no resultarían estrategias de acabado control ciudadano sobre los dictámenes técnicos y los estudios de impacto.

A partir de la oficialización del proyecto en tres etapas (que superó mayormente indemne, entonces, las distintas resistencias profesionales, políticas y sociales planteadas frente a su proposición y futura realización), el soterramiento sería enarbolado como la obra de infraestructura ferroviaria más importante de los últimos 100 años, por un lado, aunque tampoco desaparecerían las perspectivas que lo consideran excesivamente ambicioso, costoso e incluso destructivo de las potencialidades del FC Sarmiento. Durante 2007 y 2008 se sucedieron numerosos anuncios sobre su realización, más ambiciosa que nunca antes dada su inédita extensión por fuera del territorio porteño hasta el partido de Moreno. Sin embargo, la crisis financiera internacional cuyo apogeo se identifica hacia mediados de 2008 problematizó la adjudicación de las licitaciones correspondientes.

En Diciembre de 2012, Odebrecht se transforma en accionista mayoritaria del CNS y el financiamiento (originalmente vinculado vía licitación a Ghella) se gestiona entonces a partir de un préstamo de u\$s 1.500 millones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) brasilero, cuya disponibilidad fue anunciada en Julio de 2013. Es interesante acotar que las empresas Ghella y Odebrecht fueron competidoras en la licitación para la construcción de los túneles aliviadores del arroyo Maldonado en la Ciudad de Buenos Aires. Desde el punto de vista tecnológico, el manejo de tuneladoras en sus diferentes variantes (inyección de material para balancear la presión, colocación automática de dovelas, etcétera) es una actividad significativamente especializada y concentrada a nivel mundial. En tal sentido, se identifica un interés específico para instalar la tecnología en distintos proyectos a realizar en el territorio de la República Argentina, acumulando sus ejecutores experiencia técnica, conocimiento de proveedores

locales y consultoras, relaciones con funcionarios y otros actores con capacidad de decisión, y puntaje para futuras licitaciones.

El soterramiento del Sarmiento fue considerado por la Academia Nacional de Ingeniería (2011) como una obra con *muy altos* requisitos de inversión, a la cual se le prevé un *alto* impacto urbanístico y en el transporte de las zonas reconfiguradas. Hacia 2011, las obras se daban por iniciadas, pero se asignaban ciertas demoras en la ejecución de los planes originales a “*problemas técnicos*”; entre sus potenciales beneficios se enumeraron reducción de accidentes, reducción de tiempos de viajes, renovación de estaciones, mejoras ambientales, valorización inmobiliaria e incorporación de suelo urbano. Aún así, se lo considera un proyecto relativamente escindido de la gestión territorial metropolitana; la ausencia de una agencia trans-jurisdiccional de coordinación relativiza cada dimensión de este masivo proyecto de infraestructura y lo pone en cuestión frente a alternativas más sencillas y económicas, como viaductos y puentes.

La versión del proyecto actualmente en ejecución (a través del *Consortio Nuevo Sarmiento*) incluye, según se pudo relevar en entrevistas realizadas, al menos tres puntos considerados unánimemente negativos:

- 1) El diseño subterráneo del proyecto impediría la combustión requerida por los motores diesel, que aún es una propulsión muy utilizada en trenes de mediana y larga distancia. Se cercenaría, así, una integración entre la red metropolitana y los servicios que se adentran en el interior de la Provincia de Buenos Aires.
- 2) No considera conexiones intermodales con otros transportes de la densa red metropolitana de Buenos Aires -por ejemplo, gran parte de la línea A del subterráneo porteño y el tramo final del soterramiento correrían en paralelo, a unos 200 metros de distancia, sin conexiones articuladas entre sí-.
- 3) En oposición a lo planteado por múltiples consultores durante las etapas de planeamiento, la versión definitiva contará con apenas 2 vías. Originalmente se consideraron tanto una extensión menor (para atender a la demanda efectivamente existente, significativamente distinta en la Ciudad de Buenos Aires que en su periferia; para los municipios bonaerenses se propusieron

diversas soluciones con cruces a nivel, pero un soterramiento a escala completa no es generalmente considerado pertinente) como un aprovechamiento de las obras para llevar el recorrido del Sarmiento a un sistema de 2 vías de ida y 2 vías de vuelta (aumentando no sólo las frecuencias, sino las posibilidades de intercalar distintos tipos de trenes simultáneamente).

En última instancia, no se identifican compatibilidades entre las características principales del proyecto y un desarrollo del transporte sustentable de la región; sus virtualmente nulas referencias a la intermodalidad, a la movilidad general de la RMBA o a otras iniciativas urbanísticas develan que no formaría parte de una planificación a escala regional o nacional. A principios de 2013, en un marco de elevada visibilidad mediática y candentes debates políticos alrededor de los ferrocarriles metropolitanos (fortalecidos desde una trilogía de accidentes acaecidos en la línea Sarmiento, especialmente la tragedia del 22 de Febrero de 2012, cuando una formación del Sarmiento colisionó contra los andenes de la terminal de Once, con un saldo de 51 víctimas fatales y 703 heridos, y finalizando como consecuencia la concesión del servicio a TBA), el Gobierno Nacional demostró una vez más el desfasaje entre las medidas anunciadas desde el escenario decisional y las políticas públicas de transporte al impulsar el *Programa de Infraestructura Ferroviaria*, retomando la antigua opción de construir pasos a desnivel -potencialmente incompatible con las propuestas de construir una trinchera a cielo abierto o bien soterrar el Sarmiento, que habían dominado la escena propositiva durante los primeros años del siglo XXI (véase *Tabla 3*)- sin cancelar formalmente al soterramiento, incluso tras las mencionadas complicaciones en la consecución del financiamiento necesario. El 28 de Agosto de 2013, el Decreto 1244/2013 dispone la creación de la *Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Moreno*, destacando que la magnitud de la obra a encarar amerita una “*unidad de acción (...) teleológica y ética*”. La Unidad Ejecutora aprovecharía la experiencia de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios en materia de grandes proyectos de infraestructura para conducir el soterramiento, con el acompañamiento de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte y la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El 28 de noviembre de 2013⁶ el Ministro Randazzo volvió a mencionar al soterramiento, asignando su demora a “una crisis internacional” que habría paralizado el financiamiento; las negociaciones entre el BNDES y la Unidad Ejecutora del soterramiento estarían en marcha. Aunque en Julio del mismo año se había anunciado⁷ la autorización, desde el BNDES, del desembolso de los primeros u\$s 1.500 millones requeridos para iniciar las obras del soterramiento, durante 2014 el litigio que Argentina entabló por el pago de su deuda externa reestructurada con el juez de Nueva York Thomas Griesa habría hecho mella en las negociaciones con Brasil. Hacia enero de 2015, el Ministro Randazzo admitía públicamente⁸ que el soterramiento no sería completado durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

Tabla 3: Historial de proyectos de reconfiguración del FC Sarmiento, 2000-2017.

PROYECTO	ERA	IMPULSORES / RESPONSABLES	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS	DEVENIR
<i>Corredor Verde del Oeste</i>	Circa 2000-2005	Gobierno Nacional, GCBA, Secretaría de Planeamiento Urbano, Consejo del Plan Urbano Ambiental, Corporación del Corredor Verde del Oeste	Túnel de 4 vías bajo nivel, para crear un parque lineal de aproximadamente 9.450 metros entre Caballito y Liniers. Propuesta de ampliar los espacios verdes.	Demandas municipales principalmente provenientes desde La Matanza (gobernada hasta fines de 2005 por Alberto Balestrini) y Morón (cuyo intendente Martín Sabbatella bregó por la extensión del soterramiento en territorio provincial) se consagran en una reconfiguración del "Plan de Reacondicionamiento del Plan Sarmiento", modificando las licitaciones originales para alcanzar, al menos, la estación de Castelar.
Soterramiento Once-Moreno	Circa 2006-2017	Secretaría de Transporte, licitación ganada por Consorcio Nuevo Sarmiento. Eventualmente, Unidad Ejecutora liderada por Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Túnel de 2 vías entre Caballito y Moreno, a realiar en 3 etapas: Caballito-Haedo (16.67 km), Morón-Castelar (3.95 km) e Ituzaingó-Moreno (14.09 km).	Audiencia pública en Septiembre de 2006. 2011: Llega la tuneladora "Argentina". 2012: Se monta el cabezal y se concreta el pozo de ataque en el obrador de Haedo. Problemas de financiamiento demoran el inicio de los trabajos; en Julio de 2013, se confirma el envío de los primeros u\$s 1.500 millones - aproximadamente, una tercera parte de los costos originalmente publicados- a través del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil.
Obras a desnivel por "Programa de Infraestructura Ferroviaria"	Enero de 2013	Ministerio del Interior y Transporte	44 pasos a desnivel.	29 de Mayo de 2013: el Ministro del Interior y Transporte Florencio Randazzo se reúne con intendentes de municipios atravesados por líneas metropolitanas.

⁶ Diario *Clarín*, Edición Digital, 28/11/13. Disponible online en: http://www.clarin.com/politica/Randazzo-anuncio-Sarmiento-llegan-febrero_0_1037896762.html.

⁷ Diario *Página/12*, miércoles 17 de Julio de 2013. Disponible online en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-224651-2013-07-17.html>.

⁸ Diario *La Nación*, martes 6 de Enero de 2015. Disponible online en: <http://www.lanacion.com.ar/1757876-randazzo-admitio-que-no-van-a-terminar-el-soterramiento-del-sarmiento-durante-este-gobierno>.

Fuente: Elaboración propia.

Demoras, controversias y mapa de actores: ¿un proyecto sin futuro?

Aunque el soterramiento no quedaría encuadrado bajo la categoría de *gran proyecto urbano* (por tratarse esencialmente de una obra de infraestructura), sí exhibiría el potencial de generar las transformaciones asociadas a tales mega emprendimientos: según Cuenya (2012: 16), “una modificación en la rentabilidad de los usos del suelo; una modificación funcional y físico-espacial; y una modificación de los mecanismos de gestión pública”. En otra coincidencia, también incluiría a intereses relacionados al mercado inmobiliario y a la industria de la construcción entre sus principales *stakeholders*, mientras que las oposiciones más encendidas provendrían de sectores sociales considerablemente diversos (expertos técnicos, sectores políticos de oposición, asociaciones de usuarios). El territorio a transformar cristaliza una extensa historia de proyectos -algunos de los cuales no tuvieron efectos concretos sobre la ciudad-. Por otra parte, se identifican ideas, intereses, y percepciones (véanse *Tabla 4* para actores gubernamentales y *Tabla 5* para actores de la sociedad civil) expresadas en un juego estratégico de presiones alrededor de una obra que trascendería al mero transporte.

El desarrollo del soterramiento se fundamenta en gran medida para atender al trazado del FC Sarmiento en tanto histórico causante de discontinuidades en la movilidad y la valorización de los distritos implicados. En un contexto de débil o meramente inexistente planificación sectorial con respecto al desarrollo del transporte -en donde “la falta de coordinación e integración interjurisdiccional es un dato permanente” (Barbero y Bertranou, 2015: 26)-, el sistema ferroviario de pasajeros de la RMBA registra un desempeño generalizable como deficiente; la densificación de su tráfico, por otra parte, se presenta como una alternativa cuestionable (Müller, 2011) tanto desde un punto de vista urbanístico como desde los elevados costos que supone el desarrollo de infraestructura -como, en un caso de magnitudes nunca antes manejadas en el país, el proyecto de soterramiento que analizamos-.

Siguiendo a Schweitzer (2012), se identificó la vigencia de las asociaciones forjadas entre el sector público y el sector privado en la construcción, mantenimiento y operación de infraestructura, material y servicios de transporte. Aunque el cambio

de gestión iniciado en 2003 introduciría una extensa consideración de planes territoriales estratégicos y efectivamente implementaría una saga de cambios, las inversiones y obras concretadas han sido generalmente diagnosticadas como insuficientes y tardías, como asimismo más asociadas a respuestas políticas coyunturales a una serie de demandas sociales y eventos trágicos que a una planificación urbanística deliberada e integral.

Tabla 4: Involucramiento, roles y posiciones de actores gubernamentales en relación al proyecto de soterramiento del FC Sarmiento.

Actor	Rol	Entrada en escena pública	Posición al respecto	Observaciones
Gobierno Nacional	Propositor público. Impulsor político. Aporte y/o consecución de los fondos requeridos.	Principal proponente e impulsor público del soterramiento del FC Sarmiento.	La Presidencia de la Nación Argentina anunció el soterramiento en 2006, oficializó la adjudicación de su realización en 2008 y enarbó al proyecto como una de las más importantes obras de infraestructura a realizarse en el contexto del Bicentenario.	El gobierno de Néstor Kirchner otorgó una importancia substancial a la cuestión ferroviaria, intentando implementar un Plan de Reorganización, Reconstrucción y Modernización de los Ferrocarriles que en última instancia sería infructuoso. Tras algunos años de merma de importancia, la tragedia de Febrero de 2012 llevaría al tema, y al FC Sarmiento en particular, a la cúspide de la agenda gubernamental nacional.
Ministerio del Interior y Transporte	Asistir en lo referente a políticas públicas en materia ferroviaria y para la concertación y vinculación entre actores del sistema de transporte mediante un "Coordinador de Enlace Ferroviario".	Conformado en Junio de 2012 para enfrentar la agravada problemática ferroviaria -al fusionar el Ministerio del Interior con la antigua Secretaría de Transporte, originalmente dependiente del Ministerio de Planificación-.	Habría importantes disidencias, tanto al interior del Ministerio como con respecto a otros órganos nacionales. Algunas de sus principales autoridades, como el Ministro Florencio Randazzo o el Secretario de Transporte Ferroviario Raúl Baridó, han otorgado declaraciones que ponen en duda el cumplimiento de los plazos declarados oficialmente o incluso la ejecución misma del proyecto.	
SOFSE / Trenes Argentinos Operadora Ferroviaria	Operadora estatal creada a través de la Ley de Reordenamiento Ferroviario de 2008, dependiente del Ministerio del Interior y Transporte. Actualmente a cargo del FC Sarmiento.	Sin emergentes destacables.	Rescindido el contrato a TBA, el soterramiento continuó siendo mencionado en la agenda política y los medios de comunicación como posible reconfiguración impulsada bajo gestión estatal.	
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Representar, conducir administrar e inspeccionar la realización del proyecto a través de un "Coordinador de Infraestructura".	El 28 de Agosto de 2013, el Decreto 1244/2013 dispone la creación de la Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Moreno, destacando que la magnitud de la obra a encarar amerita una "unidad de acción (...) teleológica y ética".	Órgano gubernamental encargado de la ejecución de obras públicas. Coordina la Unidad Ejecutora, entidad supervisora del proyecto, destacando sus impactos positivos sobre la frecuencia, el confort y la seguridad de los viajes, así como su "permeabilidad" urbana (por eliminar los pasos a nivel).	Participa a través de la Secretaría de Obras Públicas, por su experiencia en obras de gran envergadura.
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Evaluar y articular los mecanismos financieros necesarios para la puesta en marcha de la obra, a través de un "Coordinador de Enlace Económico".	A través de la Unidad Ejecutora, desde 2013.	Involucrado formalmente en la consecución del financiamiento y la conformación de la Unidad Ejecutora.	Involucrada a través de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Administradores públicos del distrito a ser más afectado por las posibles transformaciones territoriales generadas por el proyecto del Soterramiento. Prestatario y garante de la versión CVO.	Constante, proveniente de versiones anteriores de reconfiguraciones del FC Sarmiento.	Hacia 2007, el GCBA y el Gobierno Nacional entablaron un conflicto por la utilización de las playas ferroviarias porteñas. A partir del decreto de Desafectación 1723/2012, forjaron una alianza coyuntural para generar proyectos de urbanización en tales espacios, obteniendo así parte del financiamiento necesario para el soterramiento.	El rol del GCBA fue más nítido durante la etapa en la que se propuso el Corredor Verde del Oeste. Cuando el CVO dejó lugar al soterramiento en tres etapas, sus emergentes de participación y declaraciones públicas al respecto se diluyeron, habiendo pasado el proyecto a una égida de responsabilidad nacional.
Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y municipios bonaerenses implicados (Tres de Febrero, La Matanza, Morón, Ituzaingó, Merlo y Moreno)	Destinatarios de los efectos del proyecto. Formalmente, responsables inmediatos de las reconfiguraciones territoriales y la gestión concreta de las redes viales. El gobierno provincial detenta poderes legislativos sobre el territorio.	Demandas municipales: entre 2005 y 2006.	La Matanza, gobernada entonces por Alberto Balestrini, y la intendencia de Martín Sabbatella en Morón, bregaron por la extensión del soterramiento en territorio provincial. El resto de los municipios han oscilado entre la promoción local del proyecto, cierta indiferencia política y la realización de obras hipotéticamente incompatibles con la obra definitiva.	Estas demandas se consagraron en una reconfiguración del "Plan de Reacondicionamiento del Ferrocarril Sarmiento", modificando las licitaciones originales para alcanzar la estación de Moreno. Este cambio de escala afectaría negativamente, desde un punto de vista técnico, la pertinencia del proyecto. Morón consideró que el soterramiento podría generar un sub-centro residencial para clases medias y medias-altas en el actual obrador de Haedo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5: Involucramiento, roles y posiciones de la sociedad civil en relación al proyecto de soterramiento del FC Sarmiento.

Actor	Rol	Entrada en escena pública	Posición al respecto	Observaciones
Consortio Nuevo Sarmiento (CNS)	Adjudicatario de la ejecución de la obra. Hipotéticos encargados de los estudios de costo-beneficio y de impacto ambiental. Interesados en la aplicación de la tecnología involucrada en la tuneladora.	Oferta precalificada el 29 de Agosto de 2006, por cumplir con los requisitos exigidos. Adjudicación de los trabajos oficializada el 15 de Diciembre de 2008.	En tanto entidad ejecutora, CNS sería el mayor beneficiario de la obra tal como fue planteada en su versión de tres etapas. Hacia principios de 2015, el comienzo de los trabajos dependía del demorado financiamiento.	Unión Temporal de Empresas conformada por IECSA Sociedad Anónima, Constructora Norberto Odebrecht Sociedad Anónima, Ghella Societa Perazioni y COMSA Sociedad Anónima. En 2012, Odebrecht se transforma en accionista mayoritaria y el financiamiento (originalmente vinculado a Ghella) se gestiona entonces a partir de un préstamo del BNDES de Brasil.
Sector inmobiliario e industria de la construcción	Receptores de externalidades resultantes de las reconfiguraciones territoriales.	Sin emergentes destacables.	Adaptabilidad generalmente favorable a la realización de la obra por su hipotética valorización de los terrenos adyacentes.	Se relevaron croquis y maquetas exhibidas en inmobiliarias porteñas prometiendo una reconfiguración paisajística positiva gracias al CVO y/o al soterramiento.
Trenes de Buenos Aires (hasta 2012)	Concesionario operador del FC Sarmiento entre 1995 y 2012.	Sin emergentes destacables.	La postura de TBA con respecto al soterramiento habría sido, según las fuentes relevadas, cuanto menos neutral. En 2008 su vocero alegó que la obra representaría "la solución definitiva" para la problemática de la conectividad Norte-Sur y para mejorar la capacidad de transporte de la línea.	Las concesiones que le otorgaron la operación del FC Sarmiento a TBA consideraban la realización de obras puntuales a ser financiadas mediante la reinversión de venta de boletos, en última instancia no realizadas. Hacia 2006, se consideraba que su delicada situación financiera no era compatible con la magnitud del proyecto a encarar. No se identificó una transformación significativa del impulso a realizar el soterramiento tras su desvinculación y su pasaje a operación estatal.
Asociaciones de profesionales de la arquitectura, la ingeniería y el urbanismo	Consultoría, debates profesionales, foros.	Múltiples.	La ANI consideró que los costos del soterramiento excederían a su vez por sí alto impacto urbanístico y en el transporte de las zonas reconfiguradas; se lo pone en cuestión, además, ante la conveniencia de alternativas más sencillas de implementar o de mayor relación con una gestión metropolitana. Desde el CPAU también se elevaron voces críticas contra la realización de la obra, especialmente en relación a dimensiones técnicas, como la cantidad de vías.	La SCA fue invitada a definir, junto a la ANSES, la modalidad de implementación de los proyectos destinados a reconfigurar las playas ferroviarias porteñas, una de las fuentes de financiamiento del soterramiento.
Organizaciones de usuarios y/o ciudadanos afectados por el proyecto	Destinatarios de los efectos del proyecto, deliberadamente organizados al respecto	Según la versión del proyecto en cuestión. Primeras demandas colectivas: hacia 1998.	Ambivalentes. La diputada Lilia Saralegui canalizó la oposición vecinal a la realización de un túnel en Boyacá, rechazando tanto los pasos a desnivel como la trinchera a cielo abierto en pos de bregar por un proyecto más ambicioso y considerado de mayor beneficio para el habitante de las zonas adyacentes. Sin embargo, en 2006 una audiencia pública rechazó unánimemente la propuesta oficial, criticando aspectos sociales y técnicos del proyecto en representación de autoridades municipales, vecinos y usuarios.	La Coordinadora de Usuarios, Vecinos y Entidades de la Zona Oeste, por ejemplo, se opuso al cerco andivandálico, los túneles y los puentes, y defendió la extensión del proyecto de soterramiento a lo largo de su recorrido provincial.
Pasajeros del FC Sarmiento	Destinatarios de los efectos del proyecto en cuanto a movilidad.	2005-2011: Estallidos de violencia colectiva por parte de pasajeros, vinculados a la deficiente calidad del servicio (Pérez, 2012). 2012: Tragedia de Once, aumento significativo en la visibilidad de la problemática.	Inicial indiferencia, luego relativo interés e incluso participación, eventualmente escepticismo y en última instancia -tras las tragedias- ambigüedad: desde obra utópica que vendría a reconfigurar un servicio extremadamente deficiente hasta paradigma de promesa política incumplida.	Desconocimiento generalizado sobre las características técnicas de la obra y sobre sus implicancias para el confort, el tiempo de viaje y la seguridad de los pasajeros.
Habitantes de zonas adyacentes, potencialmente afectadas en caso de realizarse las obras proyectadas	Destinatarios de los efectos del proyecto en cuanto a revalorización inmobiliaria y reconfiguraciones territoriales.	Como miembros de demandas y agrupaciones colectivas, hacia 1998.	Ambigüedad basada en desconocimiento extendido de los posibles efectos urbanos del proyecto.	Desconocimiento extendido sobre las características técnicas de la obra y sobre el paisaje urbano resultante en caso de realizarse.

Fuente: Elaboración propia.

Al recorrer el historial de los planes de reconfiguración de la línea FC Sarmiento (erigida desde principios del siglo XX en la principal causante de la segmentación Sur/Norte de una ciudad urbanizada parcialmente por fuera de la planificación estatal) se evidencia la ausencia de una perspectiva integral, potencialmente conducente a soluciones de largo plazo. La oscilación de las decisiones entre “soluciones extremas” (propuestas de supresión de líneas; reconstrucción área o subterránea de los tendidos existentes) y la ocasionalmente resistida aplicación de la metodología evaluada como de mayor conveniencia por los expertos del área (cruces viales a distinto nivel) es muestra, creemos, de la falta de maridaje entre las políticas públicas, las consideraciones técnicas y las demandas sociales principalmente provenientes de pasajeros y vecinos, la mayoría de quienes habitan en municipios cuya población han crecido -con las únicas excepciones de Tres de Febrero y Morón- a un ritmo significativamente superior al de la misma Capital Federal durante los últimos años.

La participación ciudadana en torno a las potenciales reconfiguraciones de la línea Sarmiento ha sido fluctuante tanto en intensidad como en orientación, aunque su incidencia sobre el devenir de las diversas versiones del proyecto ha sido, en general, limitada: aunque las principales demoras y transformaciones en la ejecución del soterramiento tendrían más que ver con dificultades en la obtención de un financiamiento de la magnitud requerida, con reconfiguraciones políticas en determinadas organizaciones públicas o privadas involucradas, o con especificaciones técnicas, este caso podría demostrar que -a diferencia de algunas de las políticas analizadas por Oszlak (1991) para un período autoritario- en un régimen plenamente democrático la sociedad civil sí está logrando modificar el destino de un proyecto que no avala a través de conflictos, resistencias y argumentaciones muchas veces alimentadas por saber experto o por funcionarios públicos con capacidad de decisión.

Esta ambiciosa obra, originalmente propuesta para superar los inconvenientes estructurales de la extremadamente controversial línea Sarmiento, exhibe entonces una pertinencia fuertemente relativizada basándose en la relación entre sus potenciales costos y el impacto efectivo que se le prevé. ¿Optarán sus responsables directos por reformular las condiciones de la licitación para

reorientar la enorme cantidad de recursos estipulados (en la magnitud de los u\$s 4.500 millones), para -como recomiendan numerosos expertos- dedicarse a alternativas menos disruptivas o a una restauración de la red metropolitana de trenes de pasajeros?

¿Se concretará por presión de sus *stakeholders* a pesar de las severas falencias identificadas, confirmando las hipótesis sobre la permeabilidad que los impulsores e interesados estarían teniendo en las evaluaciones técnicas y ambientales, a través de estudios de impacto ambiental o audiencias públicas pervertidas en tanto instrumentos de control ciudadano? ¿Está relativizada la pertinencia de determinados proyectos “estratégicos” desde la perspectiva de una planificación urbana integral, comprometida en tanto el Estado estaría tácitamente delegando capacidad de decisión?

La ejecución del soterramiento se encuentra, hacia principios de 2016, demorada principalmente por razones presupuestarias: inesperadamente, el presidente Mauricio Macri anunció su reactivación, pero incluso sectores críticos a su gobierno hacían aún más hincapié en las presuntas irregularidades económicas vinculadas a la licitación de las obras que a sus eventuales impactos sociales y urbanos⁹. Tras más de 15 años de reconfiguraciones y conflictos, los sucesivos intentos de transformar la trama del Sarmiento en un subterráneo parquizado habían generado una extensa saga de controversias socio-técnicas: actores inicialmente legos interpelaron diagnósticos expertos y llevaron la discusión a esferas que trascendieron el conocimiento profesional involucrado en primera instancia.

BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA NACIONAL DE INGENIERÍA (2011): *Estudio Estratégico Preliminar: Accesos a la Región Metropolitana de Buenos Aires. El transporte ferroviario y los*

⁹ El prestigioso periodista Horacio Verbitsky, por ejemplo, consideraba en Abril de 2016 que (...) "*el soterramiento del ferrocarril del Oeste, a cargo de una empresa familiar del presidente, será una obra muy positiva para los pasajeros y el entorno urbano, mejorará la calidad de vida en su traza y permitirá buenos negocios inmobiliarios, pero no equilibrará en nada la balanza comercial*". Diario Página/12, domingo 3 de Abril de 2016. Disponible online en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-296078-2016-04-03.html>

subterráneos. Documento N° 2. Instituto del Transporte de la Academia Nacional de Ingeniería, Buenos Aires.

BARBERO, José y Julián BERTRANOU (2015): *Una asignatura pendiente: Estado, Instituciones y política en el sistema de Transporte*. Documentos de Trabajo del Instituto de Transporte, Documento N° 1. Serie Estudios del Transporte. Universidad Nacional de San Martín.

CUENYA, Beatriz *et al.* (2012): *Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Café de las Ciudades, Buenos Aires.

FELDER, Ruth (1994): "El Estado se baja del tren: la política ferroviaria del gobierno menemista". En *Realidad Económica* N° 123, Abril-Mayo de 1994. Buenos Aires.

KRALICH, Susana (2009): "Procesos de urbanización y movilidad cotidiana en la ciudad posfordista. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en X Jornadas Argentinas de Estudios de Población. San Fernando del Valle de Catamarca. 4, 5 y 6 de noviembre de 2009.

MARTÍNEZ, Juan Pablo (2000a): "Los pasos a nivel de la línea Sarmiento - las idas y vueltas de un problema insoluble". En *Realidad Ferroviaria*, n° 18, Enero / Febrero.

MARTÍNEZ, Juan Pablo (2000b): "Soterramientos, trincheras y viaductos". En *Realidad Ferroviaria*, Mayo-Junio de 2000. Pp. 39-42.

MARTÍNEZ, Juan Pablo (2008): "El problema de la interferencia ferro-vial". En *Encrucijadas*, N° 42.

MARTÍNEZ, Juan Pablo (2012): "El soterramiento del ferrocarril Sarmiento, Caballito-Haedo-Moreno. Génesis de un proyecto". En *Jornadas de Transporte Metropolitano*, Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana (CETAM), FADU-UBA. Viernes 10 de octubre de 2012.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010a): Libro de Gestión 2009-2010. Bicentenario: Somos parte de la historia. Plan de Fortalecimiento de la Gestión Estratégica. Buenos Aires. -MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN (2010b): Grandes Obras de infraestructura del Bicentenario argentino. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

MÜLLER, Alberto (2011): "Transporte y patrón socioeconómico: relaciones, implicancias, equívocos". En: *Voces en el Fénix*, Año 2, N° 9. ISSN: 1853-8819. Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

MOLINA Y VEDIA, Juan (1999): *Mi Buenos Aires herido. Planes de desarrollo territorial y urbano (1535-2000)*. Del Arco Iris - Colihue, Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Humanitas CEDES, Buenos Aires.

PÉREZ, Verónica (2012): *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, 2002-2010*. Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Director: Julián Rebón. Buenos Aires.

RED DE LA GESTION ASOCIADA DEL OESTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (GAO), RED SUR DEL CONURBANO DE LA CIUDAD METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (SurCo), FLACSO (1999): "El Ferrocarril y la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires". Viernes 3 de Diciembre de 1999, Salón Dorado de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ROCCATAGLIATA, Juan Alberto (1987): *Los ferrocarriles en la Argentina. Un enfoque geográfico*. Colección Temas, Eudeba, Buenos Aires.

SCHWEITZER, Mariana (2011): "La Construcción del Territorio a partir de las redes ferroviarias" en KULLOCK, David *et al.*: *Debates sobre Ciudad y Territorio. Los aportes del CIHaM*. FADU-Nobuko, Buenos Aires.

TORRES, Horacio (1993): *El mapa social de Buenos Aires 1940-1990*. Serie Difusión 3. Dirección de Investigaciones, Secretaría de Investigación y Posgrado. FADU-UBA, Buenos Aires.

GLOSARIO DE SIGLAS

ANI: Academia Nacional de Ingeniería

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CNS: Consorcio Nuevo Sarmiento

CVO: Corredor Verde del Oeste

FCO: Ferrocarril del Oeste

FC: Ferrocarril

GAO: Red de Gestión Asociada del Oeste de la Ciudad de Buenos Aires

MCBA: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

PUA: Plan Urbano Ambiental

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires

SBASE: Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado

TBM: Tunnel Boring Machine (tuneladora)

El evento urbano. La ciudad como un sistema complejo lejos del equilibrio.

Sara María Boccolini

Magíster en Gestión y Desarrollo Habitacional- Universidad Nacional de Córdoba
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Instituto de Investigación de la Vivienda y del Hábitat (IINVIHAB - UNC),
Argentina

E-mail: saraboccolini@gmail.com

Fecha de recepción: 05/02/2016

Aceptación final del artículo: 09/05/2016

Las ciudades han sido siempre protagonistas del desarrollo de las civilizaciones, y más aún hoy, cuando la humanidad ha comenzado a ser, en su mayoría, urbana. Con miras a la cumbre Hábitat III, es crucial definir un marco conceptual para desarrollar estrategias concretas y fundamentadas para operar en las ciudades. Confrontando directamente con las concepciones hegemónicas urbanas, positivistas y deterministas, este artículo reconstruye el concepto de "urbanidad" desde el enfoque sistémico, entendiendo la ciudad como un sistema complejo lejos del equilibrio, estocástico y abierto a su entorno, en el que el sinecismo (la intensidad y variedad de intercambios de recursos e información entre diferentes actores) es clave para desarrollar la condición urbana. Dentro de este marco conceptual, se analizan las líneas estratégicas propuestas para Hábitat III, verificando su rol como catalizadoras de la urbanidad perdida en nuestras aglomeraciones urbanas.

Palabras clave: sistemas complejos; sinecismo; Hábitat III; urbanismo; desarrollo urbano; evento urbano

The Urban Event. Cities as complex systems far from equilibrium.

Cities have always been involved in the development of civilizations, even more today, when humanity has begun to be mostly urban. Looking forward to HABITAT III summit, it is crucial to define a framework to develop concrete and grounded strategies to operate within cities. Directly confronting positivists-and-determinists hegemonic conceptions, this article rebuilds the concept of "urbanity" from the systemic approach, understanding cities as complex systems far from equilibrium, both stochastic and open to their environment. In cities, sinoecism (intensity and variety of resources and information exchanges between actors) is key to developing urban condition. HABITAT III strategic lines are analyzed within this conceptual framework, verifying their role as catalysts of lost urbanity in our human conglomerations.

Keywords: complex systems, sinoecism, Habitat III, urbanism, urban development, urban event

Introducción.

Aunque las ciudades son algo casi tan viejo como la humanidad, la disciplina de los estudios urbanos tal como la conocemos hoy tiene sólo algo más de un siglo de existencia. Sin embargo, pareciera que el urbanismo y el planeamiento se dan por vencidos a poco de comenzar. Quizás es demasiado apabullante la evidencia de que los problemas que se pretendían resolver en las ciudades no hacen más que crecer y ganar en complejidad e importancia. Es evidente la frustración al ver que los estudios destinados a conocer y diagnosticar la ciudad y las herramientas de planificación derivados de ellos producen daños colaterales (dependencia del transporte privado, pérdidas de suelo rural periurbano, expulsiones, gentrificación) e incluso llegan a acrecentar los factores negativos que debían reducir o eliminar (mayor huella de carbono, mayor segregación social y económica). A pesar de todo el esfuerzo y recursos invertidos, la brecha entre la ciudad planeada por los urbanistas y la ciudad construida que vemos cada día, aumenta más y más¹.

Como en tantas ocasiones a lo largo de la historia, aparecen los que ven a la ciudad como caldo de cultivo de todos los males de la sociedad, y proponen un rechazo total al "mal urbano", en pos de un idílico escenario pastoral donde no tengan cabida los males de la sociedad moderna. Esto no se debe sólo a la nostalgia de un escenario pastoral ideal, sino a la persecución de una idea de comunidad recreada bajo un "espíritu comunitario" que nos proteja del "mundo embotador de la disolución social, el materialismo y egoísmo orientados al mercado"(Harvey, 2005: 191).

Otros urbanistas exaltan la ciudad genérica, difusa, anónima, resultado de un conjunto de fragmentos extraños entre sí que lo único que comparten es pertenecer al mismo proceso de acumulación de los beneficios para unos pocos y

¹ Si juzgamos superficialmente según el estado actual de las ciudades del mundo, a las futuras generaciones no les va a parecer que esta civilización sea especialmente agradable. Cada ciudad tienen ahora su parte (...) de empobrecimiento concentrado y desesperación humana, de malnutrición y enfermedades crónicas, de infraestructuras que se desmoronan o están agotadas por el esfuerzo, de consumismo sin sentido y derrochador, de degradación ecológica y excesiva polución, de congestión, de desarrollo económico y humano aparentemente frustrado, y de disputas sociales a veces encarnizadas, que van desde la violencia individualizada de la calle hasta la delincuencia organizada (...), pasando por ejercicios de control social propios de un estado policial, hasta enormes movimientos cívicos de protesta (...) exigiendo un cambio político-económico. (...) hablar de la ciudad del siglo XX es invocar una pesadilla distrópica en la que todo cuanto se considera peor en el carácter fatalmente defectuoso de la humanidad se amontona en algún agujero infernal de desesperación (Harvey, 2005: 178).

los costos sociales y económicos para los demás; ven esta dinámica como el único escenario urbano posible, y lo aceptan como condición de la posmodernidad.

Algunos profetas incluso anuncian la muerte de las ciudades. Expertos y políticos afirman que la globalización y las nuevas tecnologías de la información marcan el fin de su importancia económica y política.

Sin embargo, en contra de sus las previsiones, las ciudades siguen siendo el destino de las migraciones a nivel mundial. La población urbana superó a la rural², consolidando una tendencia progresiva que estima que en el año 2050 el 66% de los seres humanos vivirán en centros urbanos. La mitad de la población mundial vive en centros urbanos de más de 500.000 habitantes; una de cada 8 personas vive en una megaciudad de entre 5 y 10 millones de habitantes. Y la mayoría de estas mega ciudades está concentrada en el hemisferio Sur, donde los países subdesarrollados concentran las mayores tasas de urbanización (UN-Hábitat, 2014).

Pero los centros urbanos no sólo concentran la población; son los centros de poder económico y político. Y en lugar de volverse obsoletas por la dispersión de medios y actores en el territorio, continuamente concentran nuevas funciones de gestión y servicios altamente especializados de los que son, a la vez, productores y mercado de consumo (Sassen, 2000).

Y a pesar de su imagen negativa -fundamentada en innegable evidencia empírica-, las ciudades también han sido históricamente asociadas a una mayor calidad de vida, oportunidades de desarrollo y progreso. Dentro de los sistemas urbanos la humanidad ha dado sus frutos más importantes. Los puntos más altos y más bajos de la historia humana han sido gestados en las ciudades. Allí se han desarrollado los avances tecnológicos, cambios culturales, revoluciones, y, por qué no, los modelos sociales y espaciales que han significado su propia destrucción.

Pero si bien hay un sólido consenso sobre el rol protagónico de las ciudades en la historia de la(s) civilización(es) humana(s), esto no es tan así en cuanto a la definición de esta condición urbana o la forma en la que podemos incidir para optimizar los procesos de desarrollo urbano relacionados con la sostenibilidad ambiental, social, económica y gobernabilidad. Según Reyner Banham (1971: 137),

² El 54% de la población mundial es urbana en el año 2014 (UN-Hábitat, 2014)

La tasa de fracaso de la planificación urbana es tan alta en todo el mundo que uno sólo puede maravillarse de que la profesión no se haya dado por vencida hace mucho; la historia del arte de la planificación es como un cubo de basura gigante de suntuosos pero olvidados proyectos en papel.

Los conflictos -migraciones urbanas, crisis sociales, económicas, ambientales, funcionales- parecen ir siempre un paso adelante de los planes propuestos para resolverlos. Las intervenciones urbanas pierden su efectividad y pertinencia en el corto o largo plazo, pareciendo fútil cualquier intento de lograr dirigir procesos verdaderamente sostenibles y eficientes de desarrollo urbano. El ritmo de los acontecimientos sobrepasa nuestra capacidad de asimilarlos. Como observa Sachs (1988:343, cit. por Harvey, 2005: 186), "los urbanistas, al igual que los economistas, están preparados para la última batalla que ganaron."

Para superar esta contingencia, las Naciones Unidas han convocado globalmente a la cumbre Hábitat III, en un escenario donde es crucial definir estrategias concretas para operar en las ciudades. No sólo para lograr un desarrollo sostenible sino para aumentar su eficiencia y evitar el colapso que parece inevitable, dadas las aceleradas tasas de crecimiento, congestión, huella de carbono y disminución de la calidad de vida (incluso bajo normas mínimas de subsistencia). La idea central es una renovada apuesta por los centros urbanos, definiendo estrategias tendientes a lograr mayor inclusión y accesibilidad. Se plantea la necesidad de una planificación diversa, que permita tanto el acceso a la vivienda y servicios básicos como a espacios públicos seguros para todos; que sea eficiente energéticamente, resiliente frente a los cambios climáticos, que promueva la salubridad pública y ambiental; vibrante, combinando usos y con un desarrollo económico multiescalar y diverso; impulsando la creación de nuevo conocimiento y el intercambio de información; que amplíe la participación a todos los ciudadanos, con políticas hechas por y para las personas que la habitan (UN-Hábitat, 2013, 2016b)

Pero debido a la historia de amor-odio y frustración constante que tenemos con las ciudades, ¿vale la pena renovar esta apuesta?

Todos los principios de UN-Hábitat parecen razonables y estar llenos de buenas intenciones. Pero los mayores esfuerzos, la inversión económica y política que

implica este nuevo cambio de estructuras de planificación ¿se justifica solamente por la "buena voluntad"? ¿Qué garantías hay de que el esfuerzo y los gastos se verán recompensados, y no crearán nuevos problemas, echando todo por la borda en algunos años?

¿Cuál es la diferencia entre este nuevo planteo estratégico y los anteriores, o incluso en algún otro paradigma que aparezca en un futuro cercano y que contradiga lo logrado ahora? ¿Es capaz de detener el círculo vicioso de experiencias fallidas y desperdicios de recursos tanto económicos como sociales?

Este artículo pretende orientar el análisis de estas cuestiones bajo una nueva hipótesis, que implica un cambio en la comprensión del modo en que funciona una ciudad a lo largo del tiempo. En primer lugar, se propone un nuevo enfoque para estudiar la condición urbana, paralelo a los tradicionales que se han puesto en práctica en las últimas décadas: La ciudad es un hecho complejo: deben ser igual de complejos los abordajes para conocerla, explicarla y, por supuesto, intervenir en ella; muchos de los problemas para conceptualizar lo urbano pueden atribuirse a esa complejidad, pero también a que la conceptualización de lo urbano no era la correcta.

Con base en este marco conceptual-operativo, se establecerán las variables que determinan la sostenibilidad y eficiencia de un sistema urbano. Esto permitirá establecer la viabilidad y efectividad de las políticas propuestas no sólo por UN-Hábitat, sino por tantos otros, redoblando la apuesta por el futuro de nuestras ciudades.

La ciudad nunca fue una máquina.

Los orígenes del planeamiento urbano moderno están en los procesos de urbanización acelerados que ocurrieron en Europa desde mediados del siglo XIX y hasta principios del siglo XX: Ante la evidencia de que la "mano invisible" del mercado no ordenaría "naturalmente" este crecimiento (Naredo, 2015), se realizaron esfuerzos sin precedentes para organizar ambiental y socialmente ciudades de una magnitud nunca antes alcanzada, cuyo nivel de congestión era señalado como la causa de todos los problemas que emergían en los crecientes centros urbanos: las medidas que estructuraban las políticas urbanas apuntaban, por un lado a controlar físicamente el crecimiento, logrando la descentralización

de la población y segregando usos, y por otro, evitar el hacinamiento, disminuyendo la densidad edilicia y habitacional, y estableciendo nuevos *standards* espaciales de ocupación del suelo y dimensiones de locales habitables.

Las políticas higienistas y paternalistas combinaban de forma más o menos explícita metas de mejoramiento de la calidad de vida de las clases trabajadoras con la reducción de posibilidades de revueltas políticas y sociales. En la configuración de estas políticas jugaba un papel muy importante la corriente reduccionista y mecanicista imperante en la época, consagrada gracias a los avances tecnológicos y productivos que originaron la era de industrialización.

Bajo la perspectiva mecanicista, la ciudad era una gran máquina, similar a las fabricadas por el hombre, y formada por componentes elementales, con un orden geométrico simple y exacto, de "una claridad deslumbrante y una armonía arrebatadora" (Jacobs, 1967: 27). Su funcionamiento podía deducirse estudiando sus elementos constitutivos básicos y descubriendo los mecanismos que los ponían en funcionamiento.

El enfoque determinista presentaba la ciudad como un mecanismo que funcionaba de acuerdo a criterios fijados de forma apriorística y externa, en un proceso de diseño que define excluyentemente su forma de operación³, y que no deja lugar al "informalismo" o el azar; la ciudad era una construcción física que podía organizarse con éxito -diseñarse- a fin de controlar, modificar o promover determinados procesos sociales y productivos.

La disciplina del urbanismo se forjó en esta visión parcial y reduccionista que refleja de alguna forma también la concepción liberal de las ciencias sociales⁴ desde la que se deducen las grandes ramas que estructuraron la disciplina urbanística. Sociólogos, geógrafos, arquitectos, planificadores y economistas operan desde sus mundos conceptuales particulares y se dedican sólo a desarrollar los aspectos del problema urbano ligados a su especialidad.

³ La ciudad adquirirá el carácter de una empresa estudiada por adelantado y sometida al rigor de un plan general. (...) la ciudad ya no será más el resultado desordenado de iniciativas accidentales, [y su crecimiento] no llevará más a este inhumano revoltijo que es una de las plagas de las grandes ciudades (...) El azar cederá a la previsión, el programa sucederá a la improvisación (...) El alma de la ciudad será vivificada por la claridad del plan (...), un orden que lleve en sí mismo su propia poesía (CIAM, 1957: 130-132)

⁴ La ideología liberal implicaba el argumento de que la pieza central del proceso social era la delimitación cuidadosa de tres esferas de actividad: la relacionada con el mercado, el estado, y la 'personal' (...) El estudio de estas tres esferas llegó a denominarse ciencias políticas, economía y sociología (Wallerstein, 1999: 22).

Jane Jacobs (1967:155) compara esta metodología con el relato sufí de varios ciegos que palparon un elefante y luego reunieron sus averiguaciones parciales para entender como era. Otros autores lo comparan con los procesos de vivisección y a los instrumentos de ordenamiento urbano como métodos taxidérmicos. Pero el mundo natural -dentro del cual se encuentra el hombre y todas sus creaciones tangibles e intangibles, entre ellas la ciudad- no puede explicarse o entenderse de una forma tan parcial y simplista, hecho que señalan diversos investigadores a la luz de la evidencia empírica⁵. Las deficiencias de este modelo se hacen cada vez más evidentes, tanto por su concepción simplista de causa-efecto entre entorno físico y comportamiento social, como por la falta de previsión de cualquier modificación que pudiera sufrir lo urbano o su contexto, a excepción de aquéllos cambios promovidos por el plan.

Pero, ¿cómo separar la dimensión social de la cultural, de la económica, política, incluso de la espacial? Las motivaciones e impulsos de los actores son el resultado de la interacción entre éstas. Una decisión en el ámbito económico tendrá raíces sociales y políticas; una decisión social será definida por motivos políticos y económicos -familiares, laborales-; el ámbito físico y natural influirá a su vez sobre estas decisiones, y será modificado simultáneamente por ellas; ya no pueden considerarse estos campos por separado.

Las tendencias emergentes en planeamiento urbano contemporáneo plantean una ruptura con las líneas conceptuales y operativas hegemónicas: entienden la naturaleza dinámica, compleja e interdependiente de los centros urbanos, planteando procesos de intervenciones iterativas con el sistema urbano de forma continua y flexible; estructurando el análisis con un enfoque que entiende a la ciudad como un sistema complejo, un nodo que esa la vez un conjunto de procesos internos y parte de una red mayor de actividades humanas sobre el territorio.

Los planificadores son ahora más circunspectos en lo referente a su capacidad de predecir y controlar eventos en el sistema urbano, y más conscientes de las consecuencias sociales, económicas y ambientales de sus decisiones. Según Melvin

⁵ Lewis Mumford (1945: 489 y ss.) critica la concepción determinista de las ciudades industriales, ya que la planificación urbana mecanicista niega la complejidad y simultaneidad de lo urbano, y la contrapone a la planificación abierta como instancia superadora. Ver también los trabajos de Fumihico Maki (1964); Christopher Alexander (1987); Jane Jacobs (1971); Henri Lefebvre (1975); Manuel Castells (1999); Nikos Salingeros (2005); David Harvey (1977); Salvador Rueda (2011); Peter Hall (1996); entre otros.

Weber, "[h]emos comprendido mal el 'caos urbano', que probablemente es un orden nuevo cuyas cualidades son la complejidad y la diversidad" (1963, cit. por Chadwick, 1973: 75).

La condición de incertidumbre del desarrollo urbano implica un proceso constante de monitoreo, aprendizaje y ajuste en los objetivos y herramientas de intervención; la metodología de análisis prioriza el estudio de la interacción entre variables del sistema urbano, planteando escenarios futuros posibles y determinando escenarios deseables como objetivos a corto y mediano plazo.

Conceptos como el bien común ya no se dan por sentados, sino que se trabaja legitimando y dotando de transparencia a los procesos que determinan los criterios de intervención, a la vez que se fomentan la gobernanza de los actores implicados. Se prioriza establecer objetivos y criterios compartidos con una implementación flexible antes que planes y proyectos impuestos sobre el territorio. La inclusión significa ahora también integrar la multiplicidad de intereses, capacidades y objetivos de los actores involucrados en el desarrollo urbano. El planeamiento es colaborativo, y abierto a cambios y ajustes de acuerdo al desarrollo urbano a lo largo del tiempo. Los análisis e intervenciones dependen cada vez más de su contexto local, reflejando la diversidad de tradiciones y culturas en diferentes criterios de intervención, metodologías y desarrollo de instrumentos. Por otro lado, el foco en las transformaciones físicas para lograr transformaciones económicas y sociales es ahora mirado con escepticismo.

La ciudad como sistema complejo.

La esencia de las ciudades reside en sus procesos internos (Jacobs, 1967: 460).

La complejidad de la ciudad fue abordada por numerosos estudiosos de lo urbano: El enfoque sistémico, que entiende a la ciudad como un sistema complejo en desarrollo, ha sido propuesto como marco interpretativo e instrumental de la ciudad desde la geografía (Harvey, 1977), la sociología (Luhmann, 1998) la biología (Rueda, 2005) y el urbanismo (Jacobs, 1967, 1971; Salingaros, 2005; Soja, 2008; Batty, 2013).

Se entiende como sistema un conjunto de elementos que es más que la suma de sus partes: es un enfoque que se concentra en los procesos de relación y los principios básicos de organización.

El físico Lawrence Henderson influenció con su temprano uso del término 'sistema' para denominar organismos vivos y sistemas sociales. A partir de aquel momento, 'sistema' ha venido a definir un todo integrado cuyas propiedades esenciales surgen de las relaciones entre sus partes, y 'pensamiento sistémico' la comprensión de un fenómeno en el contexto de un todo superior. Esta es, en efecto, la raíz de la palabra 'sistema', que deriva del griego *synistánai* (reunir, juntar, colocar juntos). Comprender las cosas sistémicamente significa literalmente colocarlas en un contexto, establecer la naturaleza de sus relaciones (Capra, 2009: 47).

Mientras que el enfoque mecanicista, reduccionista o atomista hace énfasis sobre las partes o elementos que componen un sistema, el que hace hincapié en el todo se denominó primero holístico y, desde los avances científicos y epistemológicos del siglo XX, como sistémico. Desarrollado originalmente por matemáticos, biólogos organicistas, psicólogos de la *Gestalt* y ecólogos en los años 30 del siglo pasado, se vio reforzado luego por los descubrimientos de la física cuántica en la naturaleza atómica y de las partículas subatómicas.

El planteamiento sistémico opera en términos de conectividad/accesibilidad, relaciones/intercambios/sinergia y contexto, por lo que las propiedades de las partes sólo se comprenden en su relación con el conjunto. La complejidad deviene de las interacciones, no de los actores en sí mismos. Los elementos que conforman un sistema pueden ser muy simples, pero la densidad en las interacciones, hace que los patrones y procesos más complejos emerjan paulatinamente.

La identificación de un sistema completo implica dotarlo de un sentido que sus componentes no poseen; un sentido funcional, explicativo, epistemológico, que a su vez justifica su identificación/delimitación dentro de un contexto más amplio: el sentido de un sistema no sólo se define por sus elementos y procesos constituyentes, sino también por los procesos y elementos del contexto que no son parte de él.

Al conceptualizar la ciudad como un sistema complejo, se plantea una visión alternativa de la lógica de producción y desarrollo de la condición urbana. Se construye una perspectiva para definir lo urbano entendiendo la simultaneidad y la compleja interrelación de las dimensiones social, económica, política y espacial, así como la diversidad entre actores, recursos⁶ y flujos de intercambio. Se evidencia la multiescalaridad de estas interrelaciones, en la que fenómenos de escala micro tienen incidencia en fenómenos desencadenados en la macro escala, y viceversa. “El mundo aparece entonces como un complicado tejido de acontecimientos, en el que las conexiones de distinta índole alternan o se superponen o se combinan, determinando así la textura del conjunto”(Heisenberg, cit. por Capra, 2009: 50).

En contrapartida al enfoque analítico -donde debe aislarse un elemento para su estudio-, el análisis sistémico estudia fenómenos en relación con un contexto mayor, con énfasis en los procesos sinérgicos que los generan y reproducen de forma dinámica a través del tiempo: la condición dinámica que deriva de esta interrelación entre componentes, no sólo internamente sino también con el entorno, genera un proceso dialéctico de adaptación y evolución que aleja definitivamente los sistemas urbanos de los sistemas deterministas como las máquinas. La variable tiempo y la variable contexto recobran así un protagonismo que se había perdido en la tradicional construcción conceptual de una ciudad.

Dialéctica entre las estructuras culturales y el territorio.

La ciudad es un sistema abierto a su contexto socio-territorial, que, sin embargo, posee lógicas de funcionamiento internas intrínsecas. Un sistema urbano es el resultado de un agregado de componentes (actores) espacialmente localizados y arraigados en un territorio determinado, administrando los recursos a su disposición de acuerdo a estructuras sociales, políticas, económicas, y buscando resolver o satisfacer ciertas demandas o intereses, formando una aglomeración dentro de un contexto territorial y social más amplio. Las interrelaciones del sistema dependerán simultáneamente de las características particulares de cada uno de los elementos que lo componen y de las condiciones creadas por esa

6 Los recursos no se limitan a los naturales, sino que incluyen además aquéllos construidos por el hombre. Pueden tener valor tecnológico, en cuanto su valor depende de la capacidad de acceder a ellos y aprovecharlos, y cultural (social, económica, psicológica y simbólica) ya que dependen de la valoración que se haga de ellos (Harvey, 1977: 69, 144).

interacción en un medio determinado, ya que "los sistemas no tienen estructura sino propiedades estructurales" (Giddens, 1998: 94).

Es imposible determinar la causalidad entre un grupo humano -y sus estructuras socio-culturales-económicas- y el espacio, siendo ambos parte de un proceso de retroalimentación recíproca (dialéctica) que evoluciona a lo largo del tiempo. La estructura territorial y la estructura cultural se interrelacionan entre sí, siendo a la vez causa y producto una de la otra (Lefebvre, 1975; Soja, 2008). El territorio impone condiciones específicas⁷ para definir los patrones de asentamiento humano que a su vez lo transforman: la ciudad es mucho más que la construcción de estructuras humanas sobre el territorio, y mucho más que las instituciones y estructuras sociales generadas por un grupo humano asentado en un lugar determinado. En otras palabras, la ciudad no es simplemente un mecanismo físico y una construcción artificial: está implicada en los procesos vitales de las gentes que la forman; es un producto de la naturaleza, y, en particular, de la naturaleza humana (Park, 1999: 31).

Las ciudades son nodos en la red de actividades humanas en el territorio.

La trama de la vida está constituida por redes dentro de redes. En cada escala y bajo un escrutinio más cercano, los nodos de una red se revelan como redes más pequeñas. Tendemos a organizar estos sistemas, todos ellos anidando en sistemas mayores, en un esquema jerárquico situando los mayores por encima de los menores a modo de pirámide invertida, pero esto no es más que una proyección humana. En la naturaleza no hay un `arriba' ni un `abajo' ni se dan jerarquías. Sólo hay redes dentro de redes (Capra, 2009: 54-55).

La ciudad se entiende como un sistema abierto al territorio pero autónomo: el medio únicamente desencadena los procesos sistémicos, no los especifica ni dirige. El sistema se desarrolla entre la tendencia integradora que lo condiciona como parte de una red mayor y la tendencia autoafirmante que preserva su autonomía individual; estas dos tendencias son opuestas y, al mismo tiempo, complementarias. Sus continuos cambios estructurales en respuesta al medio -y

⁷ Condiciones geográficas, geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas, de flora, fauna, etc.

consecuentemente su continua adaptación, aprendizaje y desarrollo- definen la lógica dinámica e inmanente del desarrollo urbano.

Esta evolución y adaptación no queda limitada al sistema en sí sin afectar al medio, ya que éste último está conformado por una red de sistemas de mayor o menor complejidad capaces de reaccionar a los cambios. Así, conceptos como la adaptación darwinista están siendo dejados de lado en favor de los de co-evolución y co-adaptación, en un proceso dialéctico que se desarrolla a través de la sutil interacción entre competición y cooperación, creación y adaptación mutua.

La eterna diferencia entre lo rural y lo urbano (¿qué es campo? ¿Qué es ciudad?) Se plantea fútil, y se define lo urbano como la condensación de actividades humanas (sociales, culturales, económicas, políticas) en un espacio determinado (un lugar, un paisaje, un territorio) parte de una red de relaciones más amplia. Lo que comúnmente llamamos ciudades, o centros urbanos son simplemente nodos en la compleja red de actividades humanas a escala global, de índole cultural, económico-productiva, política. Estas actividades poseen su propia fuerza gravitacional: tienden a atraer a otras actividades similares o complementarias y a agruparse entre sí. Y es por eso que se organizan en el territorio formando redes de relaciones entre nodos a escala local, regional, global.

Nunca ha sido casual la generación de aglomeraciones urbanas en el territorio. La distribución de actividades e intercambios en el territorio es un proceso que se organiza de la forma más eficiente posible, de acuerdo al contexto físico espacial y los actores involucrados, dentro de una estructura más o menos jerárquica, con fines de coordinación, cooperación, control e intercambio. Esta red de actividades humanas sobre el territorio genera nodos de aglomeración de funciones y población de diversa naturaleza, articulados con el entorno y con otros nodos: una ciudad no es sólo un centro de coordinación de su *hinterland* rural; su desarrollo está impulsado principalmente por las relaciones de intercambio que establece con otros centros urbanos de mayor o menor importancia en la red territorial (Jacobs, 1971: 43).

Se evidencia aquí la relación directa entre lo que llamamos ciudad y el paisaje circundante -rural o suburbano-, pero también entre distintos nodos y regiones parte del sistema humano que se distribuye en el territorio. La ciudad no es un enclave, ni puede compararse a un *grumo* en la red de actividades construida en el

territorio, sino que debe entenderse como un elemento particular dentro de un sistema complejo de relaciones.

La red de actividades humanas en el territorio es un sistema funcional integral, donde la sinergia entre las ciudades y el territorio circundante es determinante, más allá de la oposición rural/urbano desarrollada por numerosos autores⁸. Este enfoque simplifica las concepciones de bordes urbanos, archipiélagos, aéreas metropolitanas, conurbaciones, etcétera, al entender el sistema territorial-cultural como un todo articulado. Al mismo tiempo se descubre la condición de red compleja que configuran estas relaciones; de los flujos de actividades, personas, bienes e ideas, distribuidos de manera heterogénea en el territorio, donde los nodos -centros urbanos- son parte indisoluble de un sistema mayor.

Homeostasis. Entropía.

Con el mismo derecho que cualquier organismo vivo, las sociedades constituyen 'organismos abiertos'. Constantemente importan energía [del contexto] y la transforman en energía exportable. (...) Los 'sistemas abiertos' se caracterizan además por su negenteopía, es decir, por su facultad de frenar el proceso universal de crecimiento de la entropía, que lleva toda forma de organización a la desorganización y a la muerte (Dalle, F. et al., 1971, cit. por Bourdieu, 2003: 25).

La ciudad procesa elementos externos (recursos, población, información) que permitan disminuir sus niveles de entropía⁹ y desarrollar cierto nivel de organización interna. Este proceso obtiene "orden desde el ruido": un sistema no "importa" simplemente orden desde su entorno, sino que absorbe materia rica en energía y la integra en su propia estructura, procesándola de acuerdo a un patrón interno de organización.

Los sistemas de actividad de una ciudad se alimentan de su entorno: la ciudad transforma alimentos, energía e información de su entorno (su región) para balancear la producción de entropía del sistema urbano y para proveer lo

⁸ Véase Paul Singer, 1998: 26-30; Henri Lefebvre, 1975: 87-90; Christian Topalov, 1979; Karl Marx, [1932] 1987; Lewis Mumford, 1945; entre otros.

⁹ Los sistemas complejos tienden a la entropía -el estado más probable, y el que necesita un nivel de energía nulo o casi nulo para mantenerse-, lo que quiere decir que evolucionan del orden al desorden (la entropía puede entenderse como energía dispersada, desorganizada e irre recuperable). "...significa que todo sistema cerrado tiende al estado de máxima probabilidad, que se corresponde con el estado de máximo desorden y menor gasto energético." (Capra, 2009: 201)

necesario para el crecimiento del sistema, al tiempo que produce una gama de productos de desecho que devuelve a su medio ambiente regional. Tales sistemas sobrevivirán (es decir, mantendrán su orden interno o subsistemas) tanto tiempo como sean capaces de importar más energía que la que precisan para transformaciones y desarrollo. Necesariamente, tanto bienes, energía, actores e información son intercambiados constantemente con el contexto. Los sistemas urbanos controlan y regulan así su funcionamiento mediante el *feedback* con el medio, con objeto de mantener su régimen de desarrollo permanente (Chadwick, 1973: 62).

El estudiar la condición urbana como un sistema complejo abierto pone en relieve estos intercambios del centro urbano con un territorio más o menos extenso, y con otros nodos de la red. Esta dinámica de desarrollo genera bucles de retroalimentación¹⁰, que son, procesos dinámicos no lineales de desarrollo que definen el comportamiento del sistema urbano a lo largo del tiempo, de forma mucho más compleja que los procesos de causa-efecto de un sistema determinista.

Cualquier perturbación no tendrá un único efecto, sino que sus consecuencias repercutirán en patrones en constante expansión. De hecho, puede verse amplificada por circuitos de retroalimentación independientes, capaces de llegar a ocultar la fuente original de la perturbación (Capra, 2009: 308).

Estos múltiples bucles de retroalimentación en procesos abiertos, fueron definidos por Jane Jacobs como un "proceso de innovación específicamente urbano, crecimiento endógeno y desarrollo y difusión regional, tanto centrífugo como centrípeto" (cit. por Soja, 2008: 84), ya que los bucles de retroalimentación son los procesos que permiten la reacción de los elementos del sistema frente a las condiciones planteadas internamente o por el contexto y regular su desarrollo¹¹.

¹⁰ Un bucle de retroalimentación -feedback loop- es una disposición circular de elementos conectados causalmente, en la que una causa inicial se propaga alrededor de los eslabones sucesivos del bucle, de tal modo que cada elemento tienen un efecto sobre el siguiente, hasta que el último 'retroalimenta' el efecto sobre el primer eslabón en que se inició el proceso. Las consecuencias de esta disposición es que el primer eslabón ('input') se ve afectado por el último ('output'), lo que se traduce en la autorregulación de todo el sistema, al verse modificado el estímulo inicial a lo largo de cada recorrido por el circuito (Capra, 2009: 76).

¹¹ ...las ciencias sociales han usado numerosas metáforas para describir procesos auto-reguladores en la vida social. Los más conocidos son quizás 'la mano invisible' reguladora del mercado de la teoría económica de Adam Smith, los 'frenos y equilibrios' de la Constitución de los Estados Unidos

Es esta lógica la que permite a las ciudades, según sus circunstancias, generar simultáneamente procesos de homeostasis, que determinan la resiliencia del sistema urbano (frente a una fluctuación, el sistema tiende a mantener su condición inicial de equilibrio mediante mecanismos de retroalimentación negativa que reducen la desviación del sistema) y procesos de aprendizaje, adaptación y evolución (donde las fluctuaciones son tan fuertes que empujan al sistema a través de una situación de inestabilidad hacia nuevas propiedades estructurales, relativamente más estables frente a esa situación).

Los bucles de retroalimentación están directamente definidos por las interrelaciones entre los elementos del sistema urbano y los recursos que poseen para recibir, procesar e intercambiar información con el medio. Por lo tanto, los procesos en los que un sistema complejo abierto -como la ciudad- puede procesar la información y desencadenar simultáneamente sinergias internas y dialécticas con el contexto, ya sea conservando su estado inicial o adaptándose a la nueva situación, dependen directamente de la cantidad y calidad de las interrelaciones del sistema. A medida que estos procesos sean más numerosos y diversos, el sistema incrementará su capacidad de interactuar con el entorno y organizarse internamente.

Esto explica la hiper estabilidad desarrollada por los sistemas complejos, como las ciudades y las estructuras sociales, que pueden soportar cambios muy intensos - cualitativa y cuantitativamente-en el contexto o internamente, y sin embargo, conservar las propiedades organizativas que los caracterizan. Y contrapone esta

de América y la interacción entre tesis y antítesis de la dialéctica de Hegel y Marx. Todos los fenómenos (...) se pueden expresar mediante bucles de retroalimentación, si bien ninguno de sus autores lo hizo explícitamente (Capra, 2009: 80).

En estos procesos, pueden distinguirse dos lógicas de funcionamiento: la autoequilibrante (o retroalimentación negativa) y la autorreforzadora (o retroalimentación positiva).

La retroalimentación negativa orienta los procesos dentro de ciertos parámetros de control. Permite encontrar el equilibrio del sistema en un entorno variable (homeostasis). Los sistemas urbanos intercambian información, recursos e incluso actores con el entorno, pero conservan la capacidad de mantener sus procesos internos más o menos estables, en un equilibrio dinámico.

La retroalimentación positiva, en cambio, amplifica los procesos; desencadenando una evolución en el comportamiento de un sistema. En los sistemas lineales, pequeños cambios tienen pequeños efectos; en los sistemas no lineales, pequeños cambios pueden tener efectos enormes, amplificadas en bucles de retroalimentación autorreforzadora. Esta lógica procedimental puede llevar al sistema más y más lejos del equilibrio, cuando nuevas formas de (des)orden pueden surgir espontáneamente, originando el desarrollo y la evolución (Capra, 2009: 184).

Los procesos de retroalimentación no tienen connotaciones positivas o negativas per se, sino que deben analizarse en el contexto particular de un sistema en un entorno determinado, de acuerdo a los recursos disponibles y la persecución de objetivos definidos.

híper estabilidad a las estructuras deterministas de los sistemas lineales, incapaces de explicar los mecanismos de resiliencia, adaptación y evolución de los sistemas complejos.

La ciudad es un patrón en el tiempo.

Una ciudad puede ser reconocida a pesar de que diariamente cambian los elementos que la conforman: algunos de sus habitantes emigran, otros mueren; llegan nuevos pobladores a habitarla y nacen más personas. Las industrias, empresas y comercios se instalan allí, se desarrollan y quiebran o se trasladan total o parcialmente a otras ciudades. Lo que en un momento determinado fue un basural se transforma en reserva natural; un teatro en sede de un partido político o estacionamiento; una cervecería es abandonada y habitada después por okupas, desplazados a su vez para instalar allí un proyecto comercial y hotelero exclusivo. Una ciudad puede originarse como mercado en un cruce de caminos y devenir centro universitario, nodo de desarrollo industrial o capital administrativa de un país.

La naturaleza de las ciudades es inestable, dando continuamente lugar a procesos continuos de cambio, crisis y adaptación. Sin embargo, podemos reconocer a la misma ciudad en todas sus etapas; incluso cuando es trasladada completamente a otro lugar, debido a desastres naturales o proyectos de infraestructura, epidemias o guerras. La clave de esto es que intuitivamente ya entendemos a las ciudades como una estructura compleja que se mantiene estable a pesar de estar lejos de una situación de equilibrio, porque conserva patrones de desarrollo particulares. El enfoque sistémico concibe a la ciudad como "un patrón en el tiempo" (Johnson, 2003: 94), definido por su estructura interna, que sólo puede explicarse como un proceso no-lineal.

Los sistemas complejos abiertos a su entorno, que conservan una estructura interna que los define a pesar del constante cambio en los elementos que los componen a lo largo del tiempo fueron denominadas como estructuras disipativas por Ilia Prigogine e Isabelle Stengers (1994). Las características de una estructura disipativa no pueden deducirse de las propiedades de sus partes, sino que son consecuencia de su organización: Las inestabilidades dentro del sistema conducen a tensiones y crisis que generan nuevas formas de organización (Capra, 2009:

112). Aparecen espontáneamente nuevas estructuras y nuevos procesos, como reacción frente a estados de crisis o tensiones dentro del sistema, creando niveles más complejos de organización, con una diversidad creciente procesual y estructural (Giobellina, 2011: 113). Frente a una fluctuación, los bucles de retroalimentación desencadenan procesos de adaptación y evolución exclusivos de cada sistema que lo alejan cada vez más del estado inicial. La evolución en el tiempo de una ciudad es un proceso irreversible: aunque se articulen procesos de "retroalimentación negativa" para revertir procesos desencadenados en el sistema urbano, no es posible volver a la situación original; el sistema podrá recrear condiciones similares a las originales, con patrones de desarrollo equivalentes aunque los elementos implicados ya no sean los mismos.

Esta capacidad de autoorganización está vinculada estrechamente a la resiliencia y adaptabilidad dada por las interconexiones y bucles de retroalimentación. Las probabilidades de supervivencia del sistema -de superar la crisis- pero también de la capacidad de producir innovación y desarrollo a través de procesos de aprendizaje, adaptación y evolución. La emergencia de nuevas estructuras y procesos que respondan a las condiciones existentes -que es característico de la auto-organización- se da únicamente cuando el sistema está lejos del equilibrio, y cuando hay procesos y conexiones no lineales entre los componentes del sistema, como los bucles de retroalimentación (positiva o negativa). "Los procesos en condiciones lejos del equilibrio, corresponden a una delicada interacción entre oportunidad y necesidad, entre fluctuaciones y leyes deterministas" (Ilya Prigogine, cit. por Capra, 2009: 204). Pero a pesar de las distintas fluctuaciones, hay patrones más o menos permanentes, que pueden ser rastreadas en las estructuras culturales y espaciales de una ciudad, ya que nada desaparece sin dejar rastros:

... como artefacto físico, la ciudad contemporánea tiene muchas capas. Forma lo que podríamos decir un palimpsesto¹², un paisaje compuesto, hecho de diversas formas

¹² Ver también el concepto de "palimpsesto urbano" de André Corboz (2004), que define el territorio como un "proceso" de acciones en marcha; un "producto" resultante de la acumulación de estados pasados de sí mismo; y también como un "proyecto" de futuros probables y de intenciones; véase también Françoise Archer, 2004: 27; Henri Lefebvre, 1975: 69-76 y Lewis Mumford, 1945: 283.

construidas unas encima de otras en el transcurso del tiempo. En algunos casos, las capas más antiguas son de origen verdaderamente antiguo (...) Pero incluso ciudades de fecha relativamente reciente se componen de diversas capas acumuladas en diferentes fases del barullo de crecimiento urbano caótico engendrado por la industrialización, la conquista colonial, la dominación neocolonial, oleada tras oleada de inmigración, y también de especulación inmobiliaria y modernización (Harvey, 2005: 186).

Hacia una definición de la condición urbana.

Las lógicas generativas de las aglomeraciones urbanas en el territorio que se han desarrollado hasta este punto son útiles para explicar la dinámica de los nodos en la red de actividades y poder proyectar intervenciones efectivas a fin de orientar su desarrollo. El concepto de redes dentro de redes que establecen relaciones dialécticas entre ellas y con el territorio con procesos no lineales de co-adaptación y co-evolución es la base en la cual se entiende el fenómeno urbano. Sin embargo, las mismas lógicas de desarrollo pueden encontrarse en cualquier asentamiento humano a lo largo de la historia y en cualquier rincón del planeta. ¿Qué es lo que determina la "urbanidad" de un asentamiento?

Una primera aproximación a la condición urbana determina que está presente sólo en algunas aglomeraciones humanas. Y que en estos nodos las actividades ya no se centran en la explotación de los recursos naturales sino en actividades derivadas de éstas, como son la gestión y el intercambio. Las ciudades son aglomeraciones que dependen, por lo tanto, de una producción agrícola con excedentes del territorio circundante que garantice la supervivencia de una población urbana que no se dedica, directamente, a la explotación de los recursos naturales. Sin embargo, los nodos que aglomeran funciones no rurales incluyen también a villas, poblados, los antiguos mercados en encrucijadas de caminos, complejos industriales, etcétera. Para alcanzar la condición urbana el nodo debe tener, además, otras particularidades. ¿Qué es lo que caracteriza a estos nodos de actividades que llamamos ciudades? ¿Qué diferencia a un centro urbano de un centro rural, un poblado, un suburbio?

Muchos autores comienzan a definir la condición urbana desde lo social, cultural, político, económico y, por supuesto, desde lo físico-espacial. Sin embargo, los centros urbanos parecen escapar a estas definiciones.

De acuerdo a la ciudad mercado proto-burguesa/liberal de Weber ([1921]1987) o la ciudad transformador-eléctrico brauderiana, (Camagni, 2005), ¿qué tienen para ofrecer las ciudades nuevas producidas por el régimen socialista corporativista *sui generis* en China o las ciudades desarrolladas en la ex Unión Soviética? ¿O las ciudades estado griegas, consideradas cuna del régimen democrático, pero habitadas por una abrumadora mayoría de esclavos y extranjeros sin derechos civiles?, ¿O las ciudades que pertenecían al Imperio Romano, cuyos habitantes tenían prohibido mantener sus instituciones políticas, religiosas y económicas, incluso de propiedad de la tierra (Coulanges, 2006)?

Igualmente pierden pertinencia los criterios de cualificación meramente funcionales, ya que a lo largo de la historia nos encontramos con ciudades mercado, puerto, industriales, sedes de gobierno o instituciones religiosas, educativas, y militares. ¿Qué punto de comparación comparten el Manchester industrial de Friedrich Engels, el Chicago de Robert Park, la Brasilia institucional de Lucio Costa o la Jerusalén espiritual de los últimos cuatro siglos? ¿La Milán ideal de Leonardo DaVinci en el renacimiento, la Utopía de Thomas More, la *Ville Radieuse* de LeCorbusier?

Y aunque la mayor parte de los investigadores estén de acuerdo en la noción de aglomeración-nodo para comenzar a definir la ciudad, ¿en qué punto una aglomeración rural deviene urbana? ¿Es igual el número mínimo de una población para ser considerada urbana en Argentina, Estados Unidos, Alemania, Sudáfrica o China? Y puestos a hablar de cantidades, ¿existe un número máximo de personas para que una ciudad pueda funcionar sin colapsar, al no poder ya reducir su entropía? ¿Los 5.000 ciudadanos de Platón, los 30.000 de la ciudad jardín de Ebenezer Howard, los 50.000 de las *New Towns* inglesas ¹³ o los 10.000.000 de la ciudad nueva de Shenzhen en China?

Incluso si tratamos de definir lo urbano a través de la densidad demográfica en el territorio, las alternativas son dispares, desde las densidades de Tokio/Yokohama (11.400 hab/km²) hasta las densidades de París (1.098 hab/km²) (Demographia, 2014), pasando por las suburbanizaciones norteamericanas: ¿Cómo puede

¹³ Que sin embargo llegaron a más de 200.000 después de 30 años.

establecerse una escala de comparación entre Greenwich Village de Jane Jacobs, y Los Ángeles de Edward Soja?

Las ciudades se extienden en el territorio, conurbándose o generando nuevas centralidades. El término "centro urbano" se hace obsoleto para definir las grandes aglomeraciones y los nuevos archipiélagos urbanos que se consolidan a nivel global ¿Dónde acaba la ciudad de Boston? ¿Al llegar a Rhode Island o en Washington? ¿Dónde acaba la ciudad de San Diego? ¿Antes o después de cruzar el río Tijuana?

Y hablando de áreas metropolitanas, Warrington es un satélite de Manchester, o de Liverpool? ¿Princeton pertenece al área urbana de New York o de Philadelphia?

La ciudad parece escapar a todo intento de definirla y, por consiguiente, a todo plan para dirigir su devenir. Una y otra vez los centros urbanos parecen mutar o reinventarse a sí mismos, escapando a cualquier intento de construir una disciplina urbanística pertinente. Se materializa aquí una verdadera carrera entre Aquiles y la tortuga¹⁴ en la que el objeto de estudio parece estar siempre un paso adelante de los intentos de aprehenderlo.

Sin embargo, hay algunas características que trascienden las épocas históricas, las barreras culturales y territoriales, y nos permite definir cualidades que hacen posible reconocer la condición urbana de una aglomeración humana, y construir una mayor comprensión del fenómeno urbano.

El evento urbano. Sinecismo. Masa crítica.

Una ciudad como Londres (...) es algo muy extraño. Su colosal centralización, este amontonamiento de dos millones y medio de seres humanos en un mismo lugar ha multiplicado el poder de esos dos millones y medio cien veces, definiendo a Londres como capital financiera a escala mundial (Engels, [1844]2015: 57).

¹⁴ Paradoja de Zenón de Elea: Aquiles, llamado "el de los pies ligeros", decide salir a competir en una carrera contra una tortuga. Ya que corre mucho más rápido que ella, y seguro de sus posibilidades, le da una gran ventaja inicial. Al darse la salida, Aquiles recorre en poco tiempo la distancia que los separaba inicialmente, pero al llegar allí descubre que la tortuga ya no está, sino que ha avanzado, más lentamente, un pequeño trecho. Sin desanimarse, sigue corriendo, pero al llegar de nuevo donde estaba la tortuga, ésta ha avanzado un poco más. De este modo, Aquiles no ganará la carrera, ya que la tortuga estará siempre por delante de él (Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Paradojas_de_Zen%C3%B3n#La_paradoja_de_Aquiles_y_la_tortuga).

La ciudad, tal como la encontramos en la historia, es el punto de concentración máxima del poderío y la cultura de una comunidad. (...) Aquí, en la ciudad, los beneficios de la civilización son múltiples y variados; aquí es donde la experiencia humana se transforma en signos visibles, símbolos, normas de conducta y sistemas de orden (Mumford, 1945: 11).

El fenómeno primario generador de la condición urbana son las combinaciones o mezclas de usos, los procesos de intercambio simultáneos y diversos en un espacio determinado. Es "la producción social del espacio urbano en tanto contexto o hábitat material y simbólico distintivo para la vida humana" (Soja, 2008: 36), que comprende tanto aspectos formales -o construidos- como dinámicos -o de procesos-. Esta multiplicidad de actores y actividades supone una mayor concentración de intercambios en un lugar determinado, más o menos constantes a lo largo del tiempo, y una cierta redundancia cualitativa en esos procesos.

Sólo algunos de los centros que aglomeran actividades en el territorio comienzan a ganar en complejidad e intensidad de intercambios redundantes hasta lograr una masa crítica tal que genera una evolución en la organización sistémica del nodo en cuestión. Siguiendo una especie de teoría de la epigénesis¹⁵ de las ciudades (Jacobs, 1971: 144), la condición urbana de las aglomeraciones humanas en el territorio se genera cuando, partiendo de un conjunto de elementos simples, la intensidad de intercambios es tal que se producen procesos de innovación y desarrollo de gran diversidad gracias a ellos: Los procesos de diversificación e innovación -económicos, pero también políticos, sociales, culturales- son producto de los intercambios intensos, múltiples y simultáneos que sólo pueden ocurrir en un centro urbano." [La dinámica urbana se compone] no solamente de accesibilidad y contactos, sino también aquello que potencialmente nace de estos contactos, el cambio y el desarrollo urbano" (Burguess, 2005).

¹⁵ En Biología, según la epigénesis, un embrión se desarrolla a partir de un huevo/cigoto en el cual no existen componentes miniatura de órganos pre-existentes. Por extensión, en teoría de sistemas se incluyen los mecanismos que permiten a un determinado individuo modificar ciertos aspectos de su estructura interna o externa como resultado de la interacción con su entorno inmediato. La epigénesis representa por tanto el proceso de "sintonización" final mediante el cual cada individuo se adapta de forma eficiente a su entorno a partir de las capacidades contenidas en su código genético. Los genes son parte de una red compleja de interacciones que se retroalimenta y, por ende, no actúan como identidades independientes.

El sistema experimenta una "transición de fase"¹⁶ (Johnson, 2003: 99) partiendo de una mera aglomeración humana a un centro productor de sinergia y desarrollo. Revoluciones tecnológicas y culturales como la edad de oro de Atenas, el renacimiento o el iluminismo fueron producidas por esta sinergia generada en las ciudades. De la misma forma, la concentración de actividades de intercambio de bienes, luego servicios, y posteriormente, información acerca de ellos, conlleva una concentración de poder que pone a los nodos en una posición privilegiada dentro del territorio y estructura la red de nodos a escala regional y global.

Los bucles de retroalimentación potencian y transforman a estos procesos, a los recursos y los actores involucrados en ellos. Pero es necesario que estos procesos se desarrollen con cierto grado de redundancia.

La redundancia de procesos de intercambio implica la posibilidad de realizar un mismo intercambio de múltiples maneras distintas. Esto puede traducirse en una completa falta de eficiencia en un sistema mecanicista, pero es lo que posibilita el desarrollo de nuevas formas de intercambio y la creación de nuevos bienes, servicios e ideas, y es la particularidad de los sistemas complejos como las ciudades, los grupos sociales o los ecosistemas. "Las ciudades funcionales complejas son las que tienen un alto grado de redundancia en el uso del concepto de la red" (Salingaros, 2005: 5).

Los sistemas fordistas y luego post-fordistas se oponen lógicamente a este planteo, ya que produce sistemas poco eficientes y poco prácticos desde el punto de vista de la producción de bienes para el consumo; la redundancia implica de alguna manera un desperdicio de recursos que podrían utilizarse de manera racionalizada. Pero la multiplicación de canales de intercambio, actores con similares intereses e instituciones marco de procesos posibilita la creación *espontánea* de nuevos bucles de retroalimentación en el sistema, es decir, la capacidad de generar sinergia creadora.

Esta particularidad se traduce en numerosas posibilidades de lograr desarrollo e innovación -en procesos de producción de bienes y servicios, pero también en estructuras sociales, políticas, económicas y producciones artísticas-, no sólo en su

¹⁶ En termodinámica, una transición de fase es el paso de una fase a otra. Un ejemplo son los cambios de estado (transiciones entre los estados de agregación de la materia, gaseosa, líquida, sólida), aunque el concepto también se refiere a cualquier otra transformación entre fases.

estructura interna, sino que también pueden ser exportadas al territorio rural circundante e intercambiadas con otros centros urbanos¹⁷.

Estos conceptos escapan a las variables funcionales, de población mínima o densidad demográfica que se usan tradicionalmente para definir un centro urbano. La condición urbana no se logra aumentando el tamaño de la aglomeración, ni la cantidad de los actores que intervienen -como indicaría la lógica desarrollista de crecimiento económico usada por la mayoría de los Estados para definir la condición urbana de sus aglomeraciones de población en el territorio- sino que depende de la intensidad y variedad de intercambios, casuales o no, entre los actores urbanos.

La filosofía del *zoning* desarrollada desde mediados del siglo XIX en Alemania - pero consagrada definitivamente a principios del siglo XX, en Estados Unidos por Edward Bassett y en el resto del mundo por el CIAM-, impide el encuentro e interacción entre actores de diversos grupos socio-económicos y culturales; incluso entre distintas actividades, no importa el grado de complementariedad o sinergia que puedan desarrollar en conjunto. Sus fundamentos han sido la mayor racionalidad funcional, higiene y, por supuesto, control de la renta del suelo urbano. Sin embargo, las mezclas complejas de usos y actores diferentes no suponen promiscuidad y caos funcional que devienen en pauperización urbana. Por el contrario, representan una forma de orden compleja y altamente desarrollada, donde son importantes las múltiples posibilidades de intercambio inesperadas dentro del sistema urbano, la "sinergia aleatoria", que es posible en un centro urbano.

Las extensiones urbanas monofuncionales y que tienden a agrupar barrios homogéneos cultural y económicamente disminuyen exponencialmente la posibilidad de encuentros entre personas (e ideas) diferentes: El "drama social" de una ciudad ya no se encuentra en los suburbios (Mumford, 1937). Además, suele estar complementada con un sistema de conexiones basado en el automóvil particular, cuya lógica se basa en viajes largos a través de vías rápidas que

¹⁷ Esto es aprovechado, por ejemplo, por las grandes compañías internacionales, que eligen ubicar sus sedes de innovación y desarrollo en los centros urbanos más vibrantes, y junto a los de otras empresas con intereses similares. Lo que para una concepción fordista significaría una competencia innecesaria, se explica por las posibilidades generadas en economías de cercanía y aglomeración, y la sinergia producida en intercambios de información y recursos.

conducen directamente al destino, eliminando interacciones directas aleatorias o encuentros a lo largo de la vía, o lo que es lo mismo, la posibilidad de intercambiar información entre otros actores o sobre el contexto durante el trayecto realizado; la información procesada visualmente a alta velocidad es muy baja comparada con la que es posible asimilar a velocidades menores, o directamente en trayectos a pie, junto a otras personas en un espacio multifuncional¹⁸.

Por otro lado, la diversidad y la redundancia aumentan exponencialmente la flexibilidad y resiliencia de un centro urbano para adaptarse a cambios externos o internos que afecten su funcionamiento, y evolucionar constantemente. Jane Jacobs (1971: 81-90) ejemplifica esto mostrando la situación de aglomeraciones de gran tamaño, pero homogéneas social y productivamente: las ciudades compañía, cuya falta de diversidad -lo cual no implica falta de divisiones de trabajo, sino pocos procesos productivos alternativos- impide un verdadero desarrollo innovativo, limitándose a crecer demográficamente o espacialmente pero nunca alcanzan el dinamismo de una verdadera ciudad; y utiliza para esto el ejemplo profético de Detroit en Estados Unidos. Max Weber ([1921] 1987) y Saskia Sassen (2010) hablan de la "condición urbana" presente en las pequeñas ciudades medievales y perdida en las grandes aglomeraciones de la época industrial: A pesar de su gran tamaño, estas mega aglomeraciones son estructuras mucho más simples, donde un cambio externo -por ejemplo, en las cadenas productivas internacionales- produce el colapso de todo el sistema, al no tener una estructura con la flexibilidad suficiente para impulsar actividades productivas alternativas para su población. Estas ciudades se caracterizan por tener una idiosincrasia de "pequeño pueblo", que contrasta fuertemente con su tamaño relativo, incluso con su productividad económica o uso de recursos.

La noción de intensidad de intercambios -de bienes, ideas, servicios, problemas- para definir la condición urbana, que va más allá de la densidad física, se denomina sinecismo. Este concepto fue propuesto de forma más o menos explícita por varios autores, siendo Jane Jacobs (1971) y Henri Lefebvre (1975) los principales en desarrollar el concepto, luego retomado explícitamente por Edward Soja (2008),

¹⁸ Además, tiene mayor gasto por persona/km -en referencia a costos sociales (afrontados por toda la comunidad) e individuales (afrontados por cada usuario)- frente a medios alternativos como el transporte público -metro, bus- bicicletas o peatones, lo que la hace realmente poco eficiente en cuanto a recursos empleados. Fuente: <http://movingforward.discoursemedia.org/> (2015).

Francoise Ascher (2004) entre otros -aunque ya Max Weber habla del *sinoikysmo* de las ciudades griegas y de las ciudades burguesas posteriores ([1921] 1987: 99). El sinecismo implica a su vez una noción que lleva algún tiempo relegada en las definiciones urbanas, pero que recupera aquí su protagonismo: la diversidad entre los actores y los flujos/objetos de intercambio, sumadas a la intensidad de estos intercambios sostenida en el tiempo, en un espacio determinado. Es el sinecismo el que otorga al sistema la flexibilidad y resiliencia necesarias para adaptarse a los cambios, auto-organizándose y evolucionando constantemente. Es a la vez estímulo de la actividad urbana y una de sus fuerzas motoras intrínsecas (Soja, 2008: 21, 41 y ss.):

¿Cuál es el valor humano de vivir en una ciudad [que hace que merezca la pena] vivir incluso en emplazamientos urbanos mal gestionados, infestados de delincuentes, sucios o en decadencia?: (...) una ciudad es un lugar en el que la gente puede aprender a convivir con extraños. (...) La sociedad gana en igualdad cuando la experiencia de la gente no está limitada a sus semejantes en clase, raza o modo de vivir. La similaridad atonta la mente; la diversidad la estimula y expande (Sennett, 2004: 213).

El concepto de sinecismo valoriza la riqueza producida por la diversidad en el carácter de los intercambios y entre los actores involucrados, el "impulso al desarrollo que se deriva de hábitats densamente poblados y del estímulo de la aglomeración urbana" (Soja, 2008: 31), y la situación dinámica y de evolución permanente que definen la condición urbana de una aglomeración. El término "evento urbano" surge como concepto específico, contrapuesto a definiciones que impliquen la determinación de estructuras culturales o espaciales rígidas y estáticas para definir la condición de urbanidad.

Esto implica un salto cualitativo de la ciudad como mera aglomeración socio-territorial a la complejidad de la condición urbana. Condición que depende más de los procesos de interrelación en el tiempo que de los elementos que definen cuantitativamente el conjunto urbano. Las ciudades son más que la suma de edificios, de sus calles, de su dinero: a las ciudades las hacen los hombres capaces de aprovechar las oportunidades.

Sostenibilidad y eficiencia en un evento urbano.

Acompañando el desarrollo histórico del enfoque sistémico, desde hace varias décadas diversos trabajos de investigación comprobaron la finitud de los recursos naturales a escala global, y los desequilibrios ambientales producto de la territorialización de las estructuras sociales y económico-productivas actuales, basadas en la producción y el consumo (UN-Hábitat, 1987). Se hizo evidente la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo a escala global, tarea en la que Naciones Unidas tiene un rol protagónico. Surgieron así los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible como nuevos paradigmas que intentan instalarse globalmente. El desarrollo sostenible,

...es aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los entornos naturales, construidos y sociales de los que depende el ofrecimiento de estos servicios (ICLEI19, cit. en Naredo, 2015).

Una sociedad sostenible es aquella capaz de satisfacer sus necesidades sin disminuir las oportunidades de generaciones futuras (UN-Hábitat, 1987). Una ciudad sostenible es aquella que, además, permite a todos sus habitantes la oportunidad de tener una vida saludable, segura y pacífica, que promueve el desarrollo equilibrado e inclusivo (UN-Hábitat 2016a).

De acuerdo a las pautas estructurales de generación y desarrollo de un evento urbano desarrolladas hasta ahora, la mayor sostenibilidad estará dada por su eficiencia, resiliencia y adaptabilidad, estructuradas dialécticamente en las dimensiones social, económica, política, territorial, tecnológica y en sus diferentes escalas (local, sectorial, urbano, regional, nacional, global) (Giobellina, 2014), teniendo en cuenta tanto condiciones internas del sistema como su contexto.

Desde el enfoque sistémico, se hace evidente que la mayor resiliencia y capacidad de adaptación y aprendizaje en un sistema urbano se lograrán con estrategias que incrementen las interrelaciones entre actores, fomentando el contacto y los intercambios de recursos e información a múltiples escalas, internamente y con el contexto. Esta intensidad debe ser complementada con diversidad, de forma tal que se posibiliten conexiones e intercambios diferentes, novedosos y aleatorios

¹⁹ Local Governments for Sustainability - www.iclei.org

que permitan adaptarse constantemente a los cambios, en una situación constantemente lejos del equilibrio.

En segundo lugar, resiliencia y adaptabilidad dependen de la posibilidad de generar, a través de estos circuitos de intercambio, bucles de retroalimentación (positiva o negativa) redundantes, que permitan procesar esa información y gestionar esos recursos de forma eficiente según las condiciones dinámicas internas al sistema o externas, en su contexto.

La eficiencia, por otro lado, se aumenta reduciendo la energía y recursos necesarios para el funcionamiento de un sistema, es decir, para que el sistema pueda reducir su entropía manteniendo su organización interna o incluso evolucionar. También se aumenta manteniendo los niveles de consumo pero incrementando la cantidad de elementos del sistema y los intercambios entre ellos, o, lo que es lo mismo, intensificando sus interacciones (Rueda, 2005, 2011).

La interdependencia entre el sistema y su entorno pone en evidencia una condición más de la eficiencia, denominada capacidad de carga. Esta está relacionada con la sostenibilidad a lo largo del tiempo de esta relación sinérgica, evitando el colapso de alguno o todos los subsistemas relacionados a cualquier escala: La capacidad de carga de un sistema o subsistema urbano o regional, implica "la máxima cantidad de población [y de actividades] que puede ser soportada indefinidamente en un hábitat dado sin comprometer permanentemente la productividad del ecosistema del cual dicha población es dependiente" (Camagni, 2005: 214). Esta condición confronta directamente los modelos de desarrollo productivos, sociales y territoriales basados en el consumo y producción, limitados exclusivamente a la capacidad técnica y económica del sistema, sin tener en cuenta la capacidad de carga sistémica en su conjunto.

El paradigma urbano de UN-Hábitat. Hacia Hábitat III.

Esta investigación se llevó a cabo en los meses anteriores a la cumbre Hábitat III, cuando se dispone de documentos preliminares elaborados por las comisiones de trabajo temáticas de UN-Hábitat. Estos han sido sistematizados en el *Zero Draft of the New Urban Agenda* (UN-Hábitat, 2016b), que desarrolla los enfoques y estrategias políticas a discutir en Hábitat III, y es el documento primario analizado. Sin embargo, debido a que su objetivo principal es compilar todo el trabajo previo

a la cumbre, y está orientado a proponer políticas y planes ejecutivos, su enfoque conceptual se diluye en el cuerpo del texto. Es el documento previo *THE CITY WE NEED 2.0. Towards a New Urban Paradigm* (UN-Hábitat, 2016a) el que condensa el enfoque teórico que fundamenta el *Zero Draft*, por lo que el siguiente análisis tiene su base en ambos documentos.

UN-Hábitat reconoce la importancia cuantitativa de las ciudades en cuanto concentran la mayor parte de la población y el mayor consumo de recursos y producción de bienes y servicios; pero contempla también la importancia cualitativa de la condición urbana, la sinergia y el desarrollo posibles gracias al sinecismo urbano, identificando las variables de intensidad y diversidad necesarias para generarlo, de manera eficiente y sostenible (UN-Hábitat, 2014, 2016b, 2016a):

Las estrategias que comienzan planteando aumentar la eficiencia del consumo de recursos externos que necesita el sistema urbano para su desarrollo (teniendo en cuenta su ciclo de recuperación), se complementan con la optimización de la estructura urbana construida, compactándola y densificándola, con la clara intención de lograr un uso razonable de los recursos disponibles.

La ciudad compacta y diversa no sólo consume menos, sino que promueve el contacto directo interpersonal; espacios públicos y viviendas de calidad, la movilidad peatonal, la integración socioeconómica y funcional, el mejor acceso a la información e instrumentos de gobierno, promueven la sinergia urbana y estimulan el desarrollo social y productivo. Las líneas operativas planteadas por UN-Hábitat impulsan procesos de generación o intensificación de bucles de retroalimentación que generen la masa crítica necesaria para lograr la condición urbana: una ciudad compacta y conectada, integrada e inclusiva en la diversidad de edad, género, cultura. Basa sus propuestas en la condición compleja e inmanente de la ciudad, y de su interdependencia con el contexto más o menos inmediato.

Esto permite concluir que las líneas estratégicas propuestas para su discusión en Hábitat III siguen los ejes conceptuales del enfoque sistémico. La ciudad como un evento complejo lejos del equilibrio es planteado como un paradigma superador para comprender la condición urbana, y se convierte en la base de las políticas urbanas que se consensuarán en esa cumbre. Entender la ciudad como un evento necesariamente complejo, dinámico e intenso implica reconciliarse con la

condición urbana y su potencial para lograr desarrollo sostenible y una mayor calidad de vida para todos.

Pero la correlación entre el enfoque sistémico urbano y las líneas operativas de UN-Hábitat no es directo; es el resultado específico de esta investigación. En los documentos analizados, la base conceptual de la ciudad compleja, “inclusiva, sostenible, resiliente, participativa y vibrante”, parte de un reconocimiento fenomenológico de datos empíricos, no un marco conceptual explicativo lo suficientemente explícito. La tan necesaria fundamentación teórica es reemplazada por declaraciones de buena voluntad, que pronostican ciudades donde “las personas puedan llevar una vida decente, digna y gratificante, alcanzando su pleno potencial humano”, y suponen el derecho a la ciudad como base irrenunciable de las políticas urbanas. Las pautas conceptuales de UN-Hábitat solo identifican los procesos estructurales de la condición urbana, a diferencia del enfoque sistémico urbano, que los analiza y explica prospectivamente.

Por otro lado, ya las primeras críticas que aparecen (Corti, 2016a, 2016b; Harvey, 2016)²⁰ evidencian algo derivado quizá del afán de universalidad y de la necesidad de lograr un consenso entre actores de intereses muy contrapuestos: las condiciones estructurales que generan la condición urbana son conceptos teóricos ideológicamente lábiles. Y aunque representan una gran contribución a la disciplina, no implican necesariamente un camino hacia una “ciudad más justa y equitativa” (UN-Hábitat, 2016b).

Las condiciones estructurales del evento urbano desarrolladas en este artículo explican tanto los procesos de integración cultural y fortalecimiento comunitario, como las expulsiones, éxodos urbanos, segregación socioeconómica en el territorio, la generación y crecimiento de villas miseria, la pauperización de ciertos barrios y la revitalización de otros; la sinergia creadora tanto como la resolución violenta de conflictos urbanos.

Los postulados de Jane Jacobs conducen tanto a la revitalización como a la gentrificación; los modelos de urbanización que estudia Edward Soja en Los Ángeles difícilmente pueden asimilarse a modelos de sostenibilidad, equidad e inclusión urbanos; las estrategias de Jan Gehl son aprovechadas para la

²⁰ Ver también las declaraciones de Hábitat International Coalition – www.hic-net.org.

revitalización de centros históricos y para intensificar la autosuficiencia de gated communities; el planeamiento abierto y participativo considera la capacidad de los sujetos de cambiar su situación relativa dentro del sistema en base a la información y recursos que sean capaces de administrar: permite no sólo el empoderamiento de los actores con menos recursos políticos y económicos, sino también posibilita a los actores con mayores recursos la negociación de intervenciones urbanas que les produzcan ganancias extraordinarias.

Si la sostenibilidad urbana se entiende no sólo como la oportunidad de lograr un desarrollo -económico, político, cultural- más eficiente, sino como la distribución equitativa de los beneficios y oportunidades de un sistema urbano (UN-Hábitat, 2016b), y tener como objetivo potenciar la condición urbana de manera eficiente y sostenible implica perseguir una mayor justicia social en el desarrollo urbano, entonces "liberalizar" el acceso a la ciudad y a los recursos urbanos significa distribuir efectivamente los beneficios del evento urbano generados colectivamente, descentralizando no sólo el poder, sino la capacidad de tomar decisiones, disputando el modelo actual de concentración de poder y recursos en cada vez menos actores.

Y si bien no puede atribuirse una carga ideológica específica al cuerpo conceptual del enfoque sistémico, es indiscutible que los actores urbanos, a los que se dirige explícitamente Un-Hábitat, tienen cargas ideológicas más o menos explícitas, y nunca están en igualdad de condiciones dentro del sistema urbano. La necesidad de poner en disputa la "lucha por el contenido del derecho a la ciudad" (Harvey, 2016) es de crucial importancia para que las propuestas de Hábitat III tengan un impacto significativo en la construcción de ciudades más equitativas y socialmente justas.

Bibliografía:

ALEXANDER, Chistopher (1987). *A New Theory of Urban Design*. Oxford: Oxford University Press.

ASCHER, Françoise (2004). *Los nuevos principios del urbanismo: el fin de las ciudades no está a la orden del día*. Madrid: Alianza.

BANHAM, Reyner (1971). *Los Angeles. The Architecture of Four Ecologies*. Londres: Allen Lane The Penguin Press.

- BATTY, Michael (2013). *The New Science of Cities*. Cambridge: MIT Press.
- BOURDIEU, Pierre (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Anagrama.
- BURGESS, Rod (2005). Good Neighbour, Bad Neighbour, No Neighbour: The Debate on Urban Fragmentation. Presentado en 9° Seminario Internacional «Explorando nuevos conceptos sobre la periferia urbana» de la Red ALFA – IBIS, Santiago de Chile.
- CAMAGNI, Roberto (2005). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- CAPRA, Fritjof (2009). *La trama de la vida*. Barcelona: Anagrama.
- CASTELLS, Manuel (1999). *La cuestión urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CHADWICK, George (1973). *Una visión sistémica del planeamiento*. Barcelona: Gustavo Gili.
- CIAM. (1957). *Carta de Atenas, bases del ideario urbanístico del CIAM*. Buenos Aires: Contemporanea.
- CORBOZ, André (2004). El territorio como palimpsesto. En *Lo urbano en 20 autores contemporáneos* (pp. 25-34). Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- CORTI, Marcelo (2016a, 3 de agosto). Cinco puntos de una visión urbana discutible. Recuperado de http://arq.clarin.com/urbano/puntos-vision-urbana-discutible_0_1625237572.html
- _____. (2016b, 16 de junio). Las viejas dudas de la Nueva Agenda Urbana. Recuperado de <http://blogs.elpais.com/seres-urbanos/2016/06/las-viejas-dudas-de-la-nueva-agenda-urbana.html>
- COULANGES, Foustel De (2006). *La Ciudad Antigua*. Valladolid: Editorial MAXTOR.
- DEMOGRAPHIA. (2014). Demographia World Urban Areas. Recuperado a partir de <http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>
- ENGELS, Friedrich ([1844] 2015). *The Condition of the Working-Class in England in 1844 / with a Preface written in 1892*. New York: Proyecto Gutenberg.
- GIDDENS, Anthony (1998). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- GIOBELLINA, Beatriz (2011). *La defensa del suelo agrícola de calidad como recurso finito y estratégico para la soberanía alimentaria y la sustentabilidad local y global*. (Tesis doctoral). Universitat Politècnica de València, Valencia. Recuperado a partir de <http://riunet.upv.es/handle/10251/13616>

- _____. (2014). Check list de sustentabilidad aplicada al proyecto. *Revista de Vivienda y Ciudad*, 0(1), 65–87.
- HALL, Peter (1996). *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- HARVEY, David (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI.
- _____. (2005). *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones AKAL.
- _____. (2016, 25 de junio). Entrevista a David Harvey sobre Gentrificación: “Hábitat III tiene una posición neoliberal” [El canelazo de la ciudad]. Recuperado de <https://resistenciapopularhabitat3.org/2016/07/25/entrevista-a-david-harvey-sobre-gentrificacion-habitat-iii-tiene-una-posicion-neoliberal/>
- JACOBS, Jane (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.
- _____. (1971). *La economía de las ciudades*. Barcelona: Península.
- JOHNSON, Stephen (2003). *Sistemas Emergentes: O Qué Tienen en Común Hormigas, Neuronas, Ciudades y Software*. México: Fondo De Cultura Económica USA.
- LEFEBVRE, Henri (1975). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península 62.
- LUHMANN, Niklas (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- MAKI, Fumihiko. (1964). *An Investigation in Collective Form* (Vol. 2). St. Louis: Washington University.
- MARX, Karl ([1932] 1987). *El capital: crítica de la economía política*. México: Siglo XXI.
- MUMFORD, Lewis (1937). What is a city? *Architectural Record*.
- _____. (1945). *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emecé.
- NAREDO, José Manuel (2015). Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. Recuperado a partir de <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html>
- PARK, Robert (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- PRIGOGINE, Ilia, y STENGERS, Isabelle (1994). *Entre el tiempo y la eternidad*. Madrid: Alianza.
- RUEDA, Salvador (2005). Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible. Presentado en Encuentro de Redes de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático, Vitoria-Gasteiz.

- _____. (2011). El urbanismo ecológico. *urban-e*, 2. Recuperado a partir de <http://urban-e.aq.upm.es/>
- SALINGAROS, Nikos (2005). *Principios de estructura urbana*. Amsterdam: Design Science Planning.
- SASSEN, Saskia (2000). *Cities in a World Economy*. New York: Columbia University.
- _____. (2010). *Territorio, autoridad y derechos*. Madrid: Katz Editores.
- SENNETT, Richard (2004). El capitalismo y la ciudad. En *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- SINGER, Paul (1998). *Economía política de la urbanización*. México DF: Siglo XXI Editores.
- SOJA, Edward (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Buenos Aires: Proyecto Editorial Traficantes de Sueños.
- TOPALOV, Christian (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México DF: Edicol.
- UN-Hábitat. (1987). *Informe Brundtland*. Stockholm: Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- _____. (2013). *State of the World's Cities 2012/2013, Prosperity of Cities*. New York: Routledge.
- _____. (2014). United Nations Human Settlements Programme. Recuperado el 5 de diciembre de 2014 de <http://unhabitat.org/>
- _____. (2016a). THE CITY WE NEED 2.0 Towards a New Urban Paradigm. Praga: UN-HABITAT.
- _____. (2016b). Hábitat III: Zero Draft of the New Urban Agenda. Surabaya: UN-HABITAT.
- UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. United Nations.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1999). *Impensar las ciencias sociales: límites de los paradigmas decimonónicos*. Mexico: Siglo XXI.

Espacios urbanos vaciados, proyectos de renovación urbanística y resistencia vecinal en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de la manzana 66 del barrio de Balvanera

Juliana Marcús

Dra. en Ciencias Sociales.

Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica (CONICET) e
Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Argentina.

E- mail: julimarcus@gmail.com

María de la Paz Aquino

Lic. en Sociología.

Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Argentina.

E-mail: aquinomariadelapaz@gmail.com

Diego Ezequiel Vázquez

Lic. en Sociología.

Universidad de Buenos Aires Ciencia y Técnica (UBACyT) e
Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Argentina.

E-mail: diegoe.vazquez91@gmail.com

Fecha de recepción: 08/04/20116

Aceptación final del artículo: 09/05/2016

Este trabajo analiza el caso de la manzana 66 del barrio de Balvanera de la Ciudad de Buenos Aires como manifestación de un proceso particular de mercantilización de la ciudad en un contexto de neoliberalización del espacio. Se trata de una manzana que fue vaciada y demolida completamente para la construcción de un microestadio para conciertos de rock, proyecto que presentó resistencias vecinales.

La primera parte del artículo realiza una reconstrucción histórica de ese espacio y sus usos previos a convertirse en un vacío urbano, tal como es definido desde la retórica urbanística. El segundo apartado aborda el proceso de vaciamiento urbano de la manzana en un contexto de destrucción creativa. La tercera y cuarta parte analizan los proyectos de (re) llenado del terreno en estudio, tanto desde la lógica del espacio concebido como desde los espacios vivido y percibido.

La metodología de investigación se basó en el análisis de fuentes secundarias tales como artículos periodísticos y el contenido de los blogs de las asociaciones vecinales. Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a los residentes de la zona a fin de recuperar tanto la historia de la manzana como los mecanismos de resistencia y participación vecinal. Complementariamente se llevaron a cabo observaciones de

asambleas, manifestaciones y concentraciones vecinales en el espacio público así como también observaciones en las zonas contiguas a la manzana en estudio.

Palabras clave: *Urbanismo neoliberal, Vacío urbano, Destrucción creativa, Narrativas legitimadoras, Resistencia vecinal, Ciudad de Buenos Aires*

Urban space vacuum, urban regeneration projects and neighborhood resistance in Buenos Aires city: the case of block 66 in Balvanera

This paper analyze the case of the block 66, in Balvanera neighborhood in Buenos Aires city as a manifestation of the commercialization of the city process in a neoliberalization of the space context. This block was completely vacuum and demolished for the construction of a close arena for rock concerts. The project was resisted by the neighbour.

In the first place, the paper carry out a historical reconstruction of this space and the previous uses before the demolition. In the second place, it addresses the “urban vacuum” process of the block in “creative destruction” context. In the third and in the last place, it analyze the refilling up of the piece of land in study from the conceived space, lived space and perceived space.

The research methodology was based in the second sources analyze like journalistic articles and the contents of vecinal’s blogs. Additionally, we take in-depth interviews to neighbors to recuperate both the blocks’s history and the neighborhood resistance and participation. Also, we carried out observation of neighboring assembly and manifestation in the public space, as well as observation of the zone of the blocks studied.

Key words: *Neoliberal urbanism, Urban vacuum, Creative destruction, Legitimizing narratives, Neighborhood resistance, Buenos Aires city*

1. Introducción

En las últimas tres décadas, la Ciudad de Buenos Aires, al igual que otras metrópolis latinoamericanas (Abramo, 2012; Ciccolella, 2012; De Mattos, 2007; Camarera Ocampo y Portal, 2015), ha evidenciado grandes transformaciones urbanísticas desarrolladas en el marco de un urbanismo neoliberal (Theodore, Peck y Brenner, 2009), es decir, una lógica de neoliberalización del espacio que le exige a las ciudades que funcionen como empresas orientadas hacia el rendimiento y la generación de ganancias (Cuenya, 2011; Pérez, 2014; Rodríguez y Di Virgilio, 2014; Socoloff, 2015). Las acciones políticas y económicas llevadas a cabo bajo esta lógica persiguen la extracción de plusvalías urbanas¹ que se generan no

¹El suelo urbano es una mercancía fundamental para el mercado, aunque, como sostiene Polanyi (1989 [1944]), su condición de mercancía se vuelve problemática puesto que no ha sido producido, es decir, no es producto del trabajo ni es reproducible por el capital. Se trata de una mercancía que se encuentra espacialmente incrustada y como tal tendrá algo único e irreductible. De modo que una de las características del suelo urbano es su irreproductibilidad. La producción de rentas del

sólo a partir de mecanismos puramente mercantiles, sino que requieren de regulaciones políticas, narrativas legitimadoras y la intervención de agentes externos al mercado (Franquesa, 2007). En este contexto, los gobiernos locales llegan a considerar como prioridad la creación de facilidades para la inversión privada lo que a su vez facilita la toma de posesión del suelo por parte de los capitales privados que generalmente buscan aquellos escenarios con las menores trabas para operar. Pensar y proyectar la ciudad como un “negocio”, como un “producto a ser consumido” supone no sólo consecuencias en su morfología y paisaje urbano sino también, consecuencias en los modos del habitar, en los hábitos y costumbres de sus habitantes, en la redefinición del significado social de un lugar, en el desplazamiento forzado de población, en definitiva, en *lo urbano* (Boy, Marcús y Perelman, 2015; Carman, 2006; Cosacov, 2009; Herzer, Di Virgilio e Imori, 2012; Marcús *et al.*, 2014; Rodríguez *et al.*, 2012).

La investigación que presentamos a continuación se propone analizar las diversas y complejas capas de un conflicto en torno a la demolición total de una manzana en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires y sus efectos. Asimismo, procura develar las lógicas mercantiles en las que está inserta la Ciudad de Buenos Aires y desentrañar las significaciones que estructuran la vida social a partir de un análisis de contextura densa en términos geertzianos. Hechos puntuales y locales que parecen influir solamente en la vida de un barrio, como la destrucción completa de una manzana, pueden decirnos mucho sobre grandes cuestiones e iluminar procesos sociales, económicos y políticos más complejos.

El artículo se enmarca en una investigación más amplia² y se propone abordar el caso de la manzana 66 del barrio de Balvanera como manifestación de un proceso particular de mercantilización de la ciudad. Se trata de una porción de ciudad que fue demolida en su totalidad para construir un microestadio destinado a recitales musicales, proyecto que presentó resistencias vecinales. En primer lugar trabajamos sobre la reconstrucción histórica de ese espacio y sus usos previos a convertirse en un *vacío urbano*, tal como es

suelo urbano estará ligada fundamentalmente a la localización de la tierra, al uso que pueda hacerse de ella y a la factibilidad constructiva otorgada por la planificación en el conjunto urbano (Fernández Wagner, 2009). Ahora bien, la búsqueda de plusvalías urbanas puede generar un desarrollo desordenado y desigual del espacio ya que los propietarios del suelo procurarán apropiarse de las ganancias excedentes por su localización, invirtiendo en aquellos espacios donde la rentabilidad sea superior (Topalov, 1979).

² Nos referimos al Proyecto de Investigación UBACyT 20020130200080BA (2014-2017), “La incidencia de los procesos de mercantilización de la ciudad en los usos legítimos e ilegítimos del espacio urbano. Ciudad de Buenos Aires, 2007-2015”, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani dirigido por la Dra. Juliana Marcús.

definido desde la retórica urbanística. Luego abordamos el proceso de vaciamiento urbano de la manzana en un contexto de *destrucción creativa* y finalmente analizamos los proyectos de (re) llenado del terreno en estudio, tanto desde la lógica hegemónica del *espacio concebido* como desde los *espacios vividos y percibidos* por usuarios y habitantes. De esta manera, el trabajo se propone responder algunos interrogantes que surgieron durante el proceso de investigación: ¿Qué tipo de usos registraba la manzana 66 antes de su demolición? ¿Quiénes son los actores involucrados en el proceso de vaciamiento urbano? ¿En términos de Henri Lefebvre, de qué modo es concebido este espacio urbano desde los discursos y las prácticas de los promotores inmobiliarios, desarrolladores urbanos y el Estado? ¿Cuál es el modelo de ciudad que subyace a los proyectos que presentaron los capitales privados, el gobierno local y los propios vecinos del barrio para (volver a) llenar la manzana? ¿Qué tipo de narrativas legitimadoras apuntalaron estos procesos?

La metodología de investigación se basó en el análisis de fuentes secundarias tales como artículos periodísticos y el contenido de los blogs de las asociaciones vecinales. Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a los vecinos a fin de recuperar tanto la historia de la manzana como los mecanismos de resistencia y participación vecinal. Complementariamente se llevaron a cabo observaciones de asambleas, manifestaciones y concentraciones vecinales en el espacio público así como también observaciones en las zonas contiguas a la manzana en estudio.

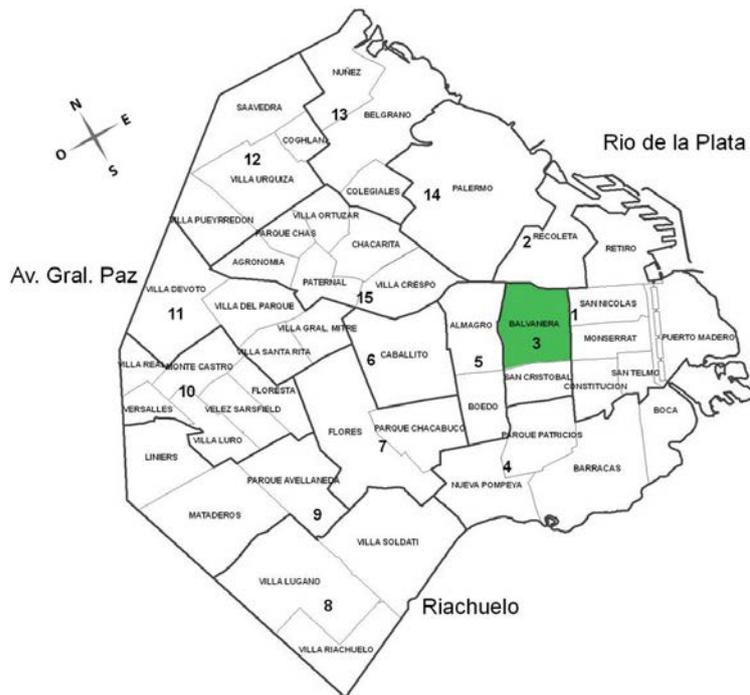
2. La reconstrucción histórica de la manzana 66

Cerca del centro geográfico de la ciudad, en un barrio con alta densidad poblacional y rodeada de numerosos edificios en altura existe una manzana completamente demolida. Se trata de un espacio vacante, un *vacío urbano* que contrasta fuertemente con la espesa trama urbana que lo rodea. Nos referimos a la manzana 66 de la Comuna 3³ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), ubicada entre las avenidas Belgrano y Jujuy y las calles Catamarca y Moreno en el barrio de Balvanera (Mapas 1 y 2). Previa a su demolición, esta

³Según el informe territorial de 2014 correspondiente a la Comuna 3 realizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), el 14% de los habitantes pertenece al estrato social bajo, el 32% al estrato medio-bajo, el 27% al estrato medio y el 28% restante pertenece al estrato medio-alto y alto. Es decir, el 46%, casi la mitad de la población de la Comuna 3, pertenece a los estratos bajo y medio-bajo. La densidad poblacional es casi un 70% más alta que la media de la CABA (293 hab/ha. frente a 173 hab/ha.) y la superficie de espacio verde por habitante es de 0,4 m² contra un promedio de 6,4 m² en la ciudad. En síntesis se trata de una de las Comunas con mayor hacinamiento y con el peor promedio de espacios verdes de la ciudad en relación al resto de las Comunas.

manzana se encontraba llena de vida urbana. Una vez destruida y convertida en terreno baldío comenzó a ser disputada entre grandes desarrolladores y promotores urbanos, vecinos agrupados y el gobierno local quienes propusieron diversos proyectos para (volver a) llenarla.

Mapa 1. Barrio de Balvanera, Comuna 3. Ciudad de Buenos Aires, 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2016.

Mapa 2. Vista aérea de la manzana 66 antes de su demolición, Balvanera, Ciudad de Buenos Aires.



Fuente: Elaboración propia a partir del Google Earth, 2016.

Antes de describir y analizar el proceso de vaciamiento urbano que sufrió la manzana 66 consideramos fundamental reconstruir su historia que pareciera ser olvidada e invisibilizada por buena parte de los actores sociales involucrados en dicho proceso que la consideran como un espacio que siempre estuvo vacío.

Para lograr esta reconstrucción, contamos con los testimonios de los propios vecinos de la zona, el registro fotográfico que aún conservan y algunos datos estadísticos de la Comuna que permitirán situar en contexto a la manzana. Según los datos registrados, sobre las 22 parcelas que conforman la manzana había construcciones antiguas, aproximadamente de la década de 1920, especialmente propiedades horizontales de planta baja que no superaban en ningún caso los dos pisos de altura y que eran utilizadas como viviendas (Imagen 1).

Imagen 1. Las antiguas fachadas de las casas de la manzana 66



Fuente: Foto de archivo de la asociación vecinal “Manzana 66”.

Incluso, uno de estos inmuebles había sido catalogado como patrimonio histórico lo cual inhabilitaba su demolición. La zona, además, registraba comercios que se ubicaban sobre las dos avenidas, en particular mueblerías, pequeños locales barriales y dos estacionamientos. El modo de tenencia predominante, al menos para los años previos a su demolición, era el alquiler lo que permitió un desalojo de inquilinos relativamente rápido una vez vencidos los contratos correspondientes y, a su vez, favoreció la concentración de los diferentes lotes en manos de un solo propietario.

En cuanto a los antiguos habitantes de esta manzana los entrevistados relataron que se trataba de “gente humilde y trabajadora”, de una “clase media-baja empobrecida, similar al resto de los vecinos del barrio”, que en general solían alquilar pequeños departamentos de planta baja donde vivían con sus familias. En estas típicas construcciones de principio de siglo XX, de pasillos largos y angostos, los inquilinos compartían una entrada y un patio en común.

Consideramos importante destacar la existencia en el barrio de algunos edificios construidos por el Banco Hipotecario Nacional en la década del '70 bajo el plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA) con un carácter social y que fueron asignadas por sorteo. Algunos de los vecinos agrupados más activos que disputan una producción del espacio urbano con un sentido diferente al de la “lógica espacial de la neoliberalización” (Franquesa, 2007) que pretende transformar la ciudad en una *marca* y en una *mercancía* para pocos, son viejos beneficiarios de este tipo de políticas públicas de vivienda y poseen recuerdos grabados por la propia experiencia de una forma diferente de producir ciudad.

3. El proceso de vaciamiento de la manzana 66

Tal como describimos en el apartado anterior, la manzana ahora demolida posee su propia historia y las huellas dejadas por su pasado. Para convertirse en este espacio que se presenta como un terreno baldío, libre de vida urbana, ha sido necesaria una activa participación de los actores interesados en crearlo. El vaciamiento de la manzana opera en un contexto de *destrucción creativa*⁴ consistente en *destruir* el valor económico de un espacio para luego *crear* en su lugar las condiciones necesarias para revalorizar el suelo y apropiarse de las enormes plusvalías que trae aparejada la revalorización. La destrucción creativa está sostenida en el rol de “salvador” que asume quien, ante una situación de crisis, viene a “salvar” ese espacio deteriorado. Esta acción es justificada en base a que representa el bien común para toda la comunidad. De modo que el carácter heroico de, por ejemplo, el desarrollador inmobiliario en sintonía con los gobiernos locales, oculta el proceso de destrucción que es la antesala de la construcción/creación. En este contexto,

⁴Este término, acuñado por Joseph Schumpeter en la década del '40 para caracterizar el modo en que el capitalismo genera condiciones para nuevas inversiones a través de la eliminación de bienes ya producidos, es apropiado por la sociología urbana a partir de la resignificación que le concedió David Harvey (2008) al aplicarlo al contexto urbano en el marco del neoliberalismo. Desde esta perspectiva, la destrucción creativa se basa en la eliminación del valor económico de un espacio urbano para una posterior obtención de beneficios mediante la revalorización del suelo.

se logra dotar de sentido el vaciamiento y la demolición entera de la manzana 66 con vistas a la posterior construcción de un moderno y lujoso microestadio.

A partir de 2011, aproximadamente, comienzan a registrarse las primeras demoliciones en el lugar. Un tiempo antes, la familia Miguens, dueña de todas las propiedades de la manzana a través de la empresa MICRISOL S.A., comenzó con el proceso de expulsión de los habitantes a partir de la no renovación de los contratos de alquiler de los inquilinos para que abandonaran sus casas. Existen relatos de vecinos que aseguran haber observado agresiones y presiones en contra de aquellos que se negaban a dejar sus viviendas. Uno de los entrevistados contó: "*(...) un señor que trabaja en el hospital Ramos Mejía que alquila o vive ahí frente a la manzana tiene varios relatos sobre cómo vio que se fue desalojando. Aparentemente ha habido agresiones como...generalmente se termina arreglando con dinero. Pero también creo que han usado la fuerza, la presión, la amenaza (...)*"⁵.

A medida que se avanzó en la desocupación de la manzana, se cerraron los comercios y se tapiaron ventanas y puertas para impedir que las construcciones fueran intrusadas (Imagen 2). Poco a poco los inmuebles vacíos y abandonados comenzaron a sufrir un lento proceso de deterioro. Finalmente, se procedió a derribar íntegramente todas las construcciones (Imagen 3).

Imagen 2. Los frentes tapiados previo a la demolición



Fuente: Foto de archivo de la asociación vecinal "Manzana 66".

Imagen 3. La manzana 66 demolida y su contexto urbano

⁵(R., cura de la Parroquia "María Madre del Redentor", entrevista personal, 23 de julio de 2015).



Fuente: Foto de archivo de la asociación vecinal “Manzana 66”.

Mediante el lento proceso de vaciamiento de la manzana 66 que implicó tanto el vaciamiento físico (abandono y demolición de las construcciones) como el vaciamiento de los sujetos, sus prácticas y las relaciones sociales entabladas en el territorio, la manzana se convirtió en un *vacío urbano*. Al referirnos a este término, un verdadero oxímoron, es preciso recordar la advertencia de Stanchieri y Aricó (2013) sobre la imposibilidad misma del *vacío urbano*. Se trata de una conceptualización que presenta una interesante ambigüedad: por un lado, desde la retórica urbanística se definen como *vacíos* aquellos espacios que son considerados improductivos y abandonados cuando en realidad se trata de terrenos que contienen las huellas de su pasado, un pasado que, desde dicha retórica, no responde a los usos legítimos establecidos por la lógica del capital. Generalmente, la historia y la memoria de los terrenos vaciados es invisibilizada para luego presentarlos como ociosos y vacantes y construir en ellos emprendimientos inmobiliarios con capacidad para extraer grandes ganancias. Es decir, se los considera terrenos que siempre estuvieron *vacíos* cuando, en efecto, fueron *vaciados*. Por otro lado, el término *urbano* alude a las relaciones sociales, la experiencia y la vida urbana. De modo que, en palabras del antropólogo Manuel Delgado Ruiz (2016), “nada urbano está vacío, porque está siempre lleno de sociedad. Si no, no es urbano”. A su vez, tal como analizaremos más adelante a partir de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, estos mismos terrenos “vacíos y vaciados”, en absoluta disponibilidad, pueden ser entendidos por los habitantes y usuarios como un recurso, como espacios intersticiales que la planificación urbanística no terminó de definir y que presentan una oportunidad para su participación en la producción de la ciudad.

El vaciamiento de la manzana 66 sólo fue posible por la activa acción de agentes interesados en una aniquilación de los viejos usos del espacio, considerados poco productivos desde la óptica del capital. De este modo, el desplazamiento de la antigua población y la destrucción de las construcciones tuvieron como fin emprender luego una revalorización del suelo a partir del *(re)llenado* de este mismo espacio con un uso más rentable y, por ende, considerado más legítimo. Cabe destacar que esta regeneración urbanística realizada por grandes desarrolladores, y que será enunciada desde sus propias retóricas como rescates heroicos de terrenos baldíos, no es otra cosa que una especial oportunidad para la apropiación de inmensos beneficios inmobiliarios. Como explica el antropólogo catalán Jaume Franquesa (2007), estas acciones de *vaciar y (re)llenar* se encuentran generalmente acompañadas por *narrativas legitimadoras*, es decir, prácticas discursivas enfocadas en restarle cualquier valor a los usos previos del espacio clasificado como *vacío urbano*, y, a su vez, otorgarle un valor intrínsecamente positivo y necesario a los nuevos proyectos. A través de estas narrativas, que se valen de metáforas y prejuicios, el urbanismo busca dotar de un contenido moral y natural a una acción que tiene como real objetivo quitar y agregar valor económico en pos de una maximización de los ingresos: camuflar el peso económico de la reforma urbanística y transformarlo en una acción moral.

Sin embargo, este proceso de *vaciar y (volver a) llenar* no está exento de conflictos y luchas por parte de los vecinos que, al enterarse de los usos concebidos desde la lógica urbanística que responde a los intereses del capital para *(re)llenar* la manzana, presentan contrapropuestas desde las cuales se reivindican otros usos posibles del espacio que se basan en su propio modo de habitar la ciudad. Se trata de la contradicción clásica que teoriza Henri Lefebvre (2013) [1974] entre un espacio-mercancía de planificadores y urbanistas, *el espacio concebido*, y los espacios de representación, *el espacio vivido* de los habitantes y usuarios. Para el filósofo y sociólogo francés, el espacio es un producto social,⁶ resultado de las acciones y relaciones que parten de él, inscripto dentro de un modo de producción determinado. Desde esta definición, el espacio está constituido por la

⁶Lejos de reducirse simplemente a soporte, desde el advenimiento del capitalismo, el espacio social cumple un triple rol en la contención y en el ordenamiento de la sociedad: la reproducción biológica, la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción de las relaciones sociales de producción. A estas tres relaciones, debe agregarse las representaciones simbólicas de éstas que se efectúan también en el espacio y que sirven para mantenerlas en estado de coexistencia y de cohesión. En otras palabras, el espacio es soporte pero a la vez campo de acción. No hay, ni puede haber, espacios sin relaciones sociales, ni relaciones sociales sin espacio. Es un producto social que se consume, que se utiliza, pero que a diferencia del resto, interviene él mismo en la producción social. Organiza y determina la propiedad, el trabajo, los flujos de materias primas y energía y queda a su vez organizado y determinado por él (Martínez Lorea, 2013).

tríada conceptual que se compone del *espacio percibido*, producto de las prácticas espaciales, espacio de la experiencia material que vincula la realidad cotidiana con la realidad urbanística donde se suceden tanto la producción como la reproducción de la vida social; el *espacio concebido*, resultado de las representaciones del espacio propia de los expertos urbanos y los planificadores, espacio de los signos, de la fragmentación y la restricción; y el *espacio vivido*, el de la representación propia de los usuarios y habitantes, derivado a su vez de la propia práctica urbana, lugar de la imaginación y de lo simbólico donde se realiza la búsqueda de nuevas posibilidades de la realidad espacial.

A partir de esta contradicción entre el espacio entendido en tanto valor para obtener plusvalía y los espacios de la representación propios de la experiencia de las prácticas sociales, cada proyecto de producción de ciudad trae consigo un orden urbano diferente con su propia clasificación de usos legítimos e ilegítimos que responden a diversos modos de practicar, pensar y sentir la ciudad. Se trata de comprender el espacio urbano como un espacio disputado que pone en relieve el conflicto por los usos legítimos entre diferentes actores: Estado, desarrolladores urbanos, urbanistas, vecinos reconocidos como “legítimos”, ocupantes ilegales, vendedores ambulantes, etc. (Marcús, 2015). En las sociedades capitalistas, el *espacio concebido*, que se pretende abstracto e instrumental, busca siempre urbanizar lo urbano, ajustar el espacio vivido de la experiencia a este espacio mercancía en tanto valor del cual es posible obtener una plusvalía (Franquesa, 2007). En otras palabras, intenta disolver lo urbano, las prácticas y experiencias propias de habitantes y usuarios desde donde se inspiran las deserciones y desobediencias ciudadanas, para transformarlo en urbanización guiada por la lógica del conocimiento experto y del poder (Delgado Ruiz, 2003). Por su parte, el *espacio vivido* reacciona y se opone a esta mercantilización del espacio urbano e imagina, proyecta y propone otros modos posibles de “hacer ciudad” que comprenden el espacio a partir de las *prácticas espaciales* en tanto uso y apropiación del espacio.

4. Proceso de (re)llenado desde los capitales privados: los proyectos del microestadio y las canchas de fútbol

En esta sección procuramos presentar y analizar los proyectos que pretenden (volver a) llenar la manzana 66 llevados a cabo por empresarios privados, desarrolladores inmobiliarios y arquitectos. El *vacío* que supone esta manzana, producto del proceso de vaciamiento explícito a partir del deterioro y posterior demolición de sus construcciones y de la expulsión de sus residentes, se ha convertido en un “área de oportunidad” (Cuenya, 2011), es decir un terreno que por su excelente accesibilidad a servicios urbanos y el bajo

precio inicial por tratarse de un espacio abandonado y deteriorado, presenta un gran potencial para llevar adelante emprendimientos urbanos caracterizados por una rápida capacidad de valorización a partir de su refuncionalización y transformación física. En este sentido, el promotor inmobiliario es un actor clave en la liberación del terreno y en la creación de *narrativas legitimadoras* que buscan asociar los usos legítimos del suelo a una concepción del espacio como mercancía. De modo que la construcción de grandes proyectos urbanos en las denominadas “áreas de oportunidad” favorece a ciertos sectores, es decir, propietarios del suelo, promotores inmobiliarios, empresas constructoras, organismos financieros y gobiernos locales, y perjudica principalmente a los antiguos habitantes del terreno que no cuentan con suficientes ingresos o se encuentran localizados de manera irregular (Cuenya, 2011).

Como mencionamos en el apartado anterior, según el Registro Nacional de la Propiedad, la totalidad de la manzana pertenece a la empresa MICRISOL S.A. de la familia Miguens, de modo que el predio es de un único dueño.⁷ A principios de abril de 2014 toma estado público, a partir de la divulgación en los medios de comunicación⁸, un proyecto de inversores privados donde se planeaba construir un microestadio cubierto para 18 mil personas destinado a recitales musicales, el doble del tamaño que posee el Teatro Luna Park, de forma oval y con tres bandejas de tribunas. El complejo tendría tres subsuelos de cocheras para 1000 autos y contemplaría además una conexión directa desde un hall distribuidor con la estación Venezuela de la línea H de subtes, similar a la conexión que existe entre la estación Carlos Gardel de la línea B y el *Abasto Shopping Center*. Además se preveía la construcción de un área comercial que incluiría locales y restaurantes en una sección del predio y de un hotel cinco estrellas. El proyecto fue presentado por Aquiles Sojo⁹, empresario y dueño de la productora musical AKE Music, quien contaría con un

⁷ Uno de los vicepresidentes de MICRISOL S.A., Luciano Miguens, fue presidente de la Sociedad Rural Argentina y actualmente es asesor del partido político Propuesta Republicana (PRO). Consideramos relevante mencionar este dato puesto que señala los lazos entre la empresa MICRISOL y el partido político que gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde 2007 y la Nación desde diciembre de 2015.

⁸ Fuentes: “Proyectan un microestadio para recitales en pleno Once” (Perfil.com, 20/04/14). Disponible en:

<http://www.perfil.com/sociedad/Proyectan-un-microestadio-para-recitales-en-pleno-Once-20140420-0052.html>. “Proyectan un estadio para 18 mil personas en Balvanera” (La Nación, 01/06/2014). Disponible en:

<http://www.lanacion.com.ar/1696342-proyectan-un-estadio-para-18-mil-personas-en-balvanera>

⁹ El productor Aquiles Sojo dirige su productora AKE Music desde hace al menos 15 años. Trajo al país a una gran cantidad de bandas sinfónicas internacionales como las de Roger Hodgson, Marillion, Fish, Jethro Tull, Ritchie Blackmore, entre otras. Fuente: “Proyectan un estadio para 18 mil personas en Balvanera” (La Nación, 01/06/2014). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1696342-proyectan-un-estadio-para-18-mil-personas-en->

financiamiento crediticio de 130 millones de pesos que serían otorgados por el Banco Ciudad. En palabras de Sojo *“la ciudad necesita un estadio de este tipo, será como un Madison Square Garden”, “Va a llevar una construcción de gran categoría al barrio. No es un Luna Park, es un concepto diferente para el país. Se trata de un estadio que diseñará uno de los estudios de arquitectura más importantes del mundo, especialista en este tipo de obras.”*¹⁰ Tal como vimos en la sección anterior, este discurso actúa como *narrativa legitimadora* (Franquesa, 2007) puesto que desde la lógica del capital privado se promociona y justifica la construcción del microestadio como un proyecto que viene a *llenar* un espacio vacío y abandonado y a revalorizar la zona. Uno de los objetivos de este tipo de emprendimientos urbanos es transformar las áreas degradadas o abandonadas de la ciudad y volverlas atractivas para la inversión económica. Con este tipo de acciones se apunta a un desarrollo económico específico y a la renovación y “revitalización”¹¹ de los barrios del sur de la ciudad¹².

Según los vecinos entrevistados, este proyecto nunca fue propuesto formalmente en la Legislatura porteña: *“Nunca, ni hasta el día de hoy. Del microestadio no hay nada, no hay ningún proyecto presentado, no hay nada.”*¹³ Sin embargo, desde un inicio contó con el aval

[balvanera](#)). Para los vecinos entrevistados, Aquiles Sojo es uno de los *“empresarios de la mesa chica de Macri: (...) Vos tenés en construcciones a Caputo, en shoppings IRSA y en tema espectáculo Aquiles Sojo”* (A.A, integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

¹⁰ Fuentes: “Polémica por un proyecto para hacer un estadio en Balvanera” (Clarín, 11/06/2014). Disponible en

[http://www.clarin.com/ciudades/Polemica-proyecto-hacer-estadio-](http://www.clarin.com/ciudades/Polemica-proyecto-hacer-estadio-Balvanera_0_1154884594.html)

[Balvanera_0_1154884594.html](http://www.clarin.com/ciudades/Polemica-proyecto-hacer-estadio-Balvanera_0_1154884594.html). “Balvanera: hacen canchas en el predio del polémico estadio” (Clarín, 03/03/2015). Disponible en

http://www.clarin.com/ciudades/Ciudad-de-Buenos-Aires-Balvanera-estadio-canchas-expropiacion_0_1313868640.html

¹¹ La expresión “revitalizar el sur” es muy utilizada por los agentes públicos y desarrolladores privados para definir acciones que impulsen la renovación urbanística y cultural de áreas relegadas de la ciudad. Esta expresión invisibiliza los modos de habitar que ya existen en los barrios del sur o en otras zonas degradadas como si se tratara de una zona “sin vida”, abandonada y en desuso. En definitiva, como vimos en el apartado anterior, la práctica y los discursos urbanísticos y de los gobiernos a su servicio, niegan y suprimen los usos, las lógicas urbanas y las relaciones sociales que se desarrollan en estas áreas y pretenden incidir y regular *lo urbano*, es decir, el *espacio vivido y percibido* por los usuarios y habitantes de la ciudad (Zarlenga y Marcús, 2014).

¹² Nos referimos a la regeneración urbanística a partir de inversiones de capitales públicos y privados en los barrios de Barracas (Distrito de Diseño, Centro Metropolitano de Diseño, rehabilitación de la estación ferroviaria Hipólito Yrigoyen, Pasaje Lanín, apertura de galerías de arte), La Boca (Distrito de Las Artes, Usina del Arte, Paseo de Las Artes, saneamiento del Riachuelo, Fundación Proa), Parque Patricios (Distrito Tecnológico) y San Telmo (Distrito de Las Artes y renovación urbana del Casco Histórico). Para profundizar en las políticas de regeneración urbanística, renovación patrimonial, control del espacio público y proyectos turísticos en los barrios del sur de la ciudad, véase Gómez Schettini y Menazzi (2011), González Bracco (2014), Guevara (2012), Herzer, Di Virgilio e Imori (2012), entre otros.

¹³ (A., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

del ex-Jefe de Gobierno porteño, del Subsecretario de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Económico y del Ministro de Desarrollo Económico para quienes “la Ciudad de Buenos Aires, como todas las grandes ciudades del mundo, necesita un estadio de estas características ya que el turismo de espectáculos es un producto que toda gran ciudad debe ofrecer a sus visitantes”¹⁴. Además, según estos actores sociales, el proyecto del microestadio “es una idea que repercutiría de lleno en el reposicionamiento de la actividad económica de la zona”¹⁵, generaría nuevos puestos de trabajo y posicionaría a Buenos Aires en el mundo. Estos discursos también pueden ser considerados como *narrativas legitimadoras* (Franquesa, 2007) que pretenden presentar una operación económica, guiada por el valor de cambio, la revalorización del suelo y el aumento de la plusvalía urbana, bajo el eufemismo del discurso del turismo cultural y de espectáculos. De este modo, se justifican las transformaciones urbanas con narrativas vinculadas a usos culturales y se oculta el afán especulativo que busca el beneficio rápido sobre el bien común.¹⁶

Según el Código de Planeamiento Urbano, la manzana donde se planea construir el microestadio tiene dos zonificaciones (Imagen 4): R2a II (residencial) y C3I (comercial), de modo que el uso del suelo queda habilitado para la construcción de viviendas y locales comerciales ¹⁷ y no admite construcciones de la magnitud que pretende tener el microestadio. Por lo tanto, construir un estadio en ese predio incurriría en una ilegalidad. Para llevarlo adelante se debería modificar la zonificación de la totalidad de la manzana 66 y para ello es preciso presentar un proyecto de ley de rezonificación en la Legislatura porteña que supone doble lectura y audiencia pública.

Imagen 4. Zonificación de la manzana 66, barrio de Balvanera, CABA.

¹⁴ Fuente: “Vecinos rechazan la construcción de microestadio” (Diario Z, 27/06/2014). Disponible en:<http://www.diarioz.com.ar/#/nota/vecinos-rechazan-la-construccion-de-microestadio-34499/>

¹⁵ Fuente: “Proyectan un microestadio para recitales en pleno Once” (Perfil.com, 20/04/14). Disponible en:<http://www.perfil.com/sociedad/Proyectan-un-microestadio-para-recitales-en-pleno-Once-20140420-0052.html>

¹⁶ Para profundizar en la apelación a la cultura como recurso y estrategia de intervención y transformación urbanística de zonas degradadas de la ciudad, véase Zarlenga y Marcús (2014).

¹⁷ Como mencionamos en el primer apartado de este trabajo, en la manzana 66 había este tipo de construcciones (viviendas y locales comerciales) antes de su completa demolición.



Fuente: Imagen de archivo de la asociación vecinal “Manzana 66”.

Como veremos en el próximo apartado, los vecinos organizados lograron detener el proyecto del microestadio luego de sucesivas protestas y reclamos. Sin embargo, en noviembre de 2014 comenzaron a registrar movimientos de obra en el predio: se trataba de la construcción, en principio, de seis canchas de fútbol 5, una confitería, cinco vestuarios y un estacionamiento. El proyecto pertenecía a una empresa privada, Mundo Fútbol S.A, que alquiló el terreno por tres años a la firma propietaria MICRISOL S.A. Los trabajos de construcción comenzaron con un cartel de obra que no coincidía con el proyecto del emprendimiento deportivo. Según los vecinos entrevistados, el cartel decía *Uso: Local comercio minorista, perfumería, artículos de limpieza tocador*. En averiguaciones posteriores, descubrieron que todos los lotes de la manzana estaban registrados para el mismo uso que figuraba en ese cartel¹⁸. Con las movilizaciones y las denuncias en la Defensoría del Pueblo y en la Comisión de Planeamiento Urbano lograron dos órdenes de clausura por construcción ilegal ya que en dicho cartel de obra no figuraban la edificación de canchas de fútbol, ni el responsable de obra, ni el número de expediente correspondiente. Sólo existía el permiso de demolición de 2011¹⁹.

¹⁸ Uno de los entrevistados comentaba de un modo irónico: “Vos averiguabas qué hay en esa manzana en el Gobierno de la Ciudad y te sale cada lote como si fuese un local de ventas de artículos de limpieza y perfumería. Todos los lotes lo mismo. O sea, se viene un polo perfumero acá...” (A.A, integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

¹⁹ (Asamblea de la asociación vecinal “Manzana 66, verde y pública”, observación no participante, 15/07/2015).

A pesar de ello, la empresa incumplió la clausura, los trabajos nunca cesaron e incluso se relanzaron con la construcción de once canchas de fútbol de césped sintético (Imagen 5) que fueron inauguradas en octubre de 2015 con el provocador nombre de “El Estadio” (Imagen 6).

Imagen 5. Vista aérea de las canchas de sintético ya inauguradas



Fuente: Foto de archivo de la asociación vecinal “Manzana 66”.

Imagen 6. Logo del predio deportivo construido en la manzana 66



Fuente: Imagen de archivo de la asociación vecinal “Manzana 66”.

Ante la prepotencia de la empresa, los vecinos continuaron manifestándose y encontraron una nueva forma de rechazar el uso que se le estaba dando a la manzana: denunciaron al predio deportivo por los ruidos molestos que se repetían durante las noches que se alquilaban las canchas de fútbol y por la contaminación lumínica que generaban las potentes luces que fueron allí instaladas. A partir de estas denuncias la Dirección General de Fiscalización y Control (DGFyC) dio lugar al reclamo vecinal y clausuró en febrero de 2016 la actividad del predio. Luego, tras una nueva desobediencia de la empresa que

continuaba usufructuando las canchas, se dispuso la presencia policial para controlar el cumplimiento de la orden.

Volveremos en la última sección de este trabajo sobre las acciones y mecanismos de resistencia de los vecinos ante los proyectos que pretenden convertir la ciudad en un “negocio” a partir de la mercantilización del suelo urbano y de la imposición de ciertos usos del espacio ligados a la rentabilidad. Asimismo, abordaremos cómo, cuándo y a partir de qué conflicto surge la asociación vecinal y la contrapropuesta de los vecinos para (re)llenar la manzana 66, un proyecto alternativo a las lógicas hegemónicas de pensar, producir y construir la ciudad. O en otras palabras, veremos cómo a partir de las resistencias y movilizaciones vecinales es posible pensar en una lucha por imponer el *espacio vivido* sobre el *espacio concebido*.

5. La asociación vecinal “Manzana 66”

El proceso de vaciamiento de la manzana 66 que incluyó su tapiado y las posteriores tareas de demolición sumado a la falta de información y señalización que acreditara los permisos de obra correspondientes, fue generando un clima de preocupación y desconcierto entre los vecinos más cercanos a esa zona. Al mismo tiempo, comenzaban a circular los primeros rumores sobre distintos emprendimientos que allí se desarrollarían: construcción de torres, instalación de un *shopping center*, un hipermercado “Carrefour” y un supermercado de origen chino. Más allá de la poca certeza de estas versiones iniciales, para los vecinos “(...) lo único que se sabía era que ahí iba a haber otra cosa, que ya no iba a tener el carácter de residencial y comercial que era el que tenía hasta ese momento.”²⁰

La incertidumbre sobre el destino de la manzana fue creciendo y no tardaron en aparecer las primeras reacciones por parte de algunos habitantes del barrio. En 2012, luego de varios pedidos de información a diferentes organismos estatales de los que no obtuvieron respuesta, y tras la denuncia de un vecino ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, aparecieron los carteles con la señalización correspondiente a los permisos de demolición, un año después de haber comenzado el derribo de las construcciones de la manzana.²¹

²⁰ (M., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

²¹ Fuente: “Vecinos rechazan la construcción de microestadio” (Diario Z, 27/06/2014). Disponible en: <http://www.diarioz.com.ar/#/nota/vecinos-rechazan-la-construccion-de-microestadio-34499/>

Pese a estas primeras acciones individuales y aisladas, el puntapié inicial que motivó la unión de los vecinos fue la aparición de la nota publicada en el diario “*Perfil*”, el 20 de abril de 2014²² en la que se anunciaba la construcción del microestadio. *“Esa nota que salió en Perfil, que fue la primera, la que despertó todo”²³, “(...) Después apareció la nota de Perfil que eso es lo que motivó la unión nuestra y empezar a movernos.”*

Un mes más tarde el entonces Jefe de Gobierno porteño y actual Presidente de la Nación, Mauricio Macri, realizó declaraciones avalando el emprendimiento por ubicarse en una zona céntrica con muy buena accesibilidad y reivindicando la necesidad de la construcción de un “microestadio más moderno en la ciudad”²⁴. El aval político para el potencial desarrollo de estas “áreas de oportunidad”, revela la existencia de ciertos mecanismos de la gestión pública en el impulso y desarrollo de los grandes proyectos de renovación urbana, poniendo de manifiesto una fusión entre intereses públicos y privados donde el Gobierno asume el rol de promotor y garante de los intereses del sector empresarial, específicamente relacionado con los procesos de valorización del suelo y su posterior rentabilidad (Cuenya, 2011).

Los sucesos antes mencionados marcaron el inicio de la asociación, derivando en la constitución de un grupo de vecinos autoconvocados bajo la consigna de “No al Microestadio”. En un comienzo, se reunían esporádicamente en espacios públicos, frente a una escuela o en una plaza, luego empezaron a hacerlo de un modo más sistemático, una vez por semana, en la Parroquia “María Madre del Redentor”²⁵ donde se fue conformando un espacio de encuentro vecinal tras la decisión por parte del párroco de reabrir las mesas de diálogo iniciadas luego de la crisis política, económica y social de 2001. Fue en uno de estos encuentros, abocado a diferentes problemáticas sociales del barrio, donde tomó un fuerte impulso la participación de vecinos en torno al conflicto del microestadio. En base a esto último, el párroco nos comentaba: *“(...) nosotros no nos reunimos porque estaba este problema. Sino que quisimos crear un espacio de diálogo y entonces justo surgió el problema, entonces ahí nos empezamos a reunir.”²⁶*

²² Fuente: “Proyectan un microestadio para recitales en pleno Once” (Perfil.com, 20/04/14). Disponible en: <http://www.perfil.com/sociedad/Proyectan-un-microestadio-para-recitales-en-pleno-Once-20140420-0052.html>

²³ (A., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

²⁴ Fuente: FM 92.1 Vorterix (Productor). (26 de mayo de 2014). Bache: entrevista a Mauricio Macri [Audio en podcast]. Recuperado de: <http://radiocut.fm/audiocut/mauricio-macri-3/>

²⁵ La Parroquia “María Madre del Redentor” se encuentra ubicada a pocos metros de la manzana 66.

²⁶ (R., cura de la Parroquia “María Madre del Redentor”, entrevista personal, 23 de julio de 2015).

Eran alrededor de veinte o treinta personas las que participaban con el único y principal propósito de oponerse a la llegada del “*monstruo*”²⁷. Con este objetivo llevaron a cabo diversas actividades: volanteadas en las veredas, en el hall de los edificios y en los comercios próximos a la manzana, solicitud de firmas y adhesiones, protestas en la vía pública, recorridas por “los comercios, iglesias, organizaciones sindicales, empresas recuperadas, establecimientos educativos y asistenciales”²⁸ y visitas a locales partidarios de la zona.

A medida que el conflicto iba adquiriendo mayor visibilidad, fue creciendo el número de vecinos que participaban en las reuniones y de adherentes que se manifestaban contra el proyecto. A su vez, fueron estableciendo una red de contactos del ámbito político en el que encontraron respaldo, al tiempo que comenzaron a establecer relación con otras asociaciones vecinales y asambleas barriales²⁹.

En este contexto, el párroco de la iglesia donde se realizaban los encuentros de la asociación fue convocado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para averiguar las razones por las cuales los vecinos se oponían al proyecto. De la reunión, que se llevó a cabo en una dependencia gubernamental el 19 de junio de 2014, participaron además de él, dos vecinos de la asociación, el Subsecretario de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Económico porteño, Carlos Pirovano, el Presidente de la Junta Comunal N° 3, Christian Rubén Etchezuri, y el empresario Aquiles Sojo, titular de AKE Music.

En esta reunión tomaron mayor conocimiento de los detalles de la mega obra a la que se le añadirían dos torres que funcionarían como hoteles cinco estrellas y restaurantes³⁰. Los

²⁷ Esta referencia al microestadio surgió durante nuestro trabajo de campo en una entrevista realizada a vecinos y vecinas de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública” (M., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

²⁸ Fuente: Blog “Manzana 66 verde y pública”. Proyecto de ley 1992 P 2014.

²⁹ “Vecinos de Caballito por el Parque Caballito, Vecinos de Balvanera y Almagro por el Parque de la Estación, Asociaciones Vecinales de Saavedra, Colegiales, Palermo, Recoleta, Barracas, La Boca, Parque Chacabuco, Lugano, Floresta, Agronomía, Parque Chas, Villa Urquiza, Villa del Parque, Almagro, BVO - Buenos Vecinos Once, Asociación Amigos Lagos de Palermo, Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos -APEVU-, Encuentro en Defensa del Espacio Público, Basta de Demoler, Parque sin Rejas”. Fuente: Blog “Manzana 66 verde y pública”. Disponible en: <http://manzana66verdeypublica.blogspot.com.ar/search/label/nos-apoyan>

³⁰ Cabe mencionar que al contrastar esta información con nuestro registro de fuentes secundarias, el anuncio de la construcción de hoteles y restaurantes ya aparecía publicado en distintos diarios con anterioridad al 19 de junio de 2014, fecha en la cual se realizó la reunión. Fuentes: “Rechazo vecinal a un microestadio” (Página/12, 06/06/14). Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-248001-2014-06-06.html>; “Proyectan un estadio para 18 mil personas en Balvanera” (La Nación, 01/06/2014). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1696342-proyectan-un-estadio-para-18-mil-personas-en-balvanera>; “Polémica por un proyecto para hacer un estadio en Balvanera” (Clarín, 11/06/2014).

entrevistados nos relataron que el empresario era el que encabezaba el encuentro como “(...) si fuese el dueño de casa.”³¹, y que además se mostraba en una actitud “(...) como tratando de...de vender el producto”³².

Sin embargo, los habitantes más antiguos del barrio no se sentían incluidos en este “producto” que les intentaban “vender”: “Los que vivimos desde hace muchos años acá y pensamos que vamos a morir acá decíamos ‘nos vamos a tener que ir’. Porque además sabemos que esa es la táctica (...) ellos construyen, por supuesto que después terminan comprándonos nuestras propiedades que son propiedades únicas, en la gran mayoría”³³.

Como mencionamos en el apartado anterior, si bien el proyecto y el plan de obra nunca fueron presentados de manera oficial, luego de concretar la reunión los vecinos agrupados tomaron noción de la magnitud del emprendimiento y de la voluntad política existente para impulsarlo. Se dieron cuenta de que con la sola actitud de oponerse no alcanzaba y necesitaban pasar *de la protesta a la propuesta*³⁴.

En definitiva, la destrucción deliberada del espacio social de la manzana 66 que implicó la demolición total de sus construcciones, la supresión de los lazos entre sus antiguos habitantes y los usos que éstos y el resto del barrio establecían se encontró con la contradicción de que produjo un florecimiento de nuevas relaciones sociales entre vecinos que comenzaron a imaginar una manera propia de (re)llenarlo, un uso alternativo para ese espacio social que respondía a sus *espacios de representación*. Ese *vacío urbano* intencionado se transformó en un *espacio lleno* a tal punto que se convirtió en el eje y la bandera de una asociación vecinal que creó nuevos y potentes lazos sociales. De modo que la manzana 66 como espacio vaciado convertido en baldío funciona tal como lo hace el espacio social según Simmel (1939). Es decir, por un lado el espacio expresa y sostiene a un grupo social y, al mismo tiempo, este grupo actúa como expresión y sostén de ese espacio.

Disponible en: <http://www.clarin.com/ciudades/Polemica-proyecto-hacer-estadio-Balvanera-0-1154884594.html>.

³¹ (A.A, integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

³² (R., cura de la Parroquia “María Madre del Redentor”, entrevista personal, 23 de julio de 2015).

³³ (M., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

³⁴ (M., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

6. Proceso de (re)llenado desde la asociación vecinal: el proyecto “Manzana 66 verde y pública”

El pasaje de la oposición a la toma de posición por hacer efectiva la elaboración de una propuesta alternativa al mega proyecto encuentra su punto de partida en la realización de una jornada especial organizada por la asociación vecinal el 28 de junio de 2014.³⁵A ella asistieron un gran número de vecinos y fueron convocados urbanistas, arquitectos y especialistas en temática legal y en medio ambiente.³⁶Durante el encuentro se realizó un panel de discusión donde se puntualizaron las consecuencias negativas que derivarían de la instalación del microestadio como problemas de provisión de energía eléctrica y agua, congestión en la circulación vehicular y peatonal, polución ambiental, déficit de viviendas y una fuerte contaminación sonora³⁷, sumado al impacto que tendría un mega emprendimiento de estas características en la revalorización del suelo de la zona que podría generar desplazamientos de población. La participación de arquitectos e ingenieros de la Universidad de Buenos Aires, portadores de un conocimiento válido y legítimo, avaló la concepción propia del *espacio vivido* de los vecinos. En otras palabras, un saber que se presenta y se reconoce como experto sirvió también de legitimación de la reivindicación de la existencia de *espacios de representación* enfrentados al *espacio concebido como mercancía*.

En la segunda parte de la jornada se dividieron en diferentes comisiones de trabajo con el propósito de relevar las necesidades y prioridades barriales que sustentaran otros usos posibles para la manzana. De este modo, identificaron diversas problemáticas que venía atravesando el barrio: la falta de un espacio verde común, la poca disponibilidad de espacios recreativos, culturales y artísticos³⁸ destinados a niños, jóvenes y adultos mayores, y la carencia de un lugar apto para la realización de actividades físicas de algunas escuelas públicas de la zona que al no contar con ese espacio debían hacerlo en otros

³⁵ La jornada fue realizada en la Escuela Normal Superior N° 2 "Mariano Acosta" en el barrio de Balvanera.

³⁶ Lic. Silvia Cabezas (Presidenta, Oír Mejor As. Civil), Arq. Bárbara Rosen (Subsecretaria, Defensoría del Pueblo de la CABA), Arq. Ariel Jacobovich (Colectivo Arquitectura Pública Asamblearia), Arq. Rubén Kavanagh (Confederación Argentina de la Mediana Empresa) y el Arq. Rodolfo Livingston (Propuestas para el Área Metropolitana de Buenos Aires). Fuente: Blog “Manzana 66 verde y pública”.

³⁷ Fuente: Blog “Manzana 66 verde y pública”. Proyecto de ley 1992 P 2014. Disponible en:<http://manzana66verdeypublica.blogspot.com.ar/search/label/nuestro-proyecto>

³⁸ Los institutos artísticos que funcionan en el barrio de Balvanera son: una sede del Conservatorio Superior de Música "Manuel de Falla", el Conservatorio Superior de Música de la Ciudad de Buenos Aires "Astor Piazzolla" y un anexo de la Universidad Nacional de Artes Dramáticas. En uno de los fundamentos del proyecto se explicita que: "(...) los institutos públicos de artes de la Comuna carecen de lugares suficientes, proponemos crear espacios para el desarrollo de la educación artística". Fuente: Blog “Manzana 66 verde y pública”. Proyecto de ley 1992 P 2014. Disponible en: <http://manzana66verdeypublica.blogspot.com.ar/search/label/nuestro-proyecto>

barrios. En estas jornadas que representaron el “(...) tránsito del No al microestadio, al Sí a una manzana verde y pública (...)”³⁹, se establecieron las bases para la elaboración de un proyecto de ley que fue presentado por la asociación vecinal en agosto de 2014 en la Legislatura porteña, el cual contó en su momento con el apoyo de todos los bloques políticos con excepción del bloque oficialista PRO.

En el artículo 1° del proyecto de ley se establece: “Declárese de utilidad pública y sujeta a expropiación en los términos de la Ley N° 238⁴⁰ la Manzana 066 de la Sección 28 de la Comuna 3, comprendida entre las Avenidas Belgrano y Jujuy y las calles Moreno y Catamarca”.⁴¹ A su vez, se propone la formación de un espacio verde, la construcción de un centro educativo y cultural y de un polideportivo destinado a la realización de actividades físicas curriculares para las escuelas de la zona.

Cabe mencionar que si bien las propuestas presentadas contaron con el acuerdo de todos los vecinos reunidos, la posibilidad de destinar una porción del terreno a la construcción de viviendas sociales, que había sido contemplada en el proyecto original, fue uno de los puntos que generó una oposición mayoritaria: “(...) salió bastante rechazo de eso. O sea, gente que por ahí te dice: ‘No, pero van a –la palabra que usaban era- van a venir los negros, te van a colgar los calzones en el balcón (...) y se va a cambiar el ambiente’”.⁴² De este modo, se pone de manifiesto cómo entre los mismos vecinos que estaban abocados a la elaboración de un proyecto alternativo al microestadio, también se fueron definiendo ciertos usos y prácticas como “legítimas” para ese espacio a ser “(re)llenado”, quedando afuera otros usos posibles por considerarlos “ilegítimos”. Más allá de estos desacuerdos, los vecinos entrevistados aseguran que en el proyecto se mantienen “(...) cosas que son necesarias y que tienen un carácter social (...)”⁴³, “(...) son todas cosas públicas, eh, que nunca van a venir mal al barrio”⁴⁴.

El proceso de resistencia vecinal, desarrollado luego del conflicto del microestadio, ha permitido (re)pensar otros usos posibles para esta manzana “vacía” que reclamaba ser

³⁹ (M., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

⁴⁰ Refiere a la Ley de expropiaciones, sancionada en 1999. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley238.html>

⁴¹ Fuente: Blog “Manzana 66 verde y pública”. Proyecto de ley 1992 P 2014. Disponible en: <http://manzana66verdeypublica.blogspot.com.ar/search/label/nuestro-proyecto>

⁴² (A.A., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

⁴³ (M., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

⁴⁴ (A.A., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

“llenada” bajo la lógica del *espacio concebido*. Una *representación del espacio* que pretendía imponerse como abstracto e instrumental, despojada de la historia que le fueron imprimiendo sus residentes y de las relaciones de poder y dominación que permitieron su posterior “vaciamiento”. Frente a la imposición de un uso definido para ese terreno que no contempla a los habitantes del barrio como usuarios de la ciudad en tanto valor de uso, la propuesta por una “Manzana 66 verde y pública” se presenta como un proyecto alternativo y en disputa con las formas hegemónicas de hacer ciudad, reafirmando el carácter político del espacio urbano entendido como “espacio de conflictos, de enfrentamientos, espacio de lo imprevisible, de desequilibrios, donde las «normalidades» se desarman y rearmen a cada momento” (Lefebvre, 2013: 27).

Si bien para los vecinos “*pasó el gran susto*”⁴⁵, hasta el presente siguen activos en la defensa de su propuesta y en el rechazo a las canchas de fútbol. Realizan sus reuniones habituales en la Parroquia en la que han logrado mantener la asistencia y participación de los vecinos y continúan impulsando actividades con otras asambleas barriales. Pese a que el proyecto de ley venció a fines de 2015 por no contar con el *quórum* suficiente de legisladores para ser tratado en sesión, su elaboración ha posibilitado poner de manifiesto el intento por una reapropiación del espacio en tanto *vivido* y *percibido* que se propone la búsqueda de nuevos usos, prácticas y posibilidades para la producción de otra realidad espacial.

A su vez, la construcción de canchas de fútbol 5 para el alquiler privado da cuenta de un desenlace que podemos considerar provisorio y que presenta al menos dos caras a tener en cuenta. Por un lado, este predio deportivo surge como una salida momentánea para los desarrolladores inmobiliarios que vuelve rentable el espacio mientras se intenta avanzar con el proyecto original del microestadio. En otras palabras, es un reconocimiento del *espacio concebido como mercancía* del cual se debe obtener siempre una ganancia. A su vez, las presiones vecinales se muestran eficaces a la hora de detener la pretensión totalizadora de *la representación del espacio* e ineficaces al momento de conseguir plasmar sus propios *espacios de representación*. En ambos casos es el Estado el que media entre los actores involucrados: desarrolladores urbanos, el gobierno local, las asociaciones vecinales, etc. Así, el Estado -a través de la Legislatura porteña- veta los dos proyectos que se vuelven inaceptables: el microestadio, resistido por los vecinos, y la Manzana 66 Verde

⁴⁵ (M., integrante de la asociación vecinal “Manzana 66 verde y pública”, entrevista personal, 25 de junio de 2015).

y Pública, inconcebible para los propietarios de la manzana, los empresarios inmobiliarios y el gobierno local.

7. Palabras finales

Los procesos de vaciamiento urbano de la manzana 66 en un contexto de destrucción creativa no se presentan como un caso aislado en la Ciudad de Buenos Aires sino que responden a un modelo de ciudad como “negocio” que se desarrolla en el marco de una neoliberalización del espacio. En un trabajo anterior (Marcús *et al.*, 2014), hemos identificado y analizado procesos similares que se dieron en los ex-terrenos ferroviarios del barrio de Caballito y los predios contiguos. Asimismo podemos mencionar otros casos que comparten estas lógicas de vaciamiento y (re)llenado como el conflicto por instalar una sucursal del Mercado Central en un polígono que se encuentra vacante, lindero a las vías del tren Mitre en el barrio de Colegiales o el proyecto de edificar un nuevo estadio para el club Boca Juniors que mantiene una relación histórica con el Presidente de la Nación Mauricio Macri, en predios que limitan con el estadio actual y que originalmente estaban destinados a viviendas sociales.

Frente a estas lógicas que pretenden producir ciudad a partir de la mercantilización de los espacios urbanos se presentan resistencias que responden a otros modos posibles de “hacer ciudad”. En este sentido el espacio urbano no sólo se presenta como una mercancía caracterizada por su “valor de cambio”, es también un espacio de vida caracterizado por sus “valores de uso”. Ahora bien, como señala Franquesa (2013), se produce una tensión permanente entre ambos: de un lado el capital privado y empresarial, la planificación urbanística y, en ocasiones, la administración local de la ciudad intentan ajustar las prácticas vecinales a las exigencias del “valor de cambio”, o, en términos lefebvrianos, se intenta ajustar el *espacio percibido y vivido* al *espacio concebido*. Del otro, determinados “valores de uso” que organizan la vida vecinal, como el reclamo por más espacios verdes en el barrio de Balvanera y la propuesta de una “Manzana 66 verde y pública”, se alzan como un desafío ante la lógica de la acumulación y la plusvalía urbana.

Como vimos a lo largo de este artículo, bajo la noción de ciudad como “negocio” o como “valor de cambio” se va configurando una *apropiación negativa del espacio*, en tanto dominación, bajo la lógica de la propiedad privada (Lefebvre, 2013). El tapiado que anteriormente se encontraba rodeando la manzana, marcaba un límite señalando aquellos lugares prohibidos o vedados para los propios habitantes del barrio. En contrapartida, el proyecto de la “Manzana 66 verde y pública” abre la posibilidad para una *apropiación*

positiva, una reapropiación del espacio en la que se reafirma la noción de ciudad como *obra* en la que los vecinos puedan intervenir colectivamente. Mediante la recuperación de los descampados en plena trama urbana, las acciones vecinales privilegian su valor de uso, el habitar.

Ante lo que parece ser un caso clásico de renovación urbana donde opera una lógica del *espacio mercancía* que prescribe el vaciamiento de lo urbano, la conformación de la asociación “Manzana 66 verde y pública” y la presentación de un proyecto alternativo de apropiación del espacio nos recuerda la advertencia de Lefebvre (2013) de que si bien el *espacio concebido* parece imponerse en la sociedad capitalista, resulta imposible inmovilizar completamente *lo urbano*. Como señalan Stanchieri y Aricó (2013: 14), los *vacíos urbanos* se convierten así para los habitantes y usuarios del barrio en “auténticos agujeros en la realidad del espacio concebido”, que presentan una oportunidad para su libertad y participación en la producción de la ciudad.

Frente al proyecto vecinal que reivindica la necesidad de espacios verdes, naturales y públicos para mejorar la calidad de vida de los habitantes y usuarios del barrio, la respuesta desde el *espacio mercancía* presenta un cinismo sorprendente. La demanda vecinal por una “manzana verde y pública” recibió como réplica la instalación de un espacio verde sintético, de uso privado y mercantilizado, con un nombre que les recuerda que “el monstruo” no ha sido completamente derrotado: “*El Estadio*”.

8. Referencias bibliográficas

ABRAMO, Pedro (2012) “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”, *Eure* 38 (114), 35-69.

BOY, Martín; MARCÚS, Juliana y PERELMAN, Mariano (2015) “La ciudad y el encuentro de la diferencia. Adultos que viven en la calle y mujeres que viven en hoteles-pensión. CABA ,2007-2011.” *Revista Estudios Demográficos y Urbanos* V.30, n°2(89), 369-404.

CAMARENA OCAMPO, Mario y PORTAL, María Ana (coords.) (2015) *Controversias sobre el espacio público en la ciudad de México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

CARMAN, María (2006) *Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.

CICCOLELLA, Pablo (2012) “Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización”. *Revista riURB*, n° 8, 9-21.

- COSACOV, Natalia (2009) "Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires." *Revista Intersticios*, Vol. 3 (2). Pp. 193-204.
- CUENYA, Beatriz (2011) "Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana" *Cuadernos Metropole*, Vol. 13, No 25, pp. 185-212.
- DELGADO RUIZ, Manuel (2003) "La no-ciudad como ciudad absoluta" *Sileno*, No 13, pp. 123-131.
- DELGADO RUIZ, Manuel (2016) "'Vacío urbano' es un oxímoron: el caso de Caballito, Buenos Aires." Disponible en: <http://blogs.elpais.com/seres-urbanos/2016/03/vac%C3%ADo-urbano-caballito-buenos-aires.html> (Consultado el 30 de marzo de 2016).
- DE MATTOS, Carlos (2007) "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana." *Nueva Sociedad*, N°12, 82-96.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (agosto, 2009) "La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano", *X Seminario RED MUNI Nuevo rol del Estado, Nuevo rol de los Municipios*, UNLM.
- FRANQUESA, Jaume (2007) "Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización" *Reis*, No 118, pp. 123-155.
- FRANQUESA, Jaume (2013) *Urbanismo neoliberal, negocio inmobiliario y vida vecinal. El caso de Parma*. Barcelona: ICARIA.
- GÓMEZ SCHETTINI, Mariana y MENAZZI, Luján (2011) "Miradas sobre las políticas actuales para el sur de la ciudad: los casos de Mataderos y La Boca". En Mercedes Di Virgilio, Hilda Herzer, Gabriela Merlinsky y María Carla Rodríguez (comps.): *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, pp. 267-282.
- GONZÁLEZ BRACCO, Mercedes (2014) "Entre la renovación edilicia y la preservación patrimonial: cien años de planificación urbana en la ciudad de Buenos Aires", *URBANA - Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, vol. 6 p. 3 - 24.
- GUEVARA, Tomás (2012) "Implementación de políticas habitacionales en contextos de renovación urbana. El barrio de La Boca (1983-2009)". En Hilda Herzer (comp.): *Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, pp. 205-239.
- HARVEY, David (2008) "El neoliberalismo como destrucción creativa". Disponible En: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=65709> (Consultado el 25 de julio de 2015).

- HERZER, Hilda, DI VIRGILIO, Mercedes e IMORI, Marcela (2012) "Transformaciones que se consolidan. Los procesos de renovación urbana en los barrios de San Telmo y Barracas". En Hilda Herzer (comp.): *Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, pp. 131-164.
- LEFEBVRE, Henri (2013) [1974] *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- MARCÚS, Juliana (2015) "El impacto social de las transformaciones urbanísticas: resistencias vecinales a la construcción de un shopping center en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires" *Revista de Direito da Cidade*, Vol. 7, N° 3, pp. 1270-1291.
- MARCÚS, Juliana; AQUINO, María de la Paz; BENITEZ, Joaquín, FELICE, Magdalena y MARQUEZ Agustina (2014). "Procesos de vaciamiento y destrucción creativa en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de los ex-terrenos ferroviarios y los predios adyacentes", *Revista AREA Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo*, N° 20, pp. 75-85.
- MARTÍNEZ LOREA, Ion (2013) "Henri Lefebvre y los espacios de lo posible". En Henri Lefebvre: *La producción del espacio*. Madrid, Capitán Swing, pp. 7-28.
- PÍREZ, Pedro (2014) "La orientación de los procesos urbanos en el gobierno local (una aplicación metropolitana)", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. XIV, 523 - 54.
- POLANYI, Karl (1989) [1944] *La gran transformación*, Madrid: La piqueta.
- RODRÍGUEZ, María Carla; ARQUEROS MEJICA, Soledad; GÓMEZ SCHETTINI, Mariana; RODRÍGUEZ, María Florencia y ZAPATA, María Cecilia (2012) "Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO: continuidades y cambios en contextos de renovación". En Hilda Herzer (comp.): *Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, pp. 39-71.
- RODRÍGUEZ, María Carla y DI VIRGILIO, Mercedes (2014) "Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular", *Revista de Direito da Cidade*, V. 6, N° 2, 323-347.
- SIMMEL, George (1939) *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina.
- SOCOLOFF, Ivana (2015) "Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio del caso IRSA." *Revista INVI*, N°84, N°30, 151-177.
- STANCHIERI, Marco Luca y ARICÓ, Giuseppe (julio, 2013) "La trampa urbanística de los 'vacíos urbanos': casos etnográficos en Barcelona" *X Jornadas de Sociología*, Universidad de Buenos Aires.
- THEODORE, Nick; PECK, Jamie y BRENNER, Neil (2009) Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Revista Temas Sociales*. N°66, 1-11.
- TOPALOV, Christian (1979) *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

ZARLENGA, Matías y MARCÚS, Juliana (2014) "La cultura como estrategia de transformación urbana. Un análisis crítico de las ciudades de Barcelona y Buenos Aires". En Mario Margulis, Marcelo Urresti, Hugo Lewin y otros: *Intervenir en la cultura. Más allá de las políticas culturales*. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp.33-55.

Expansión urbana, tierra vacante y demanda habitacional en Bahía Blanca. Modelos de ciudad y política urbana en debate

Guillermina Urriza

Magíster en Desarrollo Urbano. Asistente de Docencia.

Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, Argentina.

E-mail: gurriza@uns.edu.ar

Fecha de recepción: 08/04/2016

Aceptación final del artículo: 09/05/2016

En las últimas dos décadas Bahía Blanca ha afianzado un proceso de expansión en baja densidad y discontinuo, dejando al interior de la mancha urbana importantes vacíos sin ocupar. A pesar de la existencia de superficies vacantes capaces de absorber el futuro crecimiento poblacional, en el año 2010 el gobierno local sancionó el Plan Director del Periurbano Bahiense que autoriza la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos. Lejos de revertir el proceso de crecimiento disperso, este plan se encuentra en consonancia con las tendencias del mercado y está orientado a los grupos de mayores recursos que efectivamente pueden acceder a esta tipología. Mientras tanto, los sectores de ingresos medios y bajos manifiestan serias dificultades para acceder al suelo, situación que se ha agravado por el incremento de los precios de la tierra. Ello ha ocasionado que en los últimos años el gobierno local planteara ciertas medidas para movilizar el suelo ocioso existente.

En el escenario de una manifiesta demanda habitacional, de una importante disponibilidad física de tierra vacante y cierta restricción en la oferta, el objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de expansión urbana de Bahía Blanca, los instrumentos de política de suelo impulsados por el gobierno local en el período 2010-2015, y sus posibles implicancias en el desarrollo urbano.

Palabras claves: *expansión urbana, tierra vacante, demanda habitacional, política de suelo*

Urban sprawl, vacant land and housing demand in Bahia Blanca. Models of city and urban policy in debate

In the last two decades Bahía Blanca has consolidated a process of expansion in low density and discontinuous, while important gaps remain unoccupied within the urban area. Despite the existence of vacant surfaces capable of absorbing future population growth, in 2010 the local government approved the Bahía Blanca's Urban Fringe Master Plan authorizing the enablement of new suburban developments. Far from reversing the dispersed growth process, this plan is in line with the market trends and

is aimed at higher-income groups who can effectively access this typology. Meanwhile low and middle income sectors manifest serious difficulties in accessing land, a situation that has been exacerbated by the increase in land prices. This has required that local government attempt to mobilize vacant land through various actions.

In the scenario of a manifest housing demand, an important physical availability of vacant land and certain restriction on supply, the objective of this work is to analyze the process of urban expansion, instruments of land policy driven by the local government in the period 2010-2015 and its possible implications on urban development.

Keywords: *urban expansion, vacant land, housing demand, land policy*

Introducción

En las últimas dos décadas Bahía Blanca ha afianzado un proceso de expansión en baja densidad y discontinuo, dejando al interior de la mancha urbana importantes vacíos sin ocupar. La zona alta, en el sector norte y noreste de la ciudad, se ha convertido en el área preferencial de crecimiento, favorecida en los años '90 por la concreción de importantes ejes viales -el Camino de Circunvalación Externa y la Avenida de Penetración Alberto Cabrera-, que mejoraron significativamente su accesibilidad.

A pesar de la existencia de importantes superficies vacantes capaces de absorber el futuro crecimiento de la ciudad, en el año 2010 el gobierno local sancionó el *Plan Director del Periurbano Bahiense* que autoriza la habilitación de nuevos desarrollos suburbanos. Este plan creó el *distrito periurbano calificado* (PUC) destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisión mínima de 1.000 y 2.500 m² a la vera del Camino de Circunvalación, fundamentalmente en el tramo NO-N-NE. Lejos de intentar revertir el proceso de crecimiento disperso y de baja densidad que experimenta la ciudad en su periferia, este plan se encuentra en consonancia con las tendencias del mercado y está orientado a los grupos de mayores recursos que efectivamente pueden acceder a esta tipología.

Mientras tanto los sectores de ingresos medios y bajos manifiestan serias dificultades para acceder al suelo, situación que se ha agravado por el incremento de los precios de la tierra. Ello ha ocasionado que en los últimos años el gobierno local planteara ciertas medidas para movilizar el suelo ocioso existente.

Se plantea el debate en torno a los modelos de ciudad compacta y ciudad dispersa, en el marco de un proceso de urbanización que avanza hacia los bordes de la ciudad, dejando a su paso intersticios vacantes, generando discontinuidades e incorporando al uso urbano tierras otrora productivas. El hecho de impulsar un modelo de crecimiento en baja densidad y en extensión, acorde a las tendencias promovidas por el sector inmobiliario, tiene consecuencias económicas, sociales y urbano-ambientales que el gobierno local debería considerar y evaluar.

En el escenario de una manifiesta demanda de acceso a la tierra y/o vivienda, de una importante disponibilidad física de suelo vacante y cierta restricción en la oferta, el objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de expansión urbana¹ de Bahía Blanca, los instrumentos de política de suelo impulsados por el gobierno local en el período 2010-2015, y sus posibles implicancias en el desarrollo urbano de esta ciudad.

Expansión urbana vs desarrollo compacto: un debate necesario

Se reconocen básicamente dos formas de crecimiento espacial de las ciudades: éstas pueden crecer por verticalización y también pueden extenderse en superficie incorporando al uso urbano tierras de la periferia. Atento a cuál de estas formas es dominante y cómo se materializa en el espacio urbano, se plantea la dicotomía entre ciudades compactas y ciudades dispersas.

Existe una variada bibliografía que aborda diferentes aspectos vinculados a estos modelos (Moliní y Salgado, 2010 y 2012; Magrinyà y Herce, 2007; Cárdenas Roper, 2012; Indovina, 2007; Chavoya Gama et. al, 2009), entendiendo que la urbanización compacta se caracteriza por una trama urbana contigua, y densidades medias o altas; mientras que la ciudad dispersa presenta un proceso de ocupación del espacio urbano discontinuo, predominantemente en baja densidad y en extensión, con tramas urbanas formadas generalmente por viviendas unifamiliares.

¹ Existen diferentes tipos de expansión de la ciudad. La densificación es una forma de expansión urbana (vertical) (Chavoya Gama, et al., 2009). En algunos casos la superficie artificial creada en altura es más importante que la superficie que se incorpora al uso urbano en la periferia, evidenciando un proceso de crecimiento que podría considerarse como de expansión *vertical* de la ciudad. Es dable aclarar que en este trabajo el término *expansión* hace referencia al crecimiento horizontal, y por lo tanto no se problematiza el crecimiento en altura que también exhibe la ciudad.

A medida que el proceso de urbanización avanza en el mundo, el debate sobre la densidad y extensión de las ciudades, la forma y sustentabilidad urbanas cobra cada vez más relevancia. No se trata sólo de una preocupación ambiental, sino también se cuestiona la calidad de vida, las condiciones de equidad social y las implicancias económicas que estas formas de urbanización suponen. En definitiva es importante evaluar si, dado un crecimiento poblacional determinado, es mejor que éste ocupe el suelo de manera razonablemente compacta o, por el contrario, de forma extensa y con baja densidad.

La literatura reconocen diversos beneficios que genera el crecimiento de carácter compacto, entre ellos, cabe mencionar por un lado una menor dependencia del automóvil y por lo tanto una reducción de las emisiones, la congestión vehicular, el consumo de energía y los tiempos de desplazamiento; y por el otro, un ahorro de recursos y menores costes de funcionamiento y mantenimiento urbano, entre otras ventajas. Cárdenas Roperó (2012: 319) afirma:

A nivel económico se ha de considerar el menor coste en la provisión de servicios de carácter público tales como la sanidad, la educación, la protección policial, los bomberos, los sistemas de alcantarillado, las bibliotecas, los parques públicos, el transporte público... Desde la perspectiva ambiental el consumo energético, hídrico, la recogida y tratamiento de residuos, los costes privados y sociales que comportan la movilidad obligada y la no obligada, son menores en entornos urbanos con una densidad elevada.

Teniendo en cuenta que el suelo es un recurso limitado y que el desarrollo urbano en baja densidad implica un alto grado de consumo del mismo, "...con la ciudad compacta no solo se logra un uso más eficiente del suelo sino que, además, disminuye la presión sobre los espacios naturales y los usos agrarios, lo que contribuye a preservar los espacios abiertos" (Moliní y Salgado, 2012).

Atento a los beneficios de este modelo de urbanización, en la actualidad parece existir cierto consenso sobre la necesidad de densificar razonablemente las ciudades. Según Chavoya Gama, et. al. (2009) se suele entender la densificación de distintas maneras: reconversión de lo existente (ejemplo: terrenos militares); construcción dentro del tejido urbano con el objetivo de eliminar los terrenos

baldíos; atribución de un nuevo valor de uso a edificios existentes al generar una actividad moderna en ellos; o mayor altura de edificios existentes por nuevas autorizaciones de los planes urbanísticos.

En este contexto las políticas urbanas de fomento de la compacidad urbana procuran promover mayores densidades de ocupación, la revitalización y renovación de las áreas centrales, la heterogeneidad de usos del suelo, una buena accesibilidad y un sistema de transporte público eficiente, así como también desalientan el uso del automóvil, estimulando el uso de bicicletas y la circulación peatonal, entre otros aspectos. Garbiñe (2007) explica que la estimación de los costes negativos asociados al crecimiento urbano de baja densidad ha evidenciado la necesidad de implementar acciones y políticas en busca de alternativas al mismo. Surge entonces la noción de *smart growth* o “crecimiento inteligente”, que promueve un crecimiento concentrado basado en un uso eficiente del suelo, las infraestructuras y los recursos.

Es importante considerar que a fin de garantizar la calidad de vida en ciudades más compactas y densas, es prioritario disponer de sistemas de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos adecuados, acordados y oportunamente planificados, para sostener densidades medias y altas de población.

Por su parte, el crecimiento en extensión no sólo supone mayores costos en materia de provisión de infraestructura, equipamiento y transporte público debido a la discontinuidad espacial y baja densidad poblacional, sino también una desarticulación urbana y social de la ciudad. El modelo de baja densidad ocasiona el incremento de la superficie de la ciudad, y por lo tanto, el tiempo y las distancias a recorrer se incrementan, así como también aumentan la movilidad, el número de viajes y la dependencia del automóvil para acceder a los lugares de trabajo, servicios y equipamientos en general.

Desde el punto de vista ambiental, este modelo implica un mayor consumo de suelo, energía y agua, con respecto a la urbanización compacta; así como también supone mayores costes económicos de funcionamiento y mantenimiento que debe asumir la ciudad en su totalidad (Garbiñe, 2007; Moliní y Salgado, 2012; Magrinyà y Herce, 2007). En este sentido, Galiana y Vinuesa (2006: 74) afirman:

El crecimiento disperso y de baja densidad presenta aparentes ventajas para el habitante en términos ambientales pero reduce la rentabilidad social de las redes de infraestructura y dotaciones de titularidad pública y dificulta su gestión, sin que los sistemas privados garanticen forzosamente la prestación del servicio.

Es dable reconocer que la idea de la vivienda unifamiliar, en especial en “suburbios verdes”, atrae por las condiciones de vida que ofrece al grupo familiar *a escala de la parcela y su entorno inmediato*. Vale esta aclaración puesto que más allá de este ámbito próximo, las personas deben recorrer mayores distancias, destinar más tiempo (y dinero) para desplazarse hacia el trabajo y acceder a los equipamientos centrales o lugares donde sus hijos desarrollan las actividades educativas y recreativas, entre otros factores que impactan negativamente en la calidad de vida. A pesar del aumento de los costes, los grupos solventes económicamente optan por este tipo de hábitat de baja densidad. Garbiñe (2007: 223) identifica algunos factores explicativos en este sentido:

- El hábitat de baja densidad tiene un «plus» simbólico en el imaginario colectivo de determinados grupos sociales que no posee el hábitat concentrado. Este plus tiene que ver con la identificación inconsciente de la ecuación: baja densidad–eliminación de constricciones urbanas–entorno natural–aumento de la calidad de vida.
- Los hábitats de baja densidad hacen realidad el viejo sueño de combinar las ventajas del campo con las de la ciudad (Ebenezer Howard, el modelo «ciudad-jardín»)
- Paradójicamente combinan un concepto comunitario de la vida con una fuerte dosis de privatización de la misma.
- Y, por último, tienen un alto grado de homogeneidad, derivada de la selección impuesta por el mercado, y que otorga un «plus de seguridad psicológica y emocional» a ciertos grupos sociales que aumenta sensiblemente el valor de opinión de la población respecto a este tipo de hábitats.

En resumen, existen argumentos evidentes a favor de la compacidad urbana y la mayoría de los planificadores están convencidos que el modelo de ciudad compacta y diversa es más sostenible (Cárdenas Roper, 2012). Este modo de urbanización produce importantes disminuciones beneficiosas en el consumo de

recursos, en la emisión de contaminantes, en los costes económicos y en los desplazamientos en automóvil (Moliní y Salgado, 2012). En cambio, las bajas densidades y las tipologías con alto consumo de suelo aportan económicamente menos de lo que reciben de la administración pública local.

El proceso de crecimiento urbano de Bahía Blanca, 1828-1990

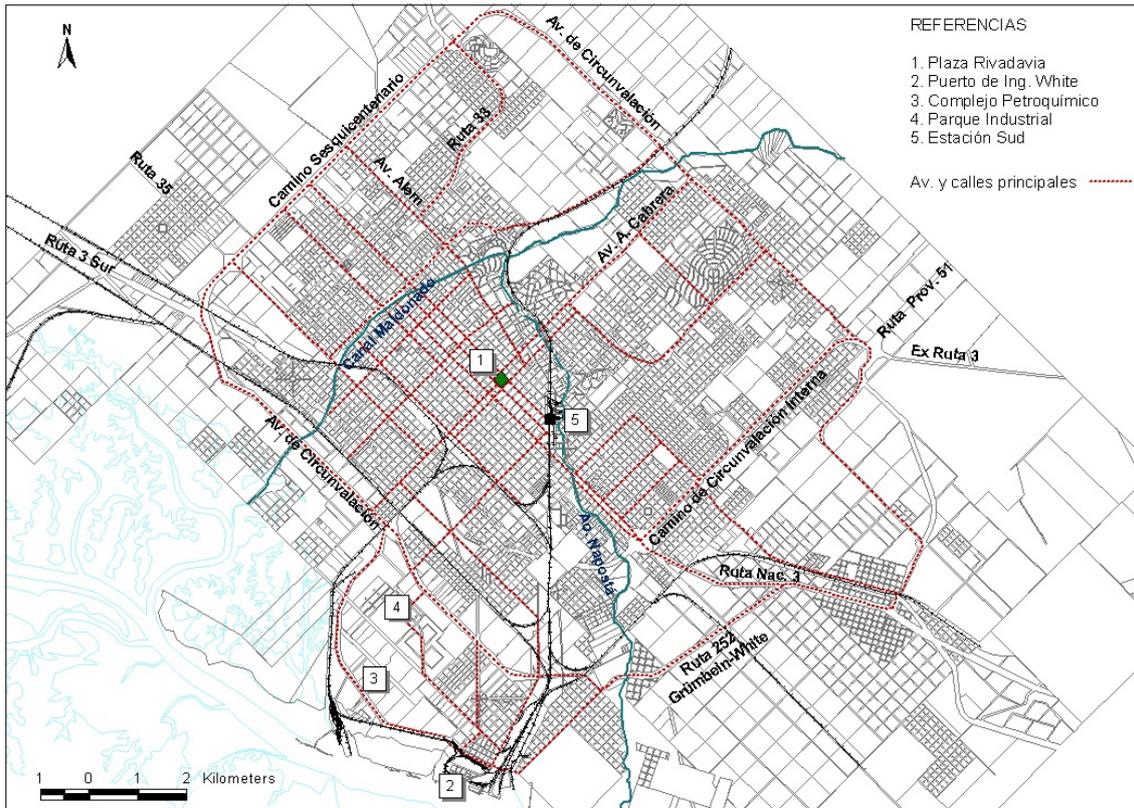
Bahía Blanca se encuentra localizada sobre la costa atlántica, al sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Según su tamaño demográfico (291 mil habitantes) puede definirse como una ciudad *media*. No obstante, al tener en cuenta sus funciones adquiere la categoría de *intermedia*² puesto constituye un destacado nodo de comunicaciones y transporte a escala nacional, así como también un importante centro de servicios de una de las principales zonas agroexportadoras del país. Asimismo se distingue por su puerto de aguas profundas, la producción industrial y petroquímica, y las actividades gubernamentales, por ser centro bancario y asiento de la bolsa de comercio, y poseer un diversificado sector comercial. Otro aspecto de relevancia es su oferta educativa, con importantes centros de educación superior y de investigación.

Fundada en 1828 como fuerte de avanzada en la “conquista del desierto”, creció siguiendo el amanzanamiento típico ortogonal de la colonización española, prolongando una grilla predominantemente regular, orientada a medio rumbo. La mancha urbana se ha desarrollado fundamentalmente en el valle inferior del Arroyo Napostá, extendiéndose entre las cotas de 6 m y 70 m sobre el nivel del mar, en tanto la mayor densidad de ocupación se verifica entre los 20 y 30 m. Las denominadas terrazas del sector alto -al norte y noreste de la ciudad- y la presencia de los arroyos Napostá y Maldonado se destacan en un relieve llano con suave pendiente hacia el mar. La planicie costera constituye un ambiente bajo, de terrenos fangosos y anegadizos en algunos sectores (Figura 1)³.

² El concepto de ciudad *intermedia* incorpora la dimensión cualitativa y la noción de intermediación como rol esencial de estos centros urbanos, es decir, se basa en las funciones y las formas de intercambio que lleva a cabo un centro urbano en interacción con su entorno.

³ Teniendo en cuenta las condiciones del medio natural para la expansión urbana, la zona norte y noroeste de la ciudad es la más apta, mientras los sectores ubicados al este presentan un nivel de aptitud media, requiriendo un control del drenaje superficial. Por su parte, el área sur y sudoeste resulta la menos apropiada para la urbanización puesto que los terrenos son bajos, sin pendiente natural y la napa freática se encuentra muy cercana a la superficie; a ello se suma la cercanía del polo petroquímico y el parque industrial (Zinger, 1990).

Figura 1: Área de estudio: ciudad de Bahía Blanca.



Fuente: elaboración propia

Si bien las condiciones naturales del medio fueron relevantes al momento de elegir el sitio para su fundación, con el tiempo se convirtieron –junto con el trazado del ferrocarril– en un obstáculo para la expansión urbana, dificultando la conectividad entre diferentes sectores. No obstante, la ciudad sostuvo un crecimiento fundamentalmente radioconcéntrico que traspasaría las barreras impuestas por los cursos de agua y la estructura ferroviaria.

Desde los inicios, las principales funciones políticas y administrativas se localizaron en torno a la Plaza Rivadavia, mientras que hacia fines del siglo XIX, la actividad comercial se organizó en las calles próximas a la Estación Sud del Ferrocarril (Figura 1)⁴. Las industrias y depósitos se ubicaron principalmente sobre las márgenes del Arroyo Napostá y en proximidad de las vías férreas; en

⁴ La llegada del ferrocarril en 1884 constituyó el hecho inicial del progreso de Bahía Blanca, puesto que posibilitó la transformación fundamental de la economía local. En 1885 se construyó un muelle de embarque en la bahía que posteriormente dio origen al Puerto de Ingeniero White (MBB, 2000).

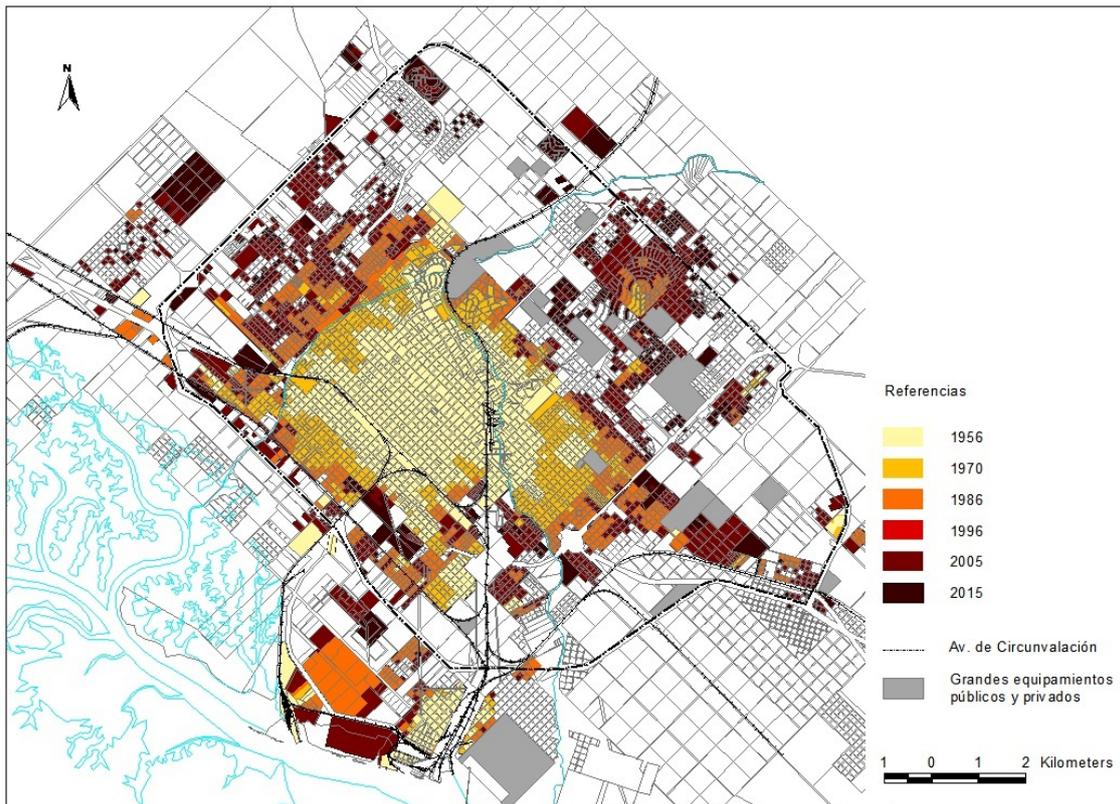
tanto, la franja costera permanecía escasamente poblada debido a las condiciones de habitabilidad menos favorables. En este contexto, es dable señalar que la ciudad experimentó -producto del modelo agroexportador vigente en el país- una etapa de modernización y expansión entre los años 1880 y 1930, que sería denominada “el nacimiento de una Segunda Bahía Blanca” (MBB, 2000: 21).

A principios del siglo XX la tierra urbana sufrió un proceso de valorización y comenzó un período de negocios inmobiliarios mediante el fraccionamiento de quintas y chacras en manzanas y parcelas urbanas. El aumento de parcelamientos de ese entonces respondía “a un interés especulativo y no real de demanda de tierra urbana.” (MBB, 1971: 54). Refiriéndose a la estructura urbana de 1925, el Plan de Desarrollo de 1971 (MBB, 1971: 50) afirma:

... lo sorprendente de la época y data en sus orígenes de principio de siglo son las grandes superficies que abarca el parcelamiento urbano. En primera instancia éste rebasa los límites impuestos por el Arroyo Napostá y las vías del F.C. Pero luego la fiebre de la urbanización llega al campo, y allí se promueve la venta de lotes urbanos. Llama la atención toda la zona aledaña al puerto de Ing. White, la Villa Saladero en terrenos inhospitalarios y bajos. Muchos de estos parcelamientos nunca han cristalizado. Lo único que se obtuvo en muchos casos es hacer tierra improductiva.

En la primera mitad del siglo XX el crecimiento se orientó espontáneamente hacia el este y noreste, buscando sectores más altos, resguardados de las frecuentes inundaciones provocadas por el Ao. Napostá. Debido a los costos de urbanización generados por una mayor pendiente, el proceso de ocupación luego se desplazó hacia el oeste donde el declive es más suave. En tanto, a mediados de siglo XX, comenzó a manifestarse la verticalización del área central con el surgimiento de la edificación en altura en proximidad a la plaza Rivadavia. La actividad comercial entonces se fue desplazando fundamentalmente hacia el entorno de la plaza.

Figura 2: Crecimiento de la mancha urbana de Bahía Blanca, 1956-2015.



Fuente: Elaboración propia.

La construcción de conjuntos habitacionales en terrenos de menor valor y más alejados del área central, y el crecimiento de los asentamientos irregulares en ciertos sectores de la ciudad, comenzaron a manifestarse como elementos importantes en la estructura urbana, fundamentalmente a partir de los años '70, acentuando su presencia e impronta en las siguientes décadas. Mientras tanto, la presencia del puerto y la instalación del complejo petroquímico en 1981 promovieron el crecimiento hacia el sur, a pesar de las condiciones del medio natural menos apropiadas (pendiente nula y napa freática a escasa profundidad)⁵.

La expansión urbana en el período 1990-2015

⁵ En el año 1968 Bahía Blanca fue declarada Polo de Crecimiento Provincial de la Región del Comahue. La construcción del Dique Paso de las Piedras sobre el Río Sauce Grande para abastecimiento de agua a la ciudad (1978), la radicación de la Planta de Petroquímica Bahía Blanca (1981) próxima al Puerto de Ing. White, y la habilitación de la Central Termoeléctrica Luis Piedra Buena (1989) sustentaron el desarrollo industrial del sector costero. Este fue acompañado de la construcción de barrios cercanos a esta fuente de trabajo, así como también del mejoramiento de la infraestructura vial y urbana (MBB, 2000).

A partir de la concreción del Camino de Circunvalación Externa y la Avenida de Penetración Alberto Cabrera a mediados de 1990, Bahía Blanca evidenció una notoria expansión hacia la zona alta al mejorar la accesibilidad y la comunicación entre la periferia y el área central. A fines de esa década, se registraban importantes transformaciones en el uso y ocupación de la franja periurbana del noreste y norte de la ciudad, tales como la radicación de dos grandes superficies comerciales, la progresiva retracción de usos productivos, el surgimiento de nuevos proyectos inmobiliarios para el estrato de ingresos medio y medio-alto, y un fuerte crecimiento residencial. Estos cambios se vieron reflejados en el aumento de la demanda y valorización de la tierra en el sector, conformándose la Av. Cabrera como el eje preferencial de crecimiento.

Dentro de este contexto, la promoción de parcelas con servicios y forestación, tipo barrio parque, y en urbanizaciones cerradas, adquirió relevancia en los últimos veinte años (Tabla 1 y Figura 3). Los loteos incorporados al mercado en los años '90 evidencian una paulatina consolidación y la oferta de suelo se ha ampliado a partir de nuevos emprendimientos.

Estos loteos son generalmente desarrollados y comercializados por empresas inmobiliarias que orientan la oferta fundamentalmente a familias con solvencia económica, promocionando en muchos casos parcelas de un tamaño relativo mayor en un entorno verde, de calidad ambiental y paisajística. Existen tres urbanizaciones cerradas en la ciudad –Bosque Alto, Solares Norte y La Reserva– que incorporaron 714 parcelas (de 600 a 1.500 m²) al submercado para los sectores medio-alto y alto (Figura 3).

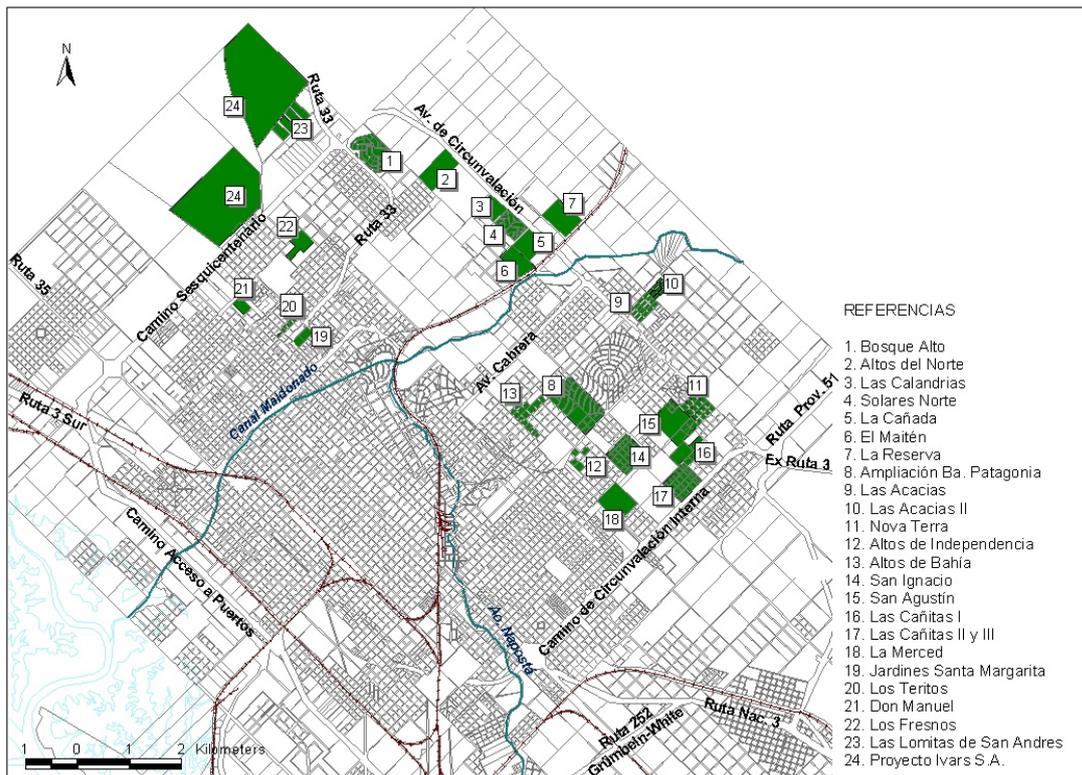
Tabla 1: Loteos tipo barrio parque y urbanizaciones cerradas en Bahía Blanca.

LOTEOS	Cantidad de parcelas	Superficie de las parcelas	Superficie del emprendimiento (en ha)
Altos de Bahía	208	600 a 1.250 m ²	15
Altos de Independencia	89	300 a 1.000 m ²	5
Altos del Norte	52	3.100 m ²	28
Ba. Patagonia (ampliación)	410	600 a 1.000 m ²	57

Don Manuel	107	300 a 500 m ²	6
El Maitén	186	600 a 1.000 m ²	20
Jardines Santa Margarita	122	350 m ²	6
La Cañada	199	600 a 800 m ²	20
La Merced	224	600 m ²	28
Las Acacias (1 ^{era} etapa)	220	400 a 550 m ²	12
Las Acacias (2 ^{da} etapa)	144	300 a 550 m ²	7
Las Calandrias	45	2.500 y 3.000 m ²	15
Las Cañitas I	222	450 a 900 m ²	17
Las Lomitas de San Andrés	79	2.500 m ²	221
Los Fresnos II	216	300 a 650 m ²	13
Los Teritos	100	300 a 500 m ²	4
Nova Terra (1 ^{era} etapa)	217	300 a 600 m ²	s/d
San Agustín	424	400 a 1.000 m ²	40
San Ignacio	420	400 a 850 m ²	32
URBANIZACIONES CERRADAS	Cantidad de parcelas	Superficie de las parcelas	Superficie del emprendimiento (en ha)
Solares Norte	164	600 a 1.300 m ²	19
Bosque Alto Country Club	300	600 a 1.500 m ²	32
La Reserva	250	600 a 1.100 m ²	30
TOTAL	4.379		627

Fuente: Elaboración propia.

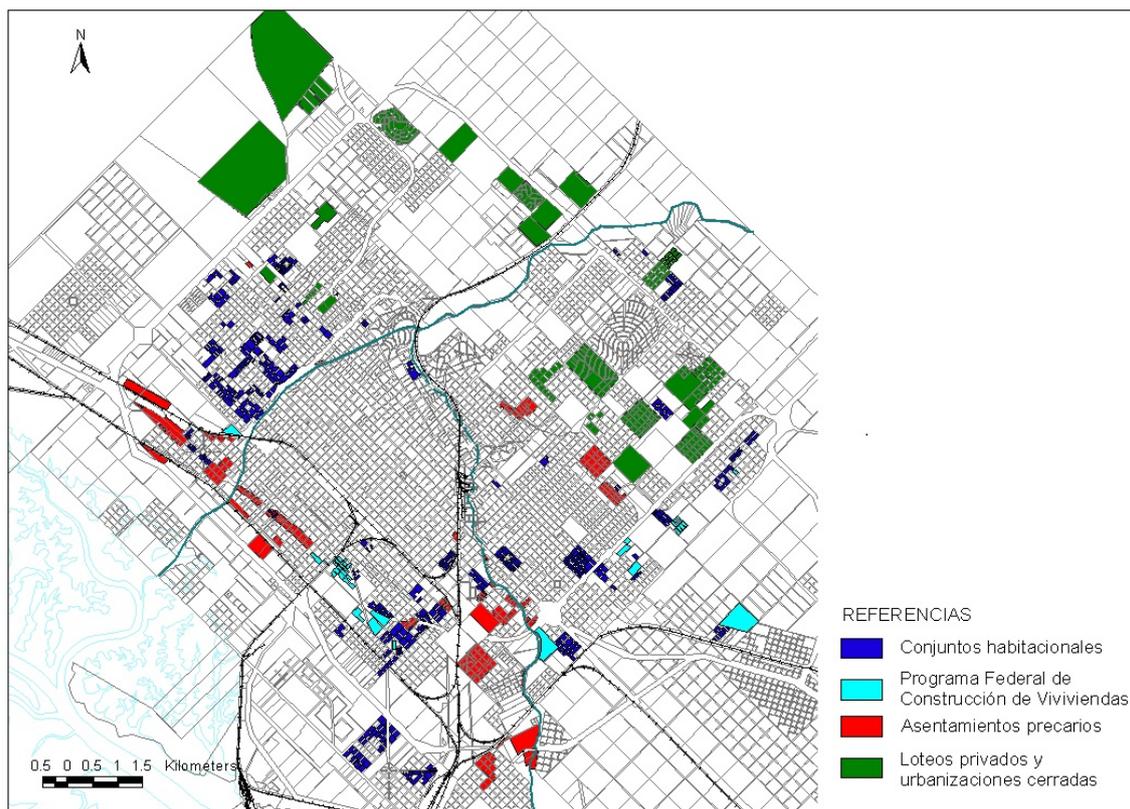
Figura 3: Loteos tipo barrio parque y urbanizaciones cerradas en Bahía Blanca.



Fuente: Elaboración propia

Además se amplió la superficie ocupada por los conjuntos habitacionales, construidos en muchos casos por entidades intermedias. En su gran mayoría se emplazaron en los sectores noroeste y sur, y en menor medida en el este, donde el Código de Planeamiento Urbano lo permitía. A partir del año 2007, comenzaron a edificarse los conjuntos del Programa Federal de Construcción de Viviendas, tanto en terrenos públicos como privados, En el primer caso se ubican preferentemente en el sector sudoeste de la ciudad en tierras otrora ferroviarias; en tanto los conjuntos gestionados por entidades intermedias se localizan mayoritariamente en el sector este de la ciudad (Figura 4).

Figura 4: Conjuntos habitacionales, asentamientos precarios y loteos privados en Bahía Blanca, año 2015.



Fuente: Elaboración propia.

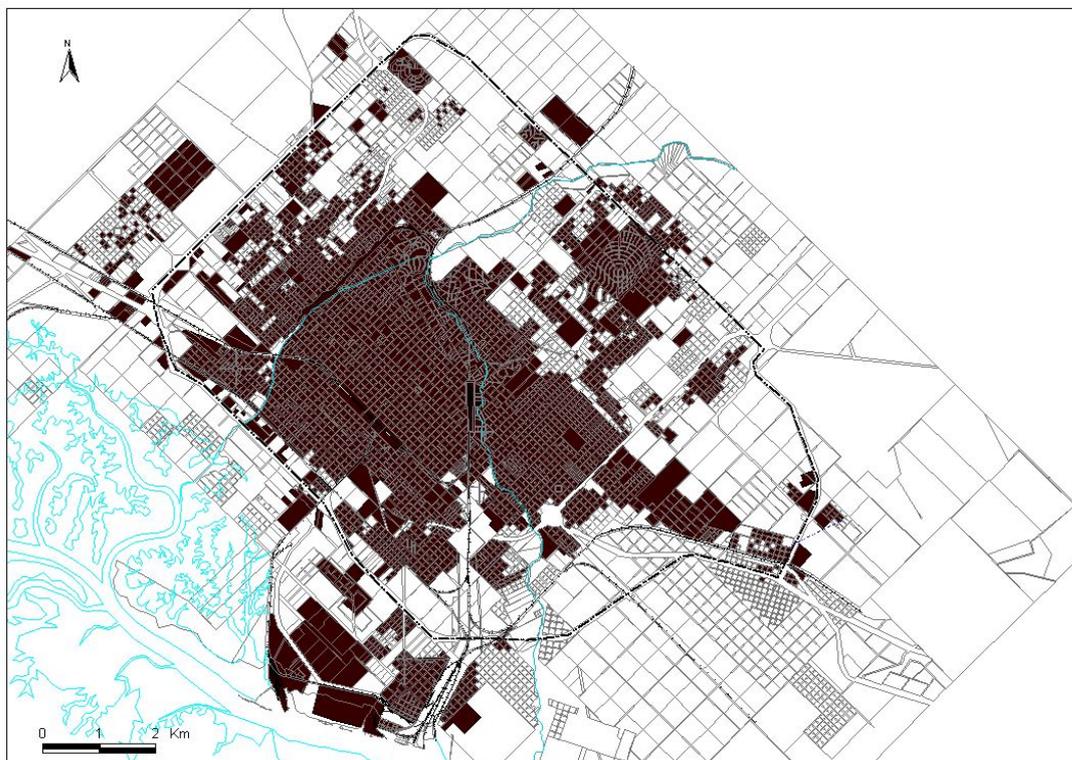
Por otra parte, la ocupación informal de tierras (públicas y privadas) efectuada por familias de escasos recursos también contribuyó a la expansión de la ciudad, fundamentalmente en los sectores oeste, sudoeste y sur de la periferia. Estas áreas presentan condiciones precarias de habitabilidad y déficit en la dotación de infraestructura y equipamiento (Figura 4).

La expansión urbana traspasó la Circunvalación Externa, fundamentalmente en el sector noreste, mediante el crecimiento residencial espontáneo, como también por la construcción de conjuntos habitacionales y la incorporación de loteos tipo barrio parque. En el sector noroeste de la ciudad y próximo a la Ruta Nacional N° 35, el barrio Los Chañares ha experimentado un crecimiento significativo en las dos últimas décadas y se ha convertido en una alternativa de residencia permanente.

En efecto, la mancha urbana se extiende dentro y fuera de la Circunvalación, mientras deja superficies vacantes a su paso, característico de un proceso de urbanización disperso y discontinuo (Figura 5). Las vías rápidas de comunicación claramente constituyen un factor inductor de la urbanización al mejorar la

accesibilidad y la comunicación entre la periferia y el área central, y un elemento transformador de la morfología periurbana.

Figura 5: Mancha urbana de la ciudad de Bahía Blanca, año 2015.



Fuente: Elaboración propia.

La disponibilidad de tierras vacantes y el proceso de urbanización discontinuo desde la perspectiva de los planes urbanos.

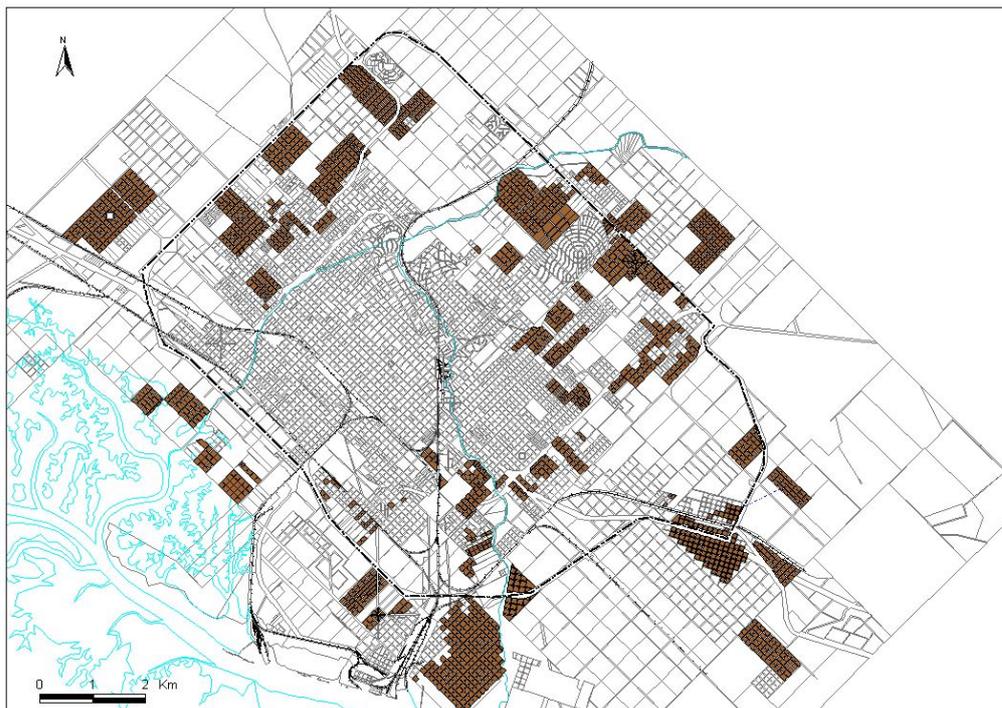
La existencia de amplias superficies fraccionadas sin uso urbano en la periferia se remonta a las primeras décadas del siglo XX cuando se subdividió, debido a un interés especulativo y no de demanda real, una importante cantidad de tierras que permaneció prácticamente sin ocupación efectiva durante varias décadas (MBB, 1971).

Los distintos planes urbanos formulados en la ciudad tuvieron una mirada sobre su crecimiento y la disponibilidad de tierras vacantes capaz de absorberlo⁶. El Plan de Desarrollo del año 1971 sostenía la hipótesis de un polo regional en franca

⁶ La ciudad cuenta con una importante trayectoria en materia de planificación urbana y sus primeros antecedentes de ordenamiento se remontan a principios del siglo XX. En este apartado se hace referencia al período 1970-2000, que comprende el Plan de Desarrollo de Bahía Blanca de 1970, la Reformulación del Plan de 1986, el Código de Planeamiento Urbano de 1993 y el Plan Estratégico Bahía Blanca del año 2000.

expansión. Sin embargo propuso no extender los fraccionamientos urbanos, atento a la cantidad de amanzanamientos no materializados (Figura 6). El proceso de subdivisión indiscriminada de la tierra fue controlado, en cierta medida, por la sanción en el año 1977 del Decreto-Ley N° 8912 de Ordenamiento territorial y uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires⁷.

Figura 6: Fraccionamiento urbanos vacantes existentes en el año 1970.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MBB, 1971: 96.

Por su parte, la Reformulación del Plan de Desarrollo (1986) estimó que no se habían realizado prácticamente grandes fraccionamientos de suelo con posterioridad a 1970. Ello se debió, entre otras razones, a los costos que implicaba incorporar nuevas parcelas al mercado de tierras de acuerdo a las disposiciones de la nueva normativa provincial. Este Plan reconoció que existía potencialmente una cantidad suficiente de tierra urbanizada para cubrir, en principio, las demandas futuras. Por tal motivo, afirmó que “Sería conveniente establecer límites urbanos

⁷ El Decreto-ley N° 8912/77 rige el ordenamiento del territorio bonaerense, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Entre los objetivos fundamentales señala la implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos (art 2 inc. e).

claramente identificables para evitar el crecimiento indiscriminado de la ciudad.” (MBB, 1986: 31). En este contexto, planteó la necesidad de iniciar un programa de adquisición sistemática anticipada de tierras en la periferia del área urbana, previstas como expansión, que permitiera su desarrollo en el futuro. Si bien entonces se estimaba que constituiría un eficaz instrumento para regular el desarrollo urbano e intervenir en la mecánica especulativa, esta propuesta no logró concretarse.

Como producto de esta Reformulación, se diseñó un nuevo Código de Zonificación, que entró en vigencia en 1993. Este dividió a la ciudad en fajas longitudinales respetando el soporte natural, modelo territorial que explica, en gran medida, la configuración socioespacial, funcional y morfológica actual de Bahía Blanca. Se establecieron tres grandes zonas: la *meseta*, definida principalmente como un área residencial de baja densidad con tejido abierto; la *planicie central* donde se asentaban los ejes de crecimiento de la ciudad con usos comerciales y viviendas de densidades medias y la zona residencial mixta, y finalmente el *área costera*, reservada principalmente a usos industriales de envergadura y actividades portuarias. De este modo se pretendía inducir un cambio sustancial en la conformación del espacio urbano, pues se planteó un desarrollo lineal en función de ejes longitudinales para compensar la atracción y concentración de actividades existentes en el área central⁸.

Atento al objetivo de contener la expansión de la ciudad, el Código propuso entre sus lineamientos generales revertir el proceso de crecimiento disperso y “tener en cuenta el alto porcentaje de subdivisiones prematuras de tipo urbano existentes.” (MBB, 1993). No obstante, el proceso de urbanización discontinuo prosiguió y el crecimiento se extendió más allá de la circunvalación. Tanto es así que el Plan Estratégico del año 2000 reconoció esta situación como una de las principales debilidades de Bahía Blanca: “La ciudad se ha extendido de manera poco controlada, con un patrón de ocupación del suelo discontinuo y de baja densidad, condicionando la calidad de vida de importantes sectores de la periferia urbana” (MBB, 2000: 105). Se estableció entonces como eje estratégico el “Mejoramiento de la calidad urbano ambiental de la ciudad a través de la revalorización del área

⁸ Se definieron las *zonas centrales* que agrupan los usos administrativos, financieros, comerciales y de servicio. Transcurridos casi 25 años desde su formulación se observa su materialización debido al importante proceso de densificación y crecimiento en altura registrado en los últimos años.

central, la integración a la trama de las tierras vacantes del Estado y el crecimiento ordenado de la periferia”. En este contexto, el Programa de gestión urbano ambiental del Plan contempló, dentro de la cartera de proyectos consensuados con la comunidad bahiense, la actualización del Código de Planeamiento Urbano, el fortalecimiento de las centralidades barriales, un plan integral para los asentamientos irregulares y precarios, y un plan director de infraestructura urbana, entre otras propuestas. El Plan Estratégico fue desestimado por el gobierno que asumió en diciembre del año 2003.

Tierras privadas vacantes y crecimiento urbano

Según estimaciones realizadas en el año 2010, existían aproximadamente 2.150 hectáreas de suelo urbanizable⁹ de propiedad privada dentro del área delimitada por la circunvalación (Tabla 2 y Figura 7), de las cuales 1.350 ha estaban zonificadas por el Código de Planeamiento Urbano para uso residencial en sus diferentes tipologías (Urriza, 2011). Asimismo existen terrenos fiscales que, debido a su superficie y localización, generan interrupciones en el tejido urbano. Se destacan 351 hectáreas del Ejército Argentino, 125 ha pertenecientes a la Universidad Nacional del Sur, y aproximadamente 450 ha del Estado Nacional y Provincial.

Tabla 2: Tierras privadas urbanizables al interior del Anillo de Circunvalación, clasificadas según zonificación del Código de Planeamiento Urbano, año 2010.

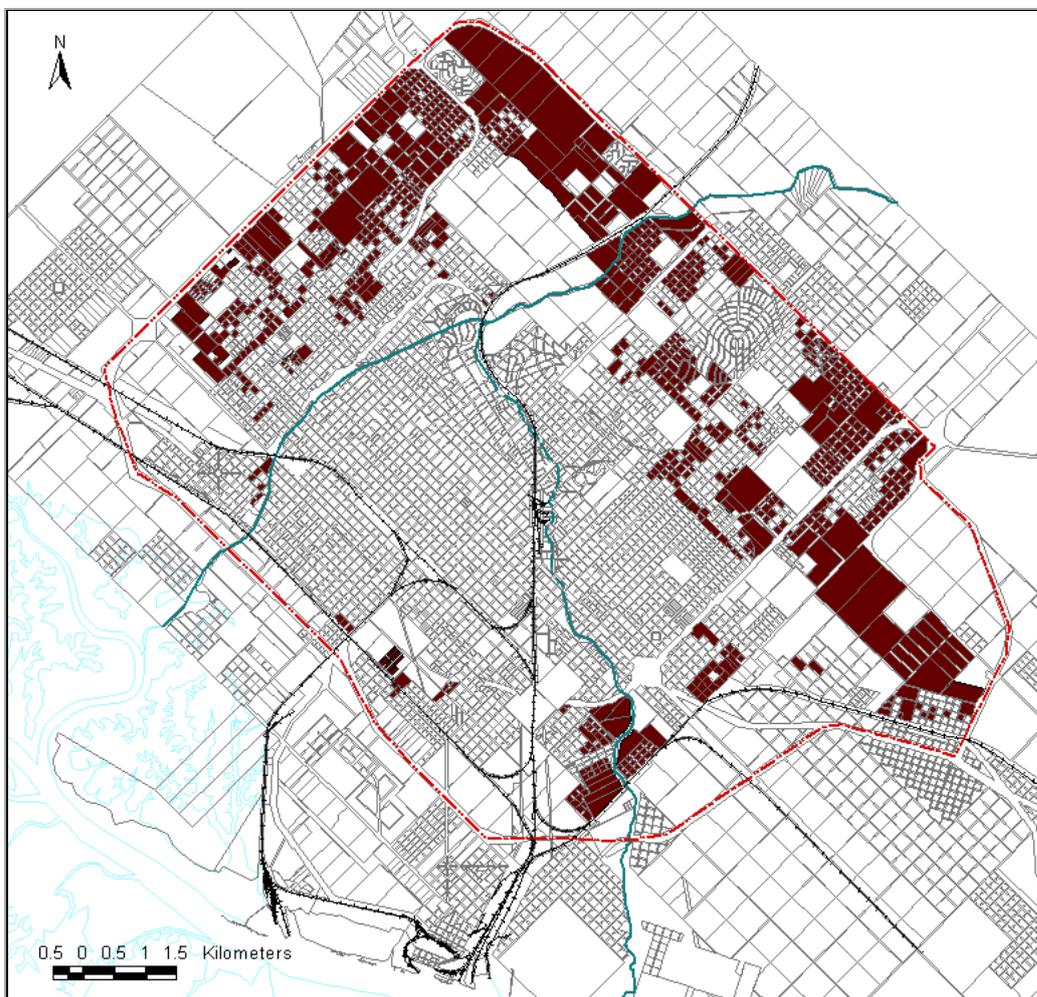
Zona según CPU	Subdivisión mínima (m ²)	Hectáreas disponibles	% del total
C3 (Centro Ejes de Crecimiento)	300	28	1,3
EUr (Extra urbano de reserva)	10.000	266	12,4
R1 (Residencial general de densidad media alta)	300	289	13,4

⁹ Se consideró *suelo urbanizable*, las tierras vacantes (sin ocupar) o con un porcentaje de ocupación que no superaba el 25% del amanzanamiento, y las tierras que presentaban uso productivo intensivo. En este último caso, se estimó que a corto-mediano plazo serían ocupadas con usos urbanos. Fueron ignorados los terrenos baldíos en el área urbana consolidada y no se contabilizaron las tierras fiscales. Para la delimitación de las tierras se empleó la imagen satelital proporcionada por Google Earth (año 2010) y se utilizó un SIG para realizar los cálculos.

R2 (Residencial general de densidad media)	300	285	13,3
RM (Residencial mixto)	300	77	3,6
Rp1 (Residencial parque de densidad baja)	600	616	28,6
Rp2 (Residencial parque de densidad baja)	400	452	21,0
SUR2 (Suburbano residencial)	900	88	4,1
SURe (Suburbano recreativo)	2.000	42	2,0
TOTAL		2.145	100

Fuente: Urriza, 2011

Figura 7: Tierras privadas urbanizables al interior del Anillo de Circunvalación, año 2010.



Fuente: Urriza, 2011.

Como afirma Clichevsky (2009b) la tierra vacante¹⁰ se encuentra en manos de diversos actores: agentes –legales e ilegales- que han producido tierra urbana y la retienen a la espera de valorización; los pequeños propietarios que compraron no obstante no pudieron ocupar o lo poseen como reserva; propietarios agrícolas; el Estado y otras instituciones públicas.

Es dable considerar que el crecimiento poblacional de Bahía Blanca en los últimos censos ha sido bajo, con una variación relativa intercensal cercana al 6% (Tabla 3). No obstante, en el período 2001-2010 el crecimiento del número de hogares (19,7%) ha sido significativo¹¹. Por otra parte, según el último censo, 9.510 viviendas particulares (7,9 %) tenían todas las personas temporalmente ausentes. Además, 2.986 viviendas (2,5%) se encontraban en alquiler o venta y 2.903 (2,4%) se hallaban en construcción (INDEC, 2010).

Tabla 3: Población total y variación relativa intercensal de Bahía Blanca, 1960-2010.

Año	Ciudad de Bahía Blanca ¹²	
	Población total	Var %
1960	126.669	43,8
1970	182.158	22,9
1980	223.818	16,2
1991	260.096	5,5
2001	274.509	6,1
2010	291.327	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y MBB (2000).

El incremento del número de hogares ha sido absorbido por el crecimiento de la ocupación en la periferia así como también por la construcción de un gran número

¹⁰ Clichevsky, reconocida investigadora de esta temática en América Latina, entiende por *tierra vacante* “la tierra privada no utilizada, y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas ‘urbanas’ según la legislación vigente (o pasible de serlo), dentro del perímetro de la aglomeración, y que podrían ser usadas para fines residenciales, industriales, comerciales y de servicios, así como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos.” (Clichevsky, 2007: 198)

¹¹ Según la base de datos REDATAM del INDEC de los años 2001 y 2010, el número de hogares se incrementó de 85.233 a 102.000.

¹² La población de la ciudad de Bahía Blanca incluye Ing. White

de edificios en el área central¹³. En todo caso, la ciudad experimenta un doble proceso de expansión urbana: uno vertical dado por el crecimiento en altura en el centro, y otro horizontal, mediante la expansión en baja densidad en la periferia.

Ante los supuestos que Bahía Blanca no modificaría a mediano plazo la tasa de incremento poblacional, y que existe una importante cantidad de viviendas desocupadas, la ciudad no requiere una magnitud de tierras superior al suelo vacante existente en las áreas periféricas para absorber el crecimiento en el corto-mediano plazo. Sin embargo, la *disponibilidad física* de tierras no supone que haya fluidez en la oferta (*disponibilidad económica*), ni tampoco que ésta sea accesible a los grupos sociales que la demandan; en este sentido, puede existir escasez artificial de suelo para urbanizar. Por otra parte no todas las superficies ociosas son aptas para ser urbanizadas en el corto plazo, en algunos casos debido a la dificultad de dotarlas de servicios básicos o por la necesidad de efectuar tareas de acondicionamiento del suelo, entre otros factores.

Los distintos sectores de la periferia absorben la población de acuerdo al precio de suelo y la capacidad económica de los diferentes estratos sociales¹⁴. Atento a ello, resulta llamativo que en el año 2010 el 50 % de la tierra vacante destinada a áreas residenciales al interior del Anillo correspondía a uso residencial parque (Tabla 2), que por su tipología de tejido supone un mayor poder absoluto de pago por el suelo, una densidad poblacional baja, y consecuentemente mayores costos unitarios de urbanización (Urriza, 2011).

Las tierras más asequibles económicamente se encuentran en sectores de menor calidad urbano-ambiental y accesibilidad, y en general, alejados del área mejor equipada y servida. Es dable considerar que la cobertura de infraestructura urbana es deficiente en distintos sectores de la periferia, a excepción de los loteos con servicios y aquellos núcleos más consolidados. La extensión de las redes acompaña el proceso de crecimiento y consolidación de las diferentes áreas, y tiende a completarse una vez que se logra un nivel elevado de ocupación del espacio. La

¹³ En febrero de 2008 se estimaba que en los últimos 5 años se habían construido más de cien edificios destinados a viviendas multifamiliares en los barrios Napostá y Universitario (Diario La Nueva, 13/2/2008). El análisis del proceso de verticalización del área central excede el propósito de este trabajo, no obstante plantea el desafío para futuros trabajos de investigación.

¹⁴ Los hogares de bajos ingresos, en muchos casos, acceden al suelo mediante la ocupación informal directa de tierras fiscales o privadas. En otros casos lo hacen mediante transacciones en el mercado informal "primario" (suelo sin ocupación urbana anterior, comerciado de manera informal) o "secundario" (al interior de ocupaciones directas) (Clichevsky, 2009a).

cercanía a la trama urbana consolidada puede allanar el acceso a la infraestructura, no obstante dependerá de la capacidad económica de la población para afrontar los costos de las conexiones.

Demanda habitacional en Bahía Blanca

Si bien el crecimiento demográfico de Bahía Blanca no es alto, como podría esperarse de un nodo regional, el incremento intercensal del número de hogares (19,7%) ha sido significativo y la demanda habitacional es un problema que ocupa la agenda de las últimas administraciones locales.

A fines del año 2004 un relevamiento efectuado por profesionales de la Universidad Nacional del Sur, en el marco de un convenio celebrado con el gobierno municipal, arrojó que al menos 5.600 familias bahienses carecían de vivienda o habitaban en inmuebles precarios (Diario La Nueva, 13/2/2015)¹⁵.

En este contexto, el lanzamiento del Programa Federal de Construcción de Viviendas representó una importante oportunidad para atender una proporción de esta demanda local. Atento a ello, en diciembre de 2008 la Dirección Municipal de Tierras comenzó a registrar los interesados en acceder a tierra o vivienda. A fin de centralizar y sistematizar los datos de los solicitantes, en el año 2010 se creó el Registro Único de Postulantes (RUP), que constituye una base de datos unificada de la demanda habitacional del partido de Bahía Blanca.

El Censo Nacional del año 2010 arrojó que aproximadamente 5.650 hogares bahienses habitaban viviendas consideradas deficitarias (recuperables e irreuperables). El 1,1% de los hogares de la ciudad habitaba en viviendas irreuperables, en tanto el 4,4% ocupaba una vivienda mejorable (Tabla 4).

Tabla 4 Situación habitacional de los hogares de la ciudad de Bahía Blanca, año 2010.

TIPO DE VIVIENDA	HOGARES	%
NO DEFICITARIAS	96.357	94,47

¹⁵ El relevamiento se efectuó a partir de una convocatoria que realizó el Municipio en los medios de comunicación. Las personas interesadas acudieron voluntariamente a brindar información sobre su situación habitacional en los lugares designados a tal efecto,

Casa tipo A	70.289	68,91
Departamentos	26.068	25,56
RECUPERABLES	4.516	4,43
Casa tipo B	4.190	4,11
Pieza en Inquilinato	185	0,18
Pieza en hotel familiar o pensión	141	0,14
IRRECUPERABLES	1.127	1,10
Rancho	638	0,63
Casilla	355	0,35
Local no construido para habitación	114	0,11
Vivienda móvil	20	0,02
TOTAL	102.000	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos REDATAM INDEC, 2010

Atento a la demanda de una solución habitacional por parte de hogares mayoritariamente de escasos recursos, el gobierno local implementó los programas Hábitat (Ord. Nº 15642) y Más Barrios¹⁶, mediante los cuales 442 y 1.150 familias, respectivamente, accedieron mediante sorteo a un terreno fiscal (nacional o provincial).

A partir de la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas, se construyeron y entregaron 2.197 viviendas y 419 unidades se encuentran aún en ejecución (Departamento de Vivienda de MBB, agosto 2016).

Por otra parte numerosas familias pudieron concretar la construcción de su vivienda gracias al Programa de Crédito Argentino (PRO.CRE.AR). Sin embargo en los últimos años Bahía Blanca -como tantas otras localidades del país- ha tenido que afrontar la dificultad de aproximadamente 1.600 familias beneficiarias para comprar terrenos a precios accesibles donde poder edificar su vivienda. Ante la implementación de este programa, y en especial a partir del lanzamiento de la modalidad "Compra de terreno y construcción de vivienda", se movilizó la demanda de tierra en la ciudad, en tanto la cantidad ofertada de terrenos se mantenía en cierta medida restringida¹⁷.

¹⁶ Los vecinos tienen la posibilidad de acceder a un lote, con el fin de edificar una vivienda a través de una construcción colectiva, organizada por los propios vecinos y el estado municipal.

¹⁷ La existencia de cierta restricción en la oferta se explica, en parte, por la dificultad en los últimos años de efectuar operaciones en dólares, las distorsiones en materia de precios en un contexto

En este contexto, las familias de ingresos medios y medios-bajos, que antes del PRO.CRE.AR no calificaban para los créditos hipotecarios disponibles, han visto limitada su posibilidad de construir su vivienda por la escasez artificial de suelo y el incremento de los precios de los terrenos, según denuncian los beneficiarios del Programa. Ello ha llevado a que éstos se nucleen en diferentes grupos y redes sociales a fin de buscar, en distintos niveles estatales, una solución a este problema.

En el mes de octubre de 2014 se anunció la expropiación de 15,5 hectáreas de tierra pertenecientes al V Cuerpo de Ejército, desafectadas por decisión del gobierno nacional (resolución 138/2014 de AABE) para ser entregadas a beneficiarios del PRO.CRE.AR¹⁸. No obstante después de más de 3 años de haber sido sorteados, los beneficiarios continúan reclamando una solución para poder adquirir un terreno. En efecto, como sostienen las familias afectadas “sin tierra no hay vivienda” (Foto 1).

Foto 1: Manifestación de beneficiarios del PRO.CRE.AR



Fuente: Diario La Nueva, 25 de septiembre de 2015.

inflacionario y de distintos tipos de cambio. Esto generó cierta incertidumbre y por lo tanto, el congelamiento de muchas operaciones. Si no existe la necesidad de vender, los propietarios retienen los inmuebles fuera del mercado como refugio financiero.

¹⁸ En noviembre de 2015 se abrió la inscripción para el sorteo de los lotes que se encuentran ubicados sobre la ruta nacional 33. Se estima que podrían generarse aproximadamente 527 lotes de esta parcela

Más allá de las diferentes operatorias llevadas a cabo en la ciudad para disminuir el déficit habitacional, actualmente 10.150 hogares demandan tierra/vivienda según datos del RUP¹⁹. En tanto, numerosas familias procuran “resolver” su situación habitacional ocupando un terreno, generalmente propiedad del Estado, y edificando una vivienda precaria. En este sentido, son frecuentes los intentos de ocupación informal de tierras en distintos sectores de la ciudad. Un antecedente importante en este sentido data de enero de 2013, cuando durante casi dos semanas, ocuparon un predio con 557 viviendas en construcción del Programa Federal. Esta situación terminó con el desalojo de los ocupantes, algunos de los cuales acamparon durante varios días en la plaza central, frente al Palacio Municipal, exigiendo a las autoridades una respuesta a su necesidad. Recientemente en el mes de febrero de 2016 tuvo lugar una toma de terrenos – públicos y privados- en los barrios Miramar y 9 de noviembre, que fueron desalojados por intervención de la policía.

Ante una importante demanda habitacional, la necesidad de movilizar la tierra ociosa se ha vuelto ineludible. No obstante, cualquier medida que el gobierno local implementara con este fin no soluciona *en forma inmediata* el problema del alza de precios y la oferta efectiva de terrenos (a valores asequibles) para construir.

Planes e instrumentos implementados por el gobierno local, 2010-2015

Frente a este escenario de una importante *disponibilidad física* de tierras sin ocupar y la demanda de lote/vivienda en la ciudad, resulta oportuno analizar cuáles han sido las intervenciones del Estado local en el período 2010-2015 en materia de política urbana que inciden en el mercado de tierras. Fundamentalmente se analizarán el Plan Director del Periurbano, Programa Hábitat y Banco de Tierras, y por último, el Programa de Movilidad de Suelo Inactivo.

Plan Director del Periurbano

En el año 2008 a fin de llevar a cabo la actualización del Código de Planeamiento Urbano (1993), se conformó la Unidad de Reformulación que elaboró propuestas

¹⁹ En: <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/datos-abiertos/agencia-urbana/tierras-y-viviendas/mas-barrios-sorteos-de-tierras-y-viviendas/registro-unico-de-postulantes/> Bajado 8 de marzo de 2016

de ordenamiento para diferentes sectores de la ciudad. Una de ellas es el denominado “Plan Director del Periurbano Bahiense y Centros de Interés Turístico Ambiental (CITA)”. La formulación de este Plan instaló el debate sobre la existencia (o no) de vacíos en condición de ser ocupados en la ciudad y la necesidad (o no) de ampliar la zona destinada a usos urbanos²⁰.

Sancionado en mayo de 2010 (Ordenanzas N° 15637 y 16249), plantea “Instrumentar un mecanismo de habilitación de desarrollos suburbanos en concurso de propuestas, destinados a receptor el aumento poblacional y a ampliar la oferta de suelo, con calidad en materia de espacios públicos y áreas de servicio a la ciudad”²¹. Propone incrementar la oferta (*física*) de suelo puesto que considera que “el suelo aún sin fraccionar de propiedad de particulares disponibles dentro del llamado ejido alcanza hoy sólo a un 7% del total de la superficie”; ello supone casi 800 hectáreas vacantes para ser fraccionadas (Tabla 5). Si bien la ordenanza no menciona que, según un informe del Departamento de Catastro, en el año 2009 un 13% de la superficie del ejido se encontraba “loteada a cubrir”, reconoce que “un porcentaje significativo de suelo urbanizado dentro del ejido permanece ocioso, y en buena medida se halla por completo fuera del tráfico inmobiliario”.

Tabla 5: Estado de uso y ocupación del ejido de Bahía Blanca, según Departamento Municipal de Catastro (2009).

Identificación del espacio	Superficie en hectáreas	%
Ejido considerado	11.000	100
Vacíos privados reales	783	7
Equipamientos privados	473	4
Parques, espacios públicos, reservas	600	6

²⁰ En este sentido, cabe señalar algunos titulares del Diario La Nueva: “Dilemas del planeamiento. ¿Una segunda ciudad, cuando la primera está a medio llenar?” (13/12/2009); “¿Llenar espacios vacíos o irse más lejos?” (4/1/2010); “La polémica del periurbano ¿Hacia dónde orientar el planeamiento de la ciudad de Bahía Blanca?” (4/4/2010); “Desarrollo y accesibilidad al suelo. ¿Sí o no al periurbano?” (18/4/2010).

²¹ La nueva zonificación involucra fundamentalmente una superficie de 3.844 ha. de tierra designada como “periurbano calificado” (PUC) y 1.642 ha. como “periurbano a reestructurar” (PUR). La Ordenanza 15637 establece la existencia de un cupo urbanizador para los usos residenciales que se habilitará quinquenalmente mediante un concurso de propuestas de desarrollo.

Ejército	351	3
Universidad	125	1
Vacíos del Estado	490	4
Calles	Cálculo aproximado	12
Loteado a cubrir	Cálculo aproximado	13
Mancha urbana actual	5.000	50

Fuente: MBB, 2009.

Según la información catastral, en el año 2009 existían 2.200 hectáreas privadas vacantes al interior del ejido urbano²². Cabe cuestionar entonces la conveniencia de haber ampliado la superficie para desarrollos suburbanos en vez de implementar, en *primera instancia* y de *manera prioritaria*, distintos instrumentos a fin de movilizar el suelo urbano ocioso. Con relación a esto último, el Plan Director establece que deberá continuarse en una *segunda etapa* con “el impulso a nuevas intervenciones dentro del ejido, en sectores formalmente urbanizados con alta concentración de suelo ocioso, como forma de ampliar la oferta de suelo y consolidar el espacio urbano.”

Un aspecto central del Plan Director es la creación del *distrito periurbano calificado* (PUC) destinado al uso residencial de baja densidad de ocupación, con subdivisión mínima de 1.000 y 2.500 m² (FOS y FOT de 0,40), en el sector NO-N-NE contiguo al Anillo de Circunvalación Externa, en una zona de gran valor paisajístico. Está claro que la propuesta de “periurbano calificado” responde a las tendencias del mercado evidenciadas en las últimas décadas y está orientada a los grupos de mayor solvencia económica que efectivamente pueden acceder a esta tipología. ¿Por qué incrementar la oferta de suelo para el segmento social de mayores ingresos, cuando al momento de sanción del Plan existían aproximadamente 1.000 hectáreas vacantes zonificadas como uso residencial parque al interior de la circunvalación (Urriza, 2011), y además se verificaba una importante cantidad de lotes tipo barrio parque sin edificar en la ciudad?

Resulta oportuno detenerse en los considerandos de la normativa que afirman:

Los distintos estudios de aproximación y precisión al diagnóstico de la condición del suelo

²² Esta cifra resulta de la sumatoria de 783 ha de *vacíos privados reales* y un 13% del ejido *loteado a cubrir* (1.430 ha aproximadamente).

en la ciudad, determinan la necesidad de acciones desde el estado municipal que orienten hacia un mayor equilibrio territorial en la accesibilidad al suelo del colectivo poblacional. (...) resulta necesario la elaboración de programas e instrumentos para actuar con alto grado de eficacia social que conduzcan a detener y/o revertir la segregación territorial, incrementar los valores de calidad urbana en su concreción basado en una planificación que contemple la heterogeneidad social... (MBB, 2011: 6).

Sin lugar a dudas, la intervención del municipio con tal propósito es absolutamente necesaria; sin embargo, la tipología de desarrollo propuesta por el Plan Director del Periurbano contribuye a la valorización y consecuente consolidación de la franja norte-noreste como un submercado de suelo orientado principalmente a la población de mayor poder adquisitivo.

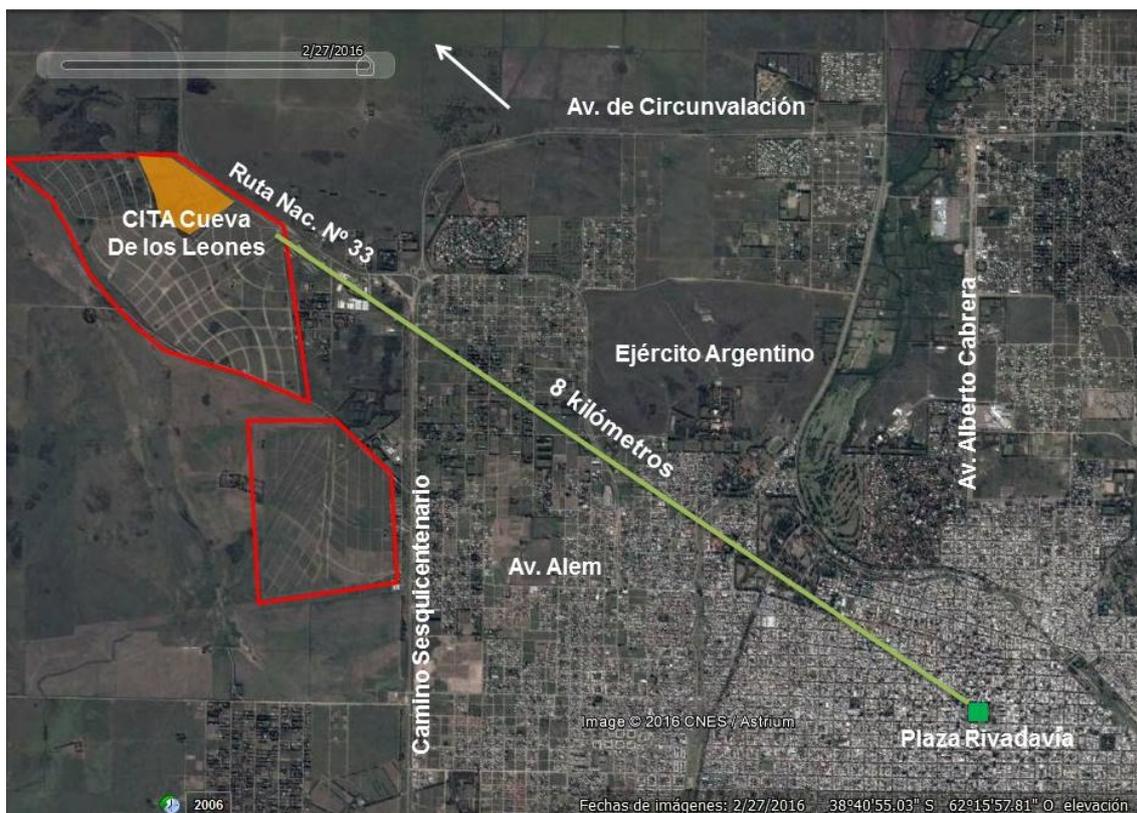
Por otra parte, este Plan no considera que el mercado de suelo urbano funciona de manera diferente al de otros bienes. En este sentido, sostiene que “La existencia de un periurbano calificado y controlado, sin inversión estatal mayoritaria, permite inducir una disminución referencial en los suelos del área urbana que podrán abrirse a expectativa de mercados más mayoritarios” (MBB, 2011: 8). Una particularidad de este mercado es que el aumento de la oferta no garantiza una declinación de los valores; por lo cual difícilmente los lotes vacantes existentes en la ciudad serán más accesibles a los grupos de menores ingresos mediante la implementación del Plan.

En febrero de 2011 el Honorable Concejo Deliberante aprobó por mayoría el primer cupo urbanizador de 4.200 nuevas parcelas y 2 CITA del Plan Director del Periurbano Bahiense (Decreto 1672/2010 del Departamento Ejecutivo). En noviembre de ese mismo año se abrió el concurso de propuestas de desarrollo, las cuales fueron presentadas en marzo de 2012.

Los proyectos participantes comprendían un total de 776 hectáreas²³. Ivars Desarrollos Urbanos S.A. propuso el desarrollo de 1.184 parcelas, el CITA de la “Cueva de los Leones” y un Centro de Servicios Suburbanos, más allá de la circunvalación sobre la ruta Nacional N° 33 (Figura 8).

²³ Quedó un remanente del cupo urbanizador de 2.696 parcelas y un CITA que fue incorporado en la segunda apertura del Concurso de Propuestas lanzado en enero de 2014. En ese llamado se presentó una única propuesta en el Paraje Los Mirasoles que aún está siendo evaluada.

Figura 8: Localización del proyecto de Ivars Desarrollos Urbanos S.A.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la imagen de Google Earth, febrero 2016.

Por su parte las empresas C&M Desarrollos Inmobiliarios S.A. y Syrah Global S.A. presentaron proyectos de urbanizaciones cerradas. La primera propuso un barrio cerrado denominado "Valle Alto", con 200 parcelas de 1.000 y 1.600 m² (Foto 2). Esta propuesta fue revocada por no cumplir con el procedimiento del concurso. En tanto la propuesta de urbanización cerrada de Syrah Global S.A. comprende 320 parcelas en el sector este de la periferia, en un terreno contiguo al Cementerio Parque El Recuerdo. Este proyecto aún no evidencia avances en su materialización.

Foto 2: Proyecto de C&M Desarrollos Inmobiliarios S.A.



Fuente: Fotografía de archivo personal, enero 2013.

El carácter de estos proyectos demuestra que el Plan Director del Periurbano no está destinado al “*colectivo poblacional*” ni tampoco promueve la “*heterogeneidad social*” como enuncia.

Banco de tierras municipal y Programa Hábitat Bahía Blanca

Los bancos de tierras constituyen un importante instrumento de intervención pública directa en el mercado de tierras. Esta herramienta de gestión y control de la urbanización contribuye a regular el mercado, capturar -mediante operaciones de compra-venta- los incrementos de valor del suelo generados por el desarrollo urbano, y proveer tierras accesibles para el desarrollo de programa de vivienda, entre otros posibles destinos.

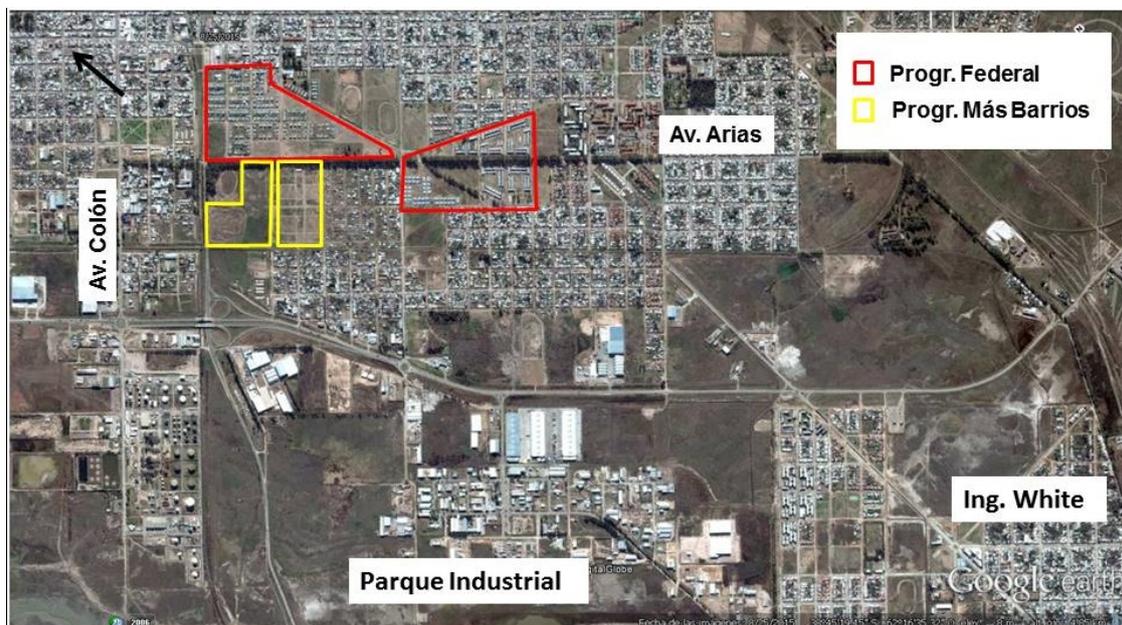
Como se mencionara anteriormente, Bahía Blanca se caracteriza por la existencia de importantes superficies de suelo urbano vacante (privadas y públicas) que interrumpen la continuidad de la trama urbana y generan consecuentemente mayores costos que debe asumir la sociedad local. La conformación de un banco de tierras municipal constituye una intención de larga data que ha sido planteada por diferentes gobiernos, no obstante no ha logrado concretarse como tal.²⁴

²⁴ La Reformulación del Plan de Desarrollo Urbano de 1986 planteó la necesidad de iniciar un programa de adquisición sistemática y anticipada de tierras para su posterior desarrollo (MBB, 1986). Retomando este planteamiento, el Departamento de Planeamiento Urbano elaboró en 1993 un Proyecto de Creación del Banco de Tierras Municipal. En 1994, la Ordenanza N° 7991 de creación del Ente Municipal de la Vivienda establecía que procuraría la formación de un Banco de Tierras. En el año 2001 se creó el Programa de Reactivación Local (PRL) que facultaba al Departamento Ejecutivo a adquirir terrenos baldíos o parcialmente construidos, con deudas por

El antecedente técnico-administrativo más reciente es la Ordenanza N° 15642, sancionada en abril de 2010, que aprobó el *Programa Hábitat* y creó el *Banco de Tierras Municipal*. En el artículo 4 establece que los inmuebles que se incorporen al dominio público “tendrán como destino la satisfacción de las necesidades de suelo para la vivienda de interés público, y la localización de servicios y equipamientos colectivos.” Asimismo define los diferentes recursos que podrían integrar el banco²⁵.

La conformación de este banco no ha prosperado en la gestión de tierras privadas, en tanto se ha concentrado en las gestiones relativas a lograr la transferencia de inmuebles propiedad del Estado Nacional y Provincial existentes en la ciudad. En este sentido, se han aprovechado tierras públicas para emplazar conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Viviendas, y también se han cedido aproximadamente 1.600 lotes fiscales a familias de escasos recursos a través de los programas Hábitat y Más Barrios (Figura 9).

Figura 9: Localización de conjuntos habitacionales del Programa Federal de Construcción de Viviendas y Programa Más Barrios en tierras fiscales de Bahía Blanca.



Fuente: Elaboración propia sobre la imagen de *Google Earth*, enero 2016.

tasas retributivas de servicios, derechos y contribución de mejoras, compensando del precio la referida deuda. Este programa fue desestimado en el año 2003 con el cambio de gobierno.

²⁵ Cfr.: Ordenanza N° 15642. Disponible en: <http://gabierto.bahiablanca.gov.ar/datos-abiertos/decretos-y-ordenanzas/>

El *Programa Hábitat Bahía Blanca* contempla cuatro componentes: la conformación del mencionado patrimonio público de suelo (Banco de Tierras), la dinamización de la oferta de mercado de suelo ya urbanizado, la producción de nuevo suelo urbanizado, y la regularización dominial. Además establece un conjunto de herramientas, tales como medidas de política fiscal que tiendan a dinamizar la oferta de mercado y medidas para la modificación de la condición dominial del suelo ocioso ya urbanizado o apto para serlo, entre otras. Los resultados obtenidos hasta el momento se centran fundamentalmente en los sorteos de lotes efectuados durante los últimos años; no obstante, un número importante de éstos permanece sin ser ocupados (Figura 9).

Programa de movilidad del suelo urbano inactivo

La demanda de tierras adquirió mayor notoriedad en los últimos años a partir de la movilización de las familias beneficiarias del PRO.CRE.AR. que reclaman a las autoridades la posibilidad de acceder una parcela a precios acordes a los reconocidos por esta línea de crédito.

En este contexto, el gobierno local decidió implementar el *Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico* (Ordenanza N° 17515), sancionado el 14 de febrero de 2014²⁶. Estas ciertas medidas con intención de promover la incorporación de tierra ociosa al mercado, “atento a la disponibilidad de servicios y cobertura de transporte público que el esfuerzo social de la comunidad bahiense ya ha otorgado, alcanzando tanto al suelo de propiedad privada como el suelo fiscal.”

Entre las medidas que este Programa contempla se incorporaron la *Tasa Progresiva al Baldío* y la *Contribución de mejoras por acciones estructurales* en el ejercicio 2014 de la Ordenanza Fiscal, a fin de aumentar la presión tributaria a los terrenos baldíos y macizos sin edificación (Ordenanza N° 17413). Involucra fracciones o macizos de suelo indiviso, y antiguos loteos que han tenido nula o

²⁶ En el sitio web de Gobierno Abierto de la MBB se encuentra publicada la información referida al Programa de Movilidad del Suelo Urbano en un mapa interactivo. A partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015, se reestructuró el organigrama municipal y se disolvió la denominada Agencia Urbana, responsable del mencionado programa.

escasa ocupación, que no cumplan el plazo de tres años para la ejecución de obras en los inmuebles declarados de parcelamiento y/o construcción obligatorias. Esta disposición involucra 9.014 inmuebles baldíos que comprenden una superficie de 1.772 hectáreas (Figura 10)²⁷.

Figura 10: Inmuebles afectados a la contribución de mejoras por acciones estructurales



Fuente: [Página web del Gobierno de Bahía Blanca](http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/mapa/movilidad-de-suelos/)

Asimismo el Departamento Ejecutivo Municipal podrá presentar al Honorable Concejo Deliberante una propuesta de *Declaración de Parcelamiento y/o Construcción Obligatoria*. Ésta podrá incluir sectores del área urbana o complementaria según el Código de Planeamiento Urbano que sean aptos para la urbanización y edificación de conjuntos residenciales en el marco de los programas PRO.CRE.AR, Más Barrios u otros que al efecto se creen, así como también podrá comprender inmuebles baldíos o con edificación derruidas o en estado de

²⁷ Recuperado del sitio <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/movilidad/doc/Ordenanza-Fiscal.pdf>

abandono.

Por otra parte se realizó una *convocatoria pública a la disposición de suelos y presentación de propuestas de urbanización* por propietarios de suelo o agentes desarrolladores que acrediten condiciones urbanísticas y económicas para disponer los suelos o realizar los desarrollos. Las propuestas declaradas admisibles podrán acceder al beneficio de reducción total a la “Contribución de Mejoras por acciones Estructurales” (art. 2 de la Ord. 17515). La Ordenanza establece que los suelos con dominios aptos para ser subdivididos y escriturados serán destinados prioritariamente a los beneficiarios del programa PRO.CRE.AR u otro similar que a futuro otorgue créditos para la compra de lotes y construcción de vivienda. Cabe señalar que, según información publicada en el mapa de movilidad de suelo, las propuestas calificadas con proyectos urbanos involucran 71,46 ha., de las cuales 38,76 ha. estarían destinadas al PRO.CRE.AR.²⁸

Por último cabe mencionar que este Programa también incorpora la *Ordenanza de Completamiento de tejido* (Decreto 8-23827/2013 del Departamento Ejecutivo). Comprende fraccionamientos o sectores de fraccionamientos de tipo urbano originados con anterioridad a la sanción del Decreto-Ley 8912/77, que se encuentran totalmente baldíos o con ocupación muy dispersa²⁹, carecen total o parcialmente de las infraestructuras básicas como apertura y tratamiento de calles, red eléctrica y provisión de agua potable. El artículo 22 del Decreto 1549/83 que reglamenta el DL 8912/77 prevé que los fraccionamientos previos a esta ley que no hubiesen materializado el uso urbano deberán ser denominados *reservas para completamiento de tejido*. Asimismo establece que, previo estudio particularizado, se fijarán por ordenanza las condiciones a que quedará sujeta su habilitación para el uso asignado. Esta ordenanza involucra *4.410 parcelas* en distintos sectores de la

²⁸ Por su parte, la ANSES implementó un llamado público a concurso para la compra de terrenos privados para ser destinados al PRO.CRE.AR, cuyos pliegos se vendieron hasta el 23 de mayo de 2014. Esta iniciativa estaba orientada a personas físicas o jurídicas propietarias de suelo susceptible de ser utilizados para producir lotes urbanos. En julio de 2014 el director operativo de PRO.CRE.AR, indicó que se presentaron 15 ofertas en la ciudad que estaban siendo evaluadas.

²⁹ Se considera *ocupación dispersa* la que se verifica en manzanas subdivididas en parcelas urbanas en las cuales menos de un 15% de las parcelas se encuentran ocupadas, o bien existen parcelas baldías contiguas que conforman un macizo de al menos 0,5 ha.

ciudad que totalizan 439 ha³⁰.

Para concluir, las medidas contempladas por este Programa no han prosperado por diversos factores y no se ha registrado avances en su implementación. Ante la necesidad de dar respuesta a la demanda habitacional, los instrumentos tendientes a movilizar suelo ocioso propuestos por el gobierno local saliente no son soluciones inmediatas como la población requiere (y exige); suponen plazos de tiempo mayores para realizar las gestiones pertinentes y acondicionar -en muchos casos- la tierra antes de poder ser ocupada para la construcción de las viviendas.

La información publicada por la Agencia Urbana en la página web de gobierno abierto confirmó la existencia de una superficie vacante de 1.772 hectáreas (9.014 inmuebles baldíos) que claramente justifican la necesidad de implementar una política de gestión del suelo que movilice las parcelas ociosas y promueva un crecimiento ordenado y más sustentable de la ciudad. Resulta oportuno recordar que fue la misma Agencia Urbana quien en el año 2010 impulsó el Plan Director del Periurbano con el fin de instrumentar un mecanismo de habilitación de desarrollos suburbanos destinados a *“receptar el aumento poblacional y a ampliar la oferta de suelo”* (MBB, 2010).

Es dable objetar la conveniencia de haber ampliado la superficie para desarrollos suburbanos en vez de implementar, en primera instancia y de manera efectiva, distintos instrumentos a fin de movilizar el suelo urbano ocioso. Indudablemente ésta no es una misión sencilla, implica accionar e intervenir en el mercado en pos de un uso eficiente de este recurso que beneficie a la ciudad en su conjunto. En este sentido, la incorporación de tierra vacante a la oferta y el completamiento del tejido a partir de su progresiva ocupación requieren de gestiones activas, continuas y eficientes que trasciendan la etapa de formulación y planeamiento.

Reflexiones finales

Desde principios de siglo XX el rol de Bahía Blanca como cabecera regional impulsó a distintos gobiernos municipales a formular planes urbanos que orientaran el crecimiento de la ciudad. Sin embargo muchas de las propuestas de acción y ordenamiento, por diversos motivos, no lograron materializarse o tuvieron efectos

³⁰ Disponible en: <http://gabierto.bahiablanca.gob.ar/movilidad/doc/Reserva.pdf> Bajado el 19 de noviembre de 2014.

“no deseados” en el proceso de estructuración urbana.

La existencia de tierra ociosa en Bahía Blanca no es un fenómeno reciente, data de varias décadas; no obstante, el Estado local no ha intervenido activamente con una política efectiva de gestión del suelo en beneficio de la ciudad y su crecimiento. Movilizar el abundante suelo inactivo existente y promover su urbanización debería haber sido una política pública prioritaria, que efectivamente trascendiera las intenciones enunciadas en distintos planes e instrumentos.

Las superficies vacantes y el crecimiento discontinuo y en extensión, más allá de estos vacíos, ocasionan considerables disfuncionalidades; no sólo supone mayores costos económicos de funcionamiento y mantenimiento que debe asumir la ciudad en su totalidad, sino también una fragmentación urbana y social. Se incrementa la superficie urbana, y por lo tanto, el tiempo y las distancias a recorrer se acrecientan, así como también se intensifica la movilidad, el número de viajes y la dependencia del automóvil o transporte público, situación que perjudica fundamentalmente a la población de menores recursos. Asimismo este modelo de crecimiento desaprovecha la capacidad instalada en materia de infraestructura y equipamiento en la ciudad consolidada, e implica mayores costos en la provisión de los servicios dado las distancias a recorrer, la discontinuidad espacial y la baja densidad de ocupación.

Por otra parte, resulta importante considerar que favorece la valorización de las tierras ociosas ubicadas entre las áreas de expansión y el área urbana consolidada, al mejorar su situación relativa, provocando el encarecimiento del suelo para los sectores de menores ingresos. Los propietarios de estas tierras obtienen un excedente y se benefician del accionar público y privado en el proceso de construcción urbana.

Mientras la población de altos ingresos puede localizarse en ciertos sectores periurbanos valorizados por la inversión, las expectativas de desarrollo, el entorno social, la oferta ambiental, la disponibilidad de amplias parcelas, la adecuada accesibilidad y dotación de infraestructura, entre otros factores; algunos grupos sociales de escasos recursos que no pueden participar en el mercado formal, resuelven su problema habitacional mediante la invasión de tierras en zonas menos favorecidas.

Bahía Blanca evidencia un proceso de diferenciación morfológica y un patrón de segregación a gran escala -a nivel de grandes sectores- en el crecimiento de la ciudad, favorecido por la normativa urbana. Se observa entonces la conformación de áreas diferenciadas: una periferia ocupada por los estratos alto y medio con una fisonomía de "suburbio verde" y unifamiliar en el norte-noreste (zona alta); una periferia más densa de conjuntos habitacionales y viviendas de estrato medio y medio-bajo en el noroeste y este; y una periferia de escasos recursos que crece en la franja oeste-sudoeste-sur (zona baja), donde las condiciones en términos de calidad urbana, dotación de infraestructura y equipamiento, accesibilidad y articulación con la ciudad son inferiores y en algunos casos deficientes.

El suelo vacante supone una *oportunidad*, siempre y cuando se implemente una política capaz de movilizar y aprovechar la tierra ociosa en beneficio de la ciudad. Bahía Blanca dispone de loteos tipo barrio parque con un porcentaje significativo de parcelas sin ocupar que pueden absorber la demanda de familias de ingresos altos y medios-altos. No es necesario ampliar la oferta para este grupo con capacidad de pago mediante el desarrollo de un "periurbano calificado", propiciando en definitiva un patrón de crecimiento en muy baja densidad y diferenciado socialmente. Sí es imperioso promover el acceso a tierra dotada de servicios para familias de ingresos medios y bajos que hoy, por distintas razones, quedan fuera del mercado formal; y así procurar dar respuesta a la demanda habitacional de numerosos hogares bahienses. De esta manera no solo se garantizaría el derecho constitucional de acceso a una vivienda digna, sino que también se avanzaría en el completamiento y consolidación de la mancha urbana, aprovechando las infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos existentes, en pos de una ciudad más compacta y sustentable.

Para concluir, el suelo es un recurso limitado y el modelo de crecimiento en baja densidad de la periferia, sustentado en la normativa urbana, implica un alto consumo del mismo. El Estado local es responsable de promover su cuidado y preservación, y para ello es necesario considerar y evaluar las consecuencias económicas, sociales y urbano-ambientales del modelo urbano impulsado. Asimismo es dable destacar que la toma de decisiones en materia de política urbana debe estar sustentada en un conocimiento profundo del funcionamiento del mercado del suelo, que se diferencia claramente del de otros bienes.

A fin de orientar el crecimiento y regular el proceso de expansión urbana, el Estado debe intervenir ante tendencias que respondan exclusivamente a la lógica e intereses de los propietarios de la tierra, desarrolladores y agentes inmobiliarios. La acción pública en este sentido tiene implicancias en la calidad de vida, el acceso al suelo y la vivienda, la disponibilidad de infraestructura y equipamiento, y la distribución de la renta urbana, entre otras cuestiones.

Bibliografía y fuentes de información:

CÁRDENAS ROPERO, Francisco (2012). "Ciudad compacta-ciudad eficiente". En: Vázquez Mao, Xoán (Ed.). *Retos de la acción de gobierno para las ciudades del siglo XXI*. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 305-328.

CHAVOYA GAMA, Jorge Ignacio, et al (2009). "Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta". *5th International Conference Virtual City and Territory*, Barcelona. Disponible en: http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11342/1/01_PROCEEDING_S_M1_03_0006.pdf (Bajado en enero de 2013).

CLICHEVSKY, Nora (2007). "La tierra vacante 'revisitada'. Elementos explicativos y potencialidades de utilización". *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, Resistencia: Universidad Nacional del Nordeste. núm. 6, octubre, 2007, pp. 195-219. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=369236767010> (Bajado en noviembre de 2014).

CLICHEVSKY, Nora (2009a). "Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano". *Revista Bitácora Urbano Territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. v. 14 núm. 1. pp. 63-88.

CLICHEVSKY, Nora (2009b). "Suelo vacante: ¿de quién, cuánto, dónde, porqué, para qué? Respuestas y redefinición de políticas de suelo". Buenos Aires: Lincoln Institute of Land Police.

DIARIO LA NUEVA. "¿Llenar espacios vacíos o irse más lejos?". Bahía Blanca, 4/1/2010.

DIARIO LA NUEVA. "Dilemas del planeamiento. ¿Una segunda ciudad, cuando la primera está a medio llenar?" Bahía Blanca, 13/12/2009.

DIARIO LA NUEVA. "La polémica del periurbano ¿Hacia dónde orientar el planeamiento de la ciudad de Bahía Blanca?" Bahía Blanca, 4/4/2010.

DIARIO LA NUEVA. "Unas 6 mil familias declararon padecer problemas de vivienda" Bahía Blanca, 13/2/2005.

GALIANA, Luis y VINUESA Julio (Coords.) (2006). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*. Madrid: Editorial Síntesis.

GARBIÑE, Henry (2007). "Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad. En: Indovina, Francesco (Coord.). *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputación de Barcelona. pp. 203-240.

MAGRINYÀ, Francesc y HERCE, Manuel (2007). "Los costes ambientales de la ciudad de baja densidad". En: Indovina, Francesco (Coord.). *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Diputación de Barcelona, pp. 243-264.

MOLINÍ, Fernando y SALGADO, Miguel (2010). "Superficie artificial y viviendas unifamiliares en España, dentro del debate entre ciudad compacta y dispersa." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N° 54 - 2010, pp. 125-147.

MOLINÍ, Fernando y SALGADO, Miguel (2012). "Los impactos ambientales de la ciudad de baja densidad en relación con los de la ciudad compacta". *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XVII, n° 958. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-958.htm> (Bajado en enero de 2013)

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (1971). *Plan de Desarrollo de Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (1986). *Reformulación del Plan de Desarrollo de Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (1993). *Código de Planeamiento Urbano de Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2000). *Plan Estratégico Bahía Blanca*. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2009). "Estudio de vacíos reales. Crecimiento y compleción de la mancha urbana y su relación con la normativa vigente". Secretaría de Economía, Departamento de Catastro. Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2010). Ordenanza N° 15637 Plan Director del Periurbano Bahiense.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2010). Ordenanza N° 15642 Programa Hábitat Bahía Blanca y Banco de Tierras Municipal.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2011). "Plan Director del Periurbano bahiense y desarrollo de centros de interés turístico ambiental del Partido de Bahía Blanca. Concurso de propuestas para acceder al cupo urbanizador. Pliego de Bases y Condiciones". Bahía Blanca.

MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA (2014). Ordenanza N° 17515 Programa de Movilidad del Suelo Urbano Inactivo y Desarrollo Urbanístico.

URRIZA, Guillermina (2011). "La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca". *Revista Huellas*, Universidad Nacional de La Pampa, N° 15, Primavera 2011. pp. 198-220

ZINGER, Alicia y DEL POZO, Olga (1990). "Bahía Blanca: análisis de la aptitud del medio natural para la expansión urbana." *Revista Universitaria de Geografía*, Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur, Vol. IV, N° 1 y 2, pp. 79-97.

*Descentrar la ciudad o sobre la
experiencia urbana de habitar la
periferia.*

**Reseña de “Vivir afuera. Antropología
de la experiencia urbana” de Ramiro
Segura**

UNSAM Edita, 2015, 173 p.

María Laura Canestraro

Dra. en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos
Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y
Centro de Estudios Socio Político- Universidad Nacional de Mar del Plata,
Argentina.

E-mail: mlcanestraro@gmail.com

Fecha de recepción: 28/04/2016

Aceptación final del artículo: 15/05/2016

El trabajo de Ramiro Segura, que plasma parte de su tesis doctoral, se propone comprender la *experiencia urbana* de los habitantes de la ciudad de La Plata haciendo foco de manera particular, aunque no exclusiva, en los habitantes de la periferia urbana. Una periferia que constituye un territorio desconocido para quienes habitan la ciudad y cuya dinámica se propone develar, a partir de un trabajo etnográfico realizado durante los años 2007 y 2010. Descentrar la ciudad y las miradas sobre ella es el eje que vertebra este abordaje antropológico, de allí que “vivir fuera” sea un concepto nativo para los habitantes de la periferia y que condensa a su vez la metáfora para analizar no sólo las relaciones entre

los habitantes y la ciudad sino entre los propios habitantes *en* la ciudad.

El texto se organiza en una introducción, 5 capítulos y un epílogo, además de estar prologado por Alejandro Grimson, quien fuera el director de la tesis de Segura y destaca la contribución crucial del mismo para la renovación de los estudios antropológicos-urbanos en la región.

En la *Introducción. Antropología de la experiencia urbana*, Segura rastrea diversas perspectivas acerca de cómo estudiar antropológicamente la ciudad, superando la oposición entre una antropología *en* la ciudad - como telón de fondo o escenario de la acción social - y una antropología *de* la ciudad - como foco de análisis - y

centrándose en la idea de la *experiencia urbana*, que le permite captar las relaciones complejas entre espacio y prácticas sociales desde una perspectiva dialéctica, en tanto el primero orienta las segundas y también puede ser transformado por aquellas. A través de ella, busca los lugares desde los cuales los habitantes hablan, ven y viven la ciudad, la practican y la sienten, situados social y espacialmente.

Con el propósito de comprender esa diversidad de puntos de vista, y a los fines analíticos, advierte que a lo largo del texto profundizará sobre un conjunto de oposiciones o *ejes metafóricos* (Silva; 2000) relevantes para los actores sociales (adentro/afuera, nosotros/otros, etc.) y a la experiencia urbana como el modo de vincularlos, no sin tensiones y contradicciones. Dicho análisis supone trabajar desde diversos registros y entradas a la ciudad; y en este caso, Segura hace lo propio desde la interrelación de tres cuestiones: la ciudad como *objeto que se mira*, en tanto espacio de representación; la ciudad como *experiencia corporal*, que remite tanto al límite que separa como al desplazamiento que conecta el interior con el exterior; y a la ciudad como *experiencia pública* de vincularse con los otros. Todo ello profundizando de manera particular en la experiencia de habitar un espacio segregado en la periferia de la ciudad.

En el Capítulo I, *La persistencia de la forma. Historia material y representaciones sociales de la ciudad*, Segura analiza las relaciones entre la configuración material de la ciudad de La Plata y las representaciones sociales acerca de dicho espacio urbano. Para ello, se mueve

simultáneamente en dos registros, evitando confundir analíticamente ciudad y representación ni priorizar una frente a otra sino caracterizar el modo complejo en que ambas se vinculan en contextos históricos específicos. En tal sentido, destaca la tendencia dominante de ligar la ciudad con una representación gráfica: el plano fundacional de 1882, que fue se constituyó como el punto de partida para la nueva ciudad, bajo las ideas de orden y equilibrio; definiendo límites precisos entre el adentro y el afuera, lo urbano y lo rural, la naturaleza y la cultura. Así, se sucedieron diversos procesos que confluyeron en la *persistencia de la forma*, aquella tendencia a pensar la ciudad dentro de los límites fundacionales.

Sin embargo, las tensiones entre la ciudad ideal y la ciudad real se hicieron sentir tempranamente en el proceso de construcción de la ciudad. Por fuera del cuadrado fundacional, comenzó un proceso de suburbanización en distintas direcciones y progresivamente fueron configurándose dos espacios urbanos contrastantes – en términos poblacionales, administrativos y socioeconómicos – separados por la Avenida de Circunvalación, a pesar de la existencia de vacíos urbanos dentro del trazado fundacional. Sin embargo, si bien el desarrollo urbanístico de la ciudad se vio como un proceso de deterioro, desvío y decadencia respecto de la forma fundacional, aquella siguió prevaleciendo en el imaginario dominante. A esa persistencia coadyuvó además la política urbana local que, en los últimos años, se orientó hacia el rescate de aquellos ideales. Así, dice Segura, se selecciona el pasado fundacional, lo producido en ese período se propone como

significativo y emblemático. Ello no hace sino evidenciar que la forma de representar la ciudad funciona como sistema de interpretación, orientando y organizando prácticas, pero también naturalizando y legitimando una geografía urbana desigual, que vuelve invisibles a los sectores periféricos de la ciudad.

En el Capítulo 2, *La periferia segregada: una experiencia común*, Segura asevera que la periferia urbana platense constituye un territorio desconocido para la mayoría de personas que habita la ciudad. Desconocido, aunque no por ello no imaginado, en tanto no forma parte de sus recorridos habituales, encontrándose así invisibilizada en las representaciones dominantes de la ciudad y siendo referenciada casi exclusivamente en la prensa local por cuestiones que estereotipan descalificando indistintamente tanto a la zona como a quienes habitan en ella (delitos, carencias infraestructurales y asentamientos precarios). Partiendo de ello, el antropólogo se propone descentrar la ciudad y la mirada sobre ella para dar cuenta de la experiencia que tienen de la ciudad quienes *viven afuera*, un ámbito que se piensa como no ciudad, como algo que es distinto.

Con ese horizonte, en este apartado el foco está puesto en el trabajo etnográfico realizado durante los años 2007 y 2009, en el Centro Comunal Altos de San Lorenzo. En ese ejercicio, Segura se centra en los relatos de pobladores, profundizando en la dinámica de producción del espacio urbano de la periferia y cómo en ese proceso existe una *temporalidad diferencial* respecto de la ocupación del territorio – y otras dimensiones que se derivan de él – que diversifica las experiencias. En

ese derrotero, dice el antropólogo, habitar la periferia es una *experiencia común* aunque *no necesariamente una experiencia compartida* entre sus habitantes y entonces la pregunta por cómo entender las dificultades – si no la imposibilidad – de compartir una experiencia común y qué es lo común de ella adquiere centralidad. Lo común es, dice parafraseando a Williams, *“la experiencia de hacer frente a la persistencia de un necesidad permanente y de aprehender o incorporar el lugar (espacial y social) desde el que se vive y se relaciona con la ciudad”* (p.72). Así, en la *periferia como proceso* (Durham; 2000, citado en Segura; 2015) emergen una serie de referencias comunes a partir de las cuales se elaboran las distintas visiones y representaciones.

Cartografías discrepantes. La ciudad vista desde la periferia, es el Capítulo 3 en donde Segura analiza un *punto de vista ciudadano* (Silva; 2000, citado en Segura; 2015) sobre la ciudad: el de quienes habitan la periferia. Lo hace desde la presunción de que el lugar desde el cual el actor mira y vive la ciudad se constituye como diferencial para interpretar las discrepancias en las cartografías. Si bien destaca que el trabajo con y sobre dibujos de la ciudad data de varias décadas en el campo de las ciencias sociales, la perspectiva asumida por el autor resulta novedosa y bastante poco profundizada en los estudios socioantropológicos urbanos. Aborda la cuestión de las imágenes de la ciudad como problema interpretativo, preguntándose: *“¿qué llegamos a conocer a través de estos dibujos?”, “¿de qué nos hablan?”, “¿cómo interpretarlos?”*.

Cada actor produce un mapa único e irrepetible, y tales representaciones dependen de su experiencia social y espacial, que a su vez se encuentra mediada por categorías sociales que la hacen posible y la modulan. Así, analiza un conjunto de dibujos de la ciudad como fuentes, asumiendo que, en tanto representaciones, organizan la experiencia, orientan y otorgan sentido a las prácticas, a la vez que pueden ser modificadas por ellas. Con ese marco, se centra en el punto de vista periférico sobre la ciudad: “¿cómo miran, viven y sienten la ciudad quienes habitan un espacio situado fuera de lo que habitualmente se (re)conoce como “la” ciudad?” (p. 89). En la búsqueda de esas respuestas se vislumbra la *diferencia entre la periferia y la ciudad* y, al mismo tiempo, la relación que se establece entre ambos espacios: distancia, ajenidad y/o separación.

En el Capítulo 4, *La trama relacional de la periferia. La figuración “establecidos-outsiders” revisitada*, Segura se centra en las categorías de clasificación que utilizan quienes habitan la periferia, en las relaciones que se establecen y en la productividad social de ambas, en tanto constitutivas de la realidad analizada. En ese abordaje relacional, destaca la paradoja de que, por un lado, se identifican en los relatos de los actores diversas expectativas, problemas y prácticas compartidas que remiten a una *experiencia común* relativa a habitar la periferia; por otro, se perciben como parte de *grupos distintos* y se relacionan a partir de esas clasificaciones y categorías distintivas.

Para comprender esa dinámica revisita la propuesta de Norbert Elias, alrededor de la *figuración establecidos-outsiders*. A partir de un

diálogo crítico con tal perspectiva, Segura señala que en las condiciones materiales y las temporalidades diferenciales en las que se produce ese habitar estriba la comprensión de tal paradoja: existe una fuerte correlación entre tiempo de residencia y condiciones de vida. Por ello, si bien la periferia como una unidad - la categoría *barrio* - posibilita la inclusión de la totalidad de quienes habitan en Altos de San Lorenzo y se define por la (o)posición respecto de la *ciudad*; la trama relacional que se genera en la periferia no se agota en dicha lógica dicotómica. Más bien, se advierten constantes desdoblamiento de una misma lógica, es decir, “*la replicación del mecanismo que opone lo establecido a lo outsider desde la oposición centro-periferia hacia el interior del espacio social de la periferia*” (p. 109).

A partir de profundizar en dos escenas reveladoras - una toma y posterior desalojo; que pone en jaque la cuestión de la legitimidad de la ocupación; y el debate sobre presupuesto participativo, que remite a la definición de criterios de distribución y acceso a bienes -, el autor concluye en que el espacio barrial se organiza, a partir de la *lógica de la heterogeneidad* (Grimson; 2007, citado en Segura; 2015); y, en tal sentido, la figuración de Elías resulta fructífera para analizar la dinámica si se la piensa como oposición que alternativamente se desdobra, de acuerdo con contextos y actores diversos.

En el Capítulo 5, *La experiencia de la desigualdad urbana. Segregación socioespacial, estigmatización y movilidad cotidiana*, Segura parte del complejo vínculo entre desigualdad y espacio urbano. Así, por un lado, las

desigualdades de clase se objetivan en el acceso a la ciudad; por otro, en la cotidianeidad los diversos sectores sociales experimentan la ciudad como un proceso (en términos simbólicos, de movilidad, etc.) que les posibilita aprehender la posición que ocupan en el espacio social y urbano – del propio grupo social y de los demás – reproduciendo límites y divisiones. A esa imbricación diversos estudios la han abordado en términos de segregación socioespacial. Sin embargo, Segura pretende avanzar sobre esa afirmación y analizar no tanto la relación en términos estructurales – vinculando la distribución de agentes y la distribución de bienes, servicios y oportunidades – sino desde las dinámicas sociales que se ponen en juego. Por ello, en vistas a superar la idea de segregación residencial supeditada a lo socioeconómico, centra su mirada en los desplazamientos, recuperando la pregunta por “*cómo se articulan y combinan las posiciones, las distancias y los desplazamientos en la vida urbana (Segura, 2012a), reconociendo que la movilidad es una práctica urbana clave para leer la desigualdad social y urbana*” (p. 129).

Desde la identificación de diversos ejes metafóricos (Silva; 2000, citado en Segura; 2015), el antropólogo sostiene que la ciudad se ritualiza estableciendo mediaciones: en principio, *vivir afuera* de la ciudad, como una representación compartida pero no homogénea en función de las condiciones materiales y las temporalidades diferenciales señaladas con anterioridad. Luego, *el afuera*, tiene delante, detrás, *tiene fondo*, condensándose en ella no sólo las diferencias vinculadas al tipo de vivienda y a la infraestructura barrial sino también en relación a la clase, la

forma de acceso al suelo, el tiempo de residencia, la procedencia, la relación con el Estado, entre otros. Finalmente, la *oposición cerca-lejos*, que tiende un puente entre los ejes anteriores, cuanto más al fondo, más lejos de la ciudad y lo asociado a ella. En el interjuego de las posiciones y movi­lidades, de los límites y las fronteras, se otorga sentido a las interacciones y se producen principios de visión y división del espacio social.

Finalmente, en el *Epílogo. La experiencia urbana en la investigación de la ciudad contemporánea*, recapitula los ejes que vertebran y subyacen a la obra, retomando la idea de experiencia urbana como categoría analítica para acercarse a conocer los modos de vivir en la ciudad, que no se pueden entender por fuera de ella y que, a su vez, es a través de ellos que la ciudad se produce y transforma. En definitiva, la riqueza del concepto reside en la imbricación de los tres ejes que se ven plasmados en diversos momentos a lo largo del texto: de los usos, que remite a las formas espaciales y prácticas sociales; de las *interacciones*, vinculado a los límites y las relaciones; y de las *significaciones*, que hace foco en lo articulado y lo vivido.

Sin dudas, el trabajo de Ramiro Segura constituye una significativa contribución para el campo de los estudios socioantropológicos urbanos tanto desde los aportes teóricos como metodológicos. Desde lo teórico, a lo largo del escrito vale destacar solidez en la fundamentación de cada una de las decisiones teóricas que toma. De esta forma, por ejemplo, al preguntarse qué estudiar en/de la ciudad, cómo investigar la periferia, cómo pensar la vida urbana y, en

última instancia, cómo analizar el problema de la desigualdad urbana; lejos de esquivar las tensiones y los vacíos que subyacen a los diversos enfoques que responden a aquellos interrogantes, los confronta e interpela y propone frente a ellos esquemas superadores. Incluso, avanza y cuestiona algunas aseveraciones propias sostenidas con anterioridad, dejando a luz un proceso de (auto)reflexibilidad que no suele ser frecuente en el ámbito académico. En ese derrotero, pensar la ciudad desde la noción de experiencia urbana resulta una contribución insoslayable.

Desde lo metodológico, realiza un abordaje etnográfico para aprehender el proceso de producción de la periferia platense no sólo recuperando los relatos de los pobladores sino además recurriendo a la cartografía. Este último recurso, que resulta novedoso, propone el uso de la imagen como fuente, no como algo que acompaña o ilustra el texto sino que son los mapas hechos por los propios habitantes los que permiten interpretar cómo ven y viven la ciudad los habitantes de la periferia. En tal sentido, nos interpela sobre los usos de un recurso sumamente valioso que, al momento, ha sido poco explorado.

Finalmente, a lo largo del proceso de producción conjuga además, sin hacerlo explícito, un análisis que articula las diversas escalas que se ponen un juego al pensar la experiencia urbana (Gutiérrez Puebla; 2001), abordándola tanto desde lo geográfico como desde los distintos niveles que se conjugan en la ciudad y, sobre todo, pensándola como relación, interpretando el abanico de interacciones entre los habitantes de la ciudad y la periferia y

sus diversos puntos de vista; a cómo hablan, ven y viven la ciudad, la practican y la sienten.

Bibliografía:

GUTIERREZ PUEBLA, J. (2001). "Escalas espaciales, escalas temporales". *Estudios Geograficos*, LXII (242).

***Reseña de Territorio, políticas
habitacionales y transformaciones
urbanas en las principales áreas
metropolitanas de Argentina, 2004-2015.
María Carla Rodríguez y María Mercedes
Di Virgilio (compiladoras) (2016),
Buenos Aires: Espacio Editorial***

Fernando Díaz Orueta

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Universidad de La Rioja, España.

E-mail: fernando.diaz@unirioja.es

Fecha de recepción: 02/06/2016

Aceptación final del artículo: 03/07/2016

No puede sorprender que en las dos últimas décadas la investigación urbana haya dedicado una atención preferente al análisis de las transformaciones experimentadas por las áreas metropolitanas. La intensidad y rapidez de estos cambios, así como su carácter generalizado, dan cuenta de un amplio proceso de reestructuración territorial estrechamente ligado a la evolución de la economía global. A partir de los años setenta, el neoliberalismo amplió paulatinamente sus espacios de influencia hasta alcanzar prácticamente el conjunto del planeta. Esto no solo supuso la imposición de un recetario de medidas respaldado por las principales instituciones económicas internacionales, sino también la adopción de programas políticos en los que la modificación del papel del

Estado quedó establecido como uno de los principales objetivos.

En esta etapa de reconfiguración del capitalismo, el protagonismo de las áreas metropolitanas dista mucho de ser testimonial. Estos territorios ocupan un lugar estratégico en los procesos de acumulación de capital, con un papel incluso reforzado respecto a momentos históricos anteriores. En las últimas décadas los procesos de descentralización desde los estados-nación hacia las regiones y las ciudades, y la consolidación de diversas entidades supranacionales, han redibujado notablemente el paisaje. Precisamente por ello, dentro de los estudios urbanos el denominado análisis multiescalar se ha consolidado como una línea determinante de investigación. Para aprehender la complejidad de un territorio es preciso indagar sobre la

forma en la que este se inserta en el espacio económico global, cómo se relaciona con otros actores a distintas escalas y cuáles son las directrices que guían la acción del Estado. Todos estos factores, unidos a otros como la historia de cada territorio, su estructura de clases, la identidad cultural y las dinámicas de movilización social, dan forma a la especificidad única de cada ciudad.

El libro *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas en las principales áreas metropolitanas de Argentina, 2004-2015*, compilado por María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio, supone una notable aportación a ese espacio de reflexión. El texto aborda el análisis de Buenos Aires y Córdoba en el contexto de un país en transformación, sometido a los avatares de la globalización económica. En ambas metrópolis, las tendencias a una suburbanización cada vez más acusada se han visto acompañadas por una agudización de la segregación, reforzando la desigualdad de la estructura socio-territorial. Las autoras dirigen su atención a las políticas urbanas y más concretamente a las políticas habitacionales. En su aproximación, las políticas urbanas son conceptualizadas como un proceso político a través del cual es posible aproximarse a la comprensión de las relaciones entre clases sociales, territorio y Estado en la ciudad. De acuerdo a las tipologías de actuación desarrolladas por el Estado a través de las políticas urbanas, los procesos de desigualdad social en la ciudad pueden verse intensificados. De hecho, en el libro se muestra con toda claridad como en las ciudades estudiadas las políticas habitacionales han dejado una huella profunda.

El texto se estructura de forma coherente, desplegando una secuencia bien articulada. En un primer capítulo se desarrolla el marco teórico-conceptual, una contribución muy significativa que sirve de referencia imprescindible para abordar la lectura de los capítulos que se despliegan a continuación. Los siguientes siete capítulos, redactados por distintos autores, abordan dimensiones diferentes de las políticas de vivienda, aportando en unos casos una visión metropolitana y en otros el análisis de municipios o barrios concretos. Cierra el libro una apasionante propuesta a recorrer el camino que conduce desde la agenda de investigación a la agenda de las políticas, toda una apuesta por dotar de un contenido abiertamente propositivo y político los resultados alcanzados en el trabajo de investigación. Y además, toda una invitación al debate.

La dilatada y rica experiencia de investigación de las autoras, se hace especialmente evidente en el capítulo 1. Tanto María Carla Rodríguez como María Mercedes Di Virgilio forman parte del grupo de investigación, conformado en su día por la recordada socióloga Hilda Herzer en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Desde hace más de dos décadas las contribuciones de este equipo al análisis de la producción del hábitat y de las políticas públicas urbanas son una referencia indispensable dentro del fértil campo de los estudios urbanos en Argentina. Este primer capítulo constituye un renovado esfuerzo por articular una propuesta teórica que sintetiza de forma rigurosa el trabajo realizado y,

a la vez, sirve de punto de partida para futuras líneas de investigación.

Las autoras apuestan por una mirada relacional que aspira a vincular categorías y dimensiones al abordar el proceso de producción del hábitat. Pero dado que este proceso es esencialmente político, es preciso indagar en la historia reciente para interpretar correctamente las raíces, el alcance y el proyecto que se perfila tras la actividad desplegada por el Estado en este campo. Una acción desde luego inspirada en los principios del neoliberalismo, pero que debe ser entendida atendiendo a los propios ciclos económicos y políticos, en este caso los de Argentina. Lejos de adaptarse acríticamente a un esquema teórico importado de los centros de producción del saber científico hegemónico, las autoras sitúan de forma inequívoca el devenir de las áreas metropolitanas de Buenos Aires y Córdoba en el contexto del continente latinoamericano, un territorio donde los procesos de urbanización presentan unas características específicas muy diferentes a las del "Norte Global". Así, autores como Harvey, Smith o Lefebvre son repensados en el libro desde América Latina, un continente donde, como escriben las autoras, se mantienen las condiciones de vulnerabilidad estructural y en el que persisten los mayores niveles de desigualdad del planeta.

Particularmente relevante resulta la vinculación establecida entre la reconfiguración de las centralidades y las políticas habitacionales. En general, estas últimas no cuestionan las tendencias estructurales identificadas en las dinámicas de reconfiguración del territorio. De

hecho, los grandes programas de viviendas, tanto los federales como los metropolitanos, se concentran en las zonas más empobrecidas de la ciudad, reforzando la segregación socio-espacial. Sin embargo, y esta es una conclusión particularmente interesante, algunos programas rompen esta tendencia. Precisamente son aquellos que responden a las reivindicaciones de los movimientos populares, que acompañan la lucha por el derecho a la vivienda de la disputa de la centralidad.

Políticas habitacionales y configuración del territorio en Buenos Aires

Los siguientes seis capítulos afrontan, bajo distintas perspectivas, la evolución de las políticas habitacionales en Buenos Aires y su impacto sobre las dinámicas socio-territoriales. El primero de ellos, escrito por Nicolás Ferme, Tomás Raspall y María Cecilia Zapata, se centra la Ciudad de Buenos Aires, elaborando una completa genealogía de la política de construcción de vivienda social entre 1907 y 2014. A lo largo del último siglo, estas políticas produjeron un impacto muy significativo en el paisaje urbano, si bien el crecimiento de la ciudad implicó la absorción paulatina de los conjuntos habitacionales. El análisis histórico adoptado explicita la relación entre los distintos periodos políticos y los principios y características de las intervenciones realizadas, actuando como marco contextual necesario de los siguientes capítulos. El texto muestra con claridad el proceso histórico de configuración de un área de relegación en la zona sudoeste de la ciudad. Un área cuya configuración actual se debe, en gran medida, a la

acción del Estado a través de las políticas de vivienda.

Una vez definido el marco histórico, los capítulos 3 y 4 se concentran en las últimas décadas, en las que las políticas de vivienda tienden a ajustarse a las máximas de la etapa neoliberal. Por un lado, María Cecilia Zapata se detiene en las políticas de vivienda nueva en la ciudad de Buenos Aires y por otro, María Mercedes Di Virgilio, Florencia Aramburu y Camila Chiara en el conurbano, y más concretamente, en el municipio de Avellaneda. En el primero de estos dos capítulos se realiza una innovadora comparación entre la producción de nueva vivienda llave en mano y la vivienda nueva autogestionada, mostrando como en esta última tipología la participación social puede generar dinámicas distintivas que inciden sobre el proceso y los resultados finales de los programas habitacionales. El trabajo confirma y amplía las conclusiones de otras investigaciones realizadas en distintos países latinoamericanos e, incluso retrocediendo todavía más en el tiempo y cambiando de continente, las conclusiones extraídas del análisis de las luchas por la vivienda y el proceso de remodelación de barrios en Madrid en los años setenta y ochenta. El capítulo 4 resulta complementario puesto que por un lado trasciende los límites de la ciudad de Buenos Aires, aventurándose en el conurbano, y, por otro, dirige su atención a los Planes Federales de Vivienda. Con ello se introduce el análisis de las políticas implementadas desde 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner. Estos planes promovieron en el conurbano la construcción de miles de nuevas viviendas y el

mejoramiento de otras, además del desarrollo de infraestructuras públicas esenciales. Las autoras eligen tres ejemplos en Avellaneda, una estrategia metodológica que les permite abordar de forma compleja la evaluación de estos planes, concluyendo que si bien aportaron algunos avances, sin embargo no generaron una dinámica suficientemente potente como para revertir las extremas condiciones habitacionales existentes en las villas.

Los capítulos 5 y 6 plantean, a través de sendos estudios de caso en la ciudad de Buenos Aires, dos cuestiones que, de acuerdo al marco conceptual construido, pueden considerarse fundamentales: las políticas de integración social y urbanística y la institucionalización de los asentamientos informales. Concretamente el capítulo 5, escrito por Florencia Rodríguez y Pablo Vitale, se detiene en la Comuna 1, un espacio central de la ciudad particularmente sensible, en el que coexisten villas históricas como la 31 junto a algunos de los megaproyectos urbanos desarrollados en los últimos años, caracterizados por su naturaleza marcadamente especulativa. Por tanto, se trata de un lugar de choque de plazas tectónicas en el que se está dirimiendo hasta qué punto es posible el mantenimiento y la mejora socio-espacial de las áreas de urbanización popular al lado de los nuevos espacios exclusivos nacidos al calor de la globalización económica. La proximidad se revela conflictiva puesto que, como escriben los autores, en este tipo de situaciones la lógica del capital no cesa en el intento de imponer su agenda, convirtiendo la resistencia en una batalla casi épica. Una vez más, el análisis del

papel desempeñado por el Estado resulta determinante. Como también lo es, y así lo demuestra María Soledad Arqueros en el capítulo 6, en los procesos de institucionalización de los asentamientos informales. Entre 1990 y 2010 se desarrolló en la ciudad de Buenos Aires el proceso de regularización de villas, que la autora revisa y evalúa antes de detenerse en uno de estos barrios: la Villa 19. Sin perder de vista las condiciones concretas de los procesos de urbanización en Buenos Aires, Arqueros sitúa su estudio en el marco más amplio de los debates sobre los procesos de regularización de urbanizaciones informales en América Latina. Durante el periodo estudiado, la relación entre el potente movimiento villero y el Estado, en sus diferentes expresiones, fue evolucionando y transformándose aunque, en ningún momento, podría definirse como una relación precisamente placentera.

El capítulo 7, último de los dedicados a Buenos Aires, aborda de forma monográfica un aspecto muy relevante, aunque no pocas veces relegado a un segundo plano: el régimen de tenencia de la vivienda y su relación con los procesos de segregación/integración. El texto, escrito por María Carla Rodríguez, María Florencia Rodríguez y María Cecilia Zapata, se detiene en los cambios producidos en el régimen de tenencia en una etapa histórica marcadamente neoliberal en Argentina. La zona elegida, la Comuna 4, se ubica en el sur pericentral de la ciudad. La información recopilada por las autoras confirma que en el área, hasta hace no tanto tiempo, el régimen de tenencia predominante era la propiedad. Sin embargo, y aunque los precios no hayan dejado

de aumentar, los estragos provocados por los procesos de precarización y el desempleo han ido empujando paulatinamente a muchos de sus habitantes hacia el régimen de alquiler. Las autoras plantean la necesidad de distinguir entre el alquiler formal e informal como ámbitos diferenciados pero a la vez vinculados entre sí de forma sistémica. El mercado informal del alquiler resurgió con fuerza en la zona como consecuencia del alza de los precios en el mercado formal, alimentado por las políticas de renovación urbana que han ido atrayendo a nuevos pobladores de mayores recursos. Desde hace tiempo, no pocas zonas de la Comuna 4 emiten las señales inequívocas de un proceso de gentrificación.

Transformaciones urbanas y asentamientos urbanos informales en Córdoba

En el capítulo 8 Marianne Von Lucken escribe sobre Córdoba y más concretamente sobre la erradicación de los asentamientos informales, deteniéndose en Villa La Maternidad. Como en los anteriores capítulos, se trata de una aportación muy sugerente y totalmente enraizada en el marco teórico-conceptual del libro. Ciertamente es que el lector echa en falta un mayor número de contribuciones sobre Córdoba. Éstas permitirían conocer más a fondo las transformaciones vividas por su área metropolitana y establecer de forma más sistemática la comparación con Buenos Aires. En todo caso, el texto sobre Córdoba cuenta con un interés singular que justifica sobradamente su inclusión en el texto. Como en alguno de los casos analizados con anterioridad referidos a la ciudad de

Buenos Aires, se estudia la resistencia de los habitantes de una villa localizada en un espacio central a ser desplazados a terrenos periféricos. Paradójicamente, el desplazamiento se pretendió realizar utilizando un programa de vivienda bautizado con un nombre poco afortunado: "Mi Casa, Mi Vida". También en esta ocasión el estudio de caso rescata como contexto las transformaciones socio-territoriales vividas en las últimas décadas. Un escenario en el que el proyecto de ciudad de los grandes grupos económicos se ve acompañado una vez más por las autoridades públicas. De nuevo, las políticas urbanas ofrecen un mirador privilegiado de las relaciones entre clases sociales y Estado.

Al final del libro María Carla Rodríguez y María Mercedes Di Virgilio pasan revista a los resultados obtenidos en los distintos capítulos. La información es organizada en tres

grandes bloques y confrontada con el marco conceptual de partida. Esta última síntesis resulta particularmente atractiva puesto que condensa de forma abreviada las aportaciones más relevantes y novedosas del texto. A partir de ellas las autoras arriesgan a definir una propuesta de agenda de acción que, a su juicio, podría permitir asegurar la universalidad de acceso a la centralidad urbana y a la vez inspirar el diseño de los contenidos de las políticas urbanas y, más específicamente, de hábitat.

Es decir, un cierre brillante que invita al debate científico y político partiendo de propuestas respaldadas por un sólido trabajo de investigación y un marcado compromiso con la lucha por el derecho a la ciudad.

Escenas de la cuestión ambiental en Argentina.

El proceso de producción, circulación y uso de documentales ambientales y su impacto en la construcción socio-política del ambiente (2007-2014)

Soledad Fernández Bouzo

Dra. en Ciencias Sociales, Facultad en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: soledad.fernandezbouzo@gmail.com

Fecha de recepción: 3 de junio de 2016

Aceptación final del artículo: 15 de octubre de 2016

Tipo de investigación: Tesis de Doctorado.

Palabras clave: sociología audiovisual - narrativa ambiental - cine documental - metodología audiovisual - divulgación científica.

Directora del trabajo de tesis: Dra. Gabriela Merlinsky

Institución: Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Fecha de aprobación: 30 de marzo de 2016.

Escenas de la cuestión ambiental y coaliciones discursivas.

El problema de investigación

Una serie de investigaciones dedicadas al estudio de la acción colectiva ambiental en la metrópolis de Buenos Aires y en otras regiones de Argentina, demostraron que desde los años 2005-2006 las demandas ambientales ganaron mayor visibilidad y que, conjuntamente, aumentaron los niveles de articulación entre actores sociales que se expresan a través de distintos lenguajes de valoración.

A partir de ese momento inaugural, comenzó a evidenciarse un proceso novedoso de producción y circulación de imágenes audiovisuales, manifestado en varios sucesos que emergieron prácticamente en paralelo: por un lado, vimos nacer un conjunto de dispositivos institucionales inéditos dedicados a la exhibición de cine ambiental y, por otro lado, comenzaron a surgir

circuitos de cine-debate alternativos abocados a la difusión de documentales ambientalistas de carácter comunitario.

Los dispositivos institucionales de cine ambiental son eventos que se presentan como festivales culturales abiertos al público, que si bien se desarrollan principalmente en Buenos Aires, luego se replican en algunas localidades del país. En ellos circulan mayoritariamente documentales que provienen del cine profesional y suelen estar organizados o apoyados por redes de organismos multilaterales, instituciones públicas, ONGs locales y globales, así como empresas de distintos sectores y rubros.

En cambio, los circuitos alternativos de cine-debate comunitario son espacios de difusión de documentales de bajo presupuesto, generados a partir de la colaboración entre grupos del ámbito académico-universitario y organizaciones territoriales involucradas en distintas causas ambientales. En este caso, son esos mismos grupos los que crean y movilizan los documentales comunitarios, y quienes a su vez abren los circuitos de proyección en ámbitos barriales, entornos educativos y espacios públicos diversos.

En uno u otro caso, se trata de la conformación de distintos tipos de redes asociativas que para la presente investigación inspiraron una preocupación más amplia vinculada a la *producción social de imágenes audiovisuales en torno a la cuestión ambiental*, especialmente en relación a las imágenes propias de la realización documental.

El argumento principal de la tesis sostiene que los documentales

ambientales permiten presentar las miradas que distintos actores sociales construyen al involucrarse con ciertas causas ambientales. Desde una perspectiva sociológica que contempla a los objetos como parte del universo de la vida social y la conformación de redes y argumentos en torno a aquellos, los documentales ambientales son concebidos como intermediarios de la interacción entre distintos actores sociales que van problematizando determinadas causas ambientales como preocupaciones sociales legítimas.

Así, la tesis parte de los siguientes interrogantes: ¿qué rol juegan los documentales ambientales en la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina? ¿Cuáles son las narrativas que se identifican en sus relatos? ¿Por qué diferentes instituciones y redes de actores sociales deciden crear y/ o utilizar documentales para presentar sus miradas sobre el ambiente? ¿Cómo esas mismas redes traducen y resignifican las narrativas audiovisuales en coaliciones discursivas ambientales, según se trate de dispositivos institucionales de cine ambiental o de circuitos alternativos de cine-debate?

En base al estudio de ciertos grupos de documentales ambientales, el trabajo de tesis permite comprender cómo a través de las narrativas audiovisuales se construyen distintos relatos sobre el ambiente y la naturaleza, de qué manera se presentan a un público más amplio, y cómo determinados actores las traducen en diferentes *coaliciones discursivas ambientales* (Hajer, 1995). Nos referimos en particular a dos coaliciones divergentes presentes en las sociedades actuales: por un lado, el consenso en torno a la *moderniza-*

ción ecológica, que entiende a los problemas ambientales como fallas del mercado y que confía en los arreglos institucionales tendientes a corregirlos (incluidos determinados desarrollos científico-tecnológicos). Por otro lado, las visiones subalternas cercanas a los reclamos de *justicia ambiental*, miradas que suelen apelar a principios de justicia social y que cuestionan, desde el saber local, la distribución desigual de los riesgos ambientales en el marco de las sociedades capitalistas.

Para poder reconstruir las narrativas e identificar la presencia de las coaliciones discursivas ambientales, a lo largo de la investigación se presta especial atención a los procesos de definición de las causas ambientales y sus escalas, a los modos en que se atribuyen y distribuyen las responsabilidades, y al rol que ocupa el conocimiento científico en los argumentos.

La metodología audiovisual en sociología.

Un abordaje multidimensional para la interpretación de las miradas sobre el ambiente

Para comprender los fenómenos referidos en toda su complejidad, la tesis transita distintos niveles analíticos que permiten interpretar a los documentales ambientales y sus narrativas en sus contextos específicos de producción, circulación y uso. El pasaje por distintos niveles agregados representa una propuesta metodológica cualitativa audiovisual en la investigación sociológica, herramienta que combina el estudio de las narrativas audiovisuales documentales (de orden estético y discursivo, propio del lenguaje), el análisis de redes de actores sociales y

de argumentos (de orden institucional u organizacional, pero que no pierde de vista el eje analítico discursivo) y la interpretación de miradas en juego (del orden de lo metadiscursivo, que involucra a los niveles analíticos anteriores).

Siguiendo ese modelo de análisis, la investigación se focaliza en dos grupos de documentales distintos que se crearon y/ o se difundieron en la metrópolis de Buenos Aires entre los años 2007 y 2014: por un lado, un grupo de documentales profesionales vinculados a la industria del cine que fueron seleccionados y presentados en dispositivos institucionales de cine ambiental entre los años 2010 y 2014, y por el otro, un conjunto de documentales comunitarios que fueron creados y movilizados en circuitos alternativos de cine-debate desde el año 2007 hasta el 2014.

Más precisamente, al interior del grupo de documentales profesionales identificamos a tres dispositivos institucionales distintos. Estos son: el Ciclo de Cine Ambiental del Banco Mundial, el festival Green Film Fest motorizado por una empresa productora de contenidos culturales y el Festival Internacional de Cine Ambiental del Instituto Multimedia de Derechos Humanos DerHumALC. Dentro de este grupo analizamos y comparamos las películas que han sido destacadas por cada uno de los organizadores de los tres dispositivos.

En cuanto al grupo de documentales comunitarios que fueron creados y movilizados en circuitos alternativos de cine-debate, nos referimos concretamente a aquellos que tienen la particularidad de surgir de la asociación entre universidades públicas y organizaciones comunitarias

ambientalistas. Aquí tomamos las experiencias audiovisuales vinculadas a la Universidad Nacional de Luján, la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad de Buenos Aires. Respecto a esta última, es preciso aclarar que se analiza una experiencia de creación audiovisual comunitaria que involucra a la autora de la tesis, con la intención de dar un marco de reflexividad a la propia práctica de investigación y divulgación científica colaborativa.

En suma, el trabajo de tesis interpreta las operaciones de traducción que determinadas redes de actores llevan adelante cuando ponen en circulación documentales ambientales, tanto en dispositivos de cine ambiental como en circuitos alternativos de cine-debate comunitario. En esa línea, compara las distintas coaliciones discursivas que se presentan en una especie de *puesta en escena de la cuestión ambiental*. De esa forma, la tesis bucea no sólo en las narrativas audiovisuales documentales sino también en los criterios de los propios organizadores a la hora armar una grilla de exhibición de cine ambiental, así como en las experiencias de realización y circulación de documentales que retratan problemáticas ambientales en el ámbito comunitario.

Principales resultados

Entre el consenso de la modernización ecológica, el enfoque de los derechos humanos y los reclamos de (in)justicia ambiental

En conjunto, la circulación de documentales ambientales, tanto en dispositivos institucionales como en circuitos alternativos, es expresión de un proceso heterogéneo de construc-

ción de miradas sobre el ambiente. Si bien parecen predominar relatos que nos hablan de cierto consenso en el plano del discurso ambiental, el foco puesto en las *narrativas documentales* (sus modalidades discursivas y sus contextos de producción, circulación y uso), revela diferencias sustanciales entre las miradas ambientales en juego.

El análisis puso en evidencia que los dispositivos de cine ambiental se configuran como espacios públicos complejos y diferenciados de circulación de imágenes audiovisuales y funcionan como vidrieras que montan las distintas redes de actores conformadas por los organismos multilaterales, ONGs, empresas y entidades públicas, en función de las causas ambientales que consideran legítimas. Salvo el caso del FINCA, que redefine las causas ambientales desde el enfoque derechos humanos, los dispositivos institucionales predominantemente buscan legitimar las políticas tendientes a la *modernización ecológica* y aspiran a la conformación de un mercado verde de consumo asociado a determinados desarrollos científico-tecnológicos a escala global.

En cambio, la emergencia de circuitos alternativos de cine-debate comunitarios expresa la necesidad de canalizar las narrativas de resistencia y conflicto territorial de distintos colectivos movilizados, que de esa forma esgrimen sus argumentos en términos de *(in)justicia ambiental*. Este tipo de experiencias de creación audiovisual producto de la asociación entre actores comunitarios y universitarios, no sólo nos habla del rol clave que están cumpliendo las universidades públicas y las ciencias sociales, sino que también nos presenta una concepción de la ciencia

orientada a la co-construcción del conocimiento y a la legitimación de aquellas problemáticas ambientales locales que se encuentran invisibilizadas.

En definitiva, el rumbo que tome la cuestión ambiental en nuestro país, en buena parte depende de la manera en que se diriman y/ o se cristalicen aquellas miradas en la definición de la política ambiental.

“De los programas llave en mano a los programas por autogestión”. Un análisis de los modos de producción de vivienda de interés social en la Ciudad de Buenos Aires.

María Cecilia Zapata

Dra. en Ciencias Sociales, Facultad en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

E-mail: cecilizapata@gmail.com

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2016

Aceptación final del artículo: 22 de octubre de 2016

Tipo de investigación: Tesis de Doctorado.

Palabras clave: Producción de vivienda – Llave en mano – Autogestión – Participación social – Política habitacional.

Directora del trabajo de tesis: Dra. María Carla Rodríguez.

Institución: Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Fecha de aprobación: 26 de marzo de 2015.

Tema, problema, objetivos, metodología de investigación y principales resultados:

La tesis doctoral que aquí se presenta estudia la participación social en las políticas habitacionales que pro-

mueven distintos modos de producción de vivienda social (autogestionario/llave en mano). Para ello analiza comparativamente la incidencia de estas variaciones sobre las modalidades de habitar de los residentes, apropiación y uso cotidiano de las viviendas, identificando efectos de integración/segregación socio-urbana, e interrogando su carácter como habilitantes o limitantes del derecho al hábitat digno y a la ciudad. Concretamente, se analizan operativas dirigidas a poblaciones de escasos recursos, ejecutadas en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) entre los años 2002/3 y 2013.

Desde principio del siglo XX se implementaron en Ciudad de Buenos Aires políticas habitacionales que ejecutaron distintos modos de producción de vivienda de interés social para resolver el déficit. Una de ellos es la producción llave en mano de la vivienda social. Este conlleva una

lógica de desarrollo territorial en donde el emprendimiento supone una inversión total, orientada hacia la materialización de la vivienda como un resultado, sobre suelo urbano desvalorizado y en donde el ciclo productivo finaliza con la entrega “llave en mano” del producto/vivienda (Rodríguez, y otros, 2007, pág. 13). Este modo de producción responde a una lógica mercantil –dominante-. Aquí la vivienda es concebida por el Estado, producida por una empresa constructora, y valorada por su valor de cambio.

Otra modalidad productiva distinta es la producción autogestionaria del hábitat social. Esta supone un proceso paulatino de inversión pública transferido a organizaciones sociales para que de manera autónoma ejecuten procesos productivos de vivienda de interés social. Esta producción es resultado de un proceso desarrollado bajo la promoción y el control directo de las organizaciones que participan de todas las etapas productivas sin fines de lucro (Rodríguez, y otros, 2007, pág. 13; Arévalo, y otros, 2012, pág. 24). Y lo hacen desde una lógica que prioriza el valor de uso de la vivienda desde una visión integral del hábitat (Barreto M. A., 2008; De La Mora, 2002) por sobre su valor de cambio.

En el seno de debates académicos existentes y de diversas experiencias de producción de vivienda de la CABA; esta tesis indaga ¿Cómo los distintos modos de producción de vivienda social -apoyados por políticas públicas- impactaron en los modos de habitar de los usuarios y en las formas de apropiación y uso cotidiano de las viviendas? ¿Qué impactos tuvieron en términos de segregación/integración socio-

urbana? ¿Qué impactos tuvieron en tanto políticas habilitantes o no del derecho al hábitat y a la ciudad? Es decir, se pone el foco en la etapa de implementación de la política pública habitacional para analizar sus resultados en términos de habitar.

Para abordar al objeto de estudio se construyó un marco teórico-conceptual que problematizó el rol y accionar del Estado (y en ese registro sus políticas sociales) y que cuestionó a las políticas de vivienda en post de caracterizar los distintos modos de producción impulsados. Se recuperaron también los modos de configuración de la ciudad neoliberal y sus consecuencias socio-urbanas a escala latinoamericana para repensar el escenario de inserción/ejecución de dichas políticas de hábitat. Aquí se profundizó en procesos de segregación e integración socio-urbana, efectos de localización y estructuras de oportunidad (Sabatini, Cáceres, & Cerda, 2001; Rodríguez Vignoli & Arriagada, 2004; Carman, Vieira da Cunha, & Segura, 2013; Segura, 2014; Jirón, Lange, & Bertrand, 2010; Kaztman, 1999; 2001; Enriquez, 2007) para tener herramientas conceptuales que permitan el abordaje de los resultados de la política pública. Se profundizó, además, en las resistencias a nivel territorial que surgieron como respuesta social a esta nueva ciudad neoliberal; expresadas en términos de acceso a un hábitat digno y a la ciudad desde una perspectiva de derecho (Rolnik, 2011; Fernandes, 2006; Lefebvre, 1968; Sanchez, s/d). Y por último, se recuperó un abordaje teórico-conceptual sobre la vivienda y modos de habitar desde un enfoque de integralidad (Barreto M. A., 2008; De La Mora, 2002), que reconceptualiza a la vivienda en términos de hábitat.

También vale resaltar que la tesis recupera un debate clásico de los modos de producción de vivienda social de los años '70, el de la "planificación centralizada/heteronomía" (Pradilla, 1982; Burgess, 1978) versus la "autoconstrucción de vivienda/autonomía" (Turner, 1977). Esta introducción remite a interpelar dicha dicotomía mediante la investigación realizada y actualizarla a partir de la introducción de otros modos de producción de vivienda que surgieron a lo largo y ancho del continente: la producción autogestionaria del hábitat.

La estrategia metodológica de la investigación fue de tipo cualitativa, con el propósito de captar e interpretar la realidad tal como fue experimentada por los usuarios de las viviendas. Se recuperaron elementos descriptivos y se avanzó hacia un análisis interpretativo (Denzin & Lincoln, 1994) de los casos de estudio. La recolección de datos provino de fuentes secundarias y primarias (entrevistas a informantes claves y residentes de viviendas construidas por distintos modos de producción, observaciones no-participantes y participantes y recorridas observacionales a complejos habitacionales) y el análisis combinó diferentes técnicas de sistematización que permitieron interpretar los datos mediante un análisis de contenidos y temático.

La hipótesis que guio el proceso de investigación fue que efectivamente las modalidades en las que se implementaron los programas (modos de ejecución estandarizados o no; con/sin participación social, etc.) impactaron territorial y socialmente en términos de integración/segregación socio-urbana en la vida

de los destinatarios de las viviendas y también lo hicieron en la posibilidad de ejercicio del derecho al hábitat y a la ciudad por parte de los usuarios. No obstante, se detectaron -en la investigación- matices que en algunos casos mediatizaron esta hipótesis y la enriquecieron, pues no cualquier tipo de participación social de los destinatarios en la construcción de sus viviendas devengó en una mayor adaptación de lo físicamente construido a las necesidades cuantitativas y cualitativas de las familias, mayor apropiación de la vivienda, el complejo habitacional y el barrio, y, por ende, redundó en una mayor integración y acceso al derecho al hábitat y la ciudad. Sino que a lo largo de la investigación se detectaron otros factores no esperados que asumieron un peso de relevancia para comprender el objeto de estudio y que permitieron verificar cierta variabilidad en los resultados de las políticas de vivienda ejecutadas. De la mano de indagaciones complementarias (como la reconstrucción de los contextos de surgimientos de cada política de vivienda analizados, el análisis de los flujos financieros, la reconstrucción de las redes de actores intervinientes, el derrotero de implementación de los programas y sus grados de ejecución, etc.) permitieron mostrar los intrincados entramados institucionales de las políticas públicas y los escenarios de disputa por el suelo urbano y el acceso a la ciudad, permitiendo una comprensión cabal del objeto de estudio y dilucidar el tipo de impacto que tiene la participación social de los modos de producción de vivienda de interés social en las condiciones de habitabilidad que generan para sus destinatarios.

Ahora bien, es cierto que existen numerosas investigaciones (en el

campo académico y de gestión) que abordan a la vivienda de interés social desde distintos enfoques – fundamentalmente arquitectónicos– que evalúan la calidad constructiva de las mismas. Sin embargo pocas pusieron el acento en el hábitat/ ambiente construido y sus impactos en los modos de habitar estableciendo un “puente” con el momento de ejecución de la política de vivienda en términos de participación social de sus usuarios. Por lo que he aquí la vacancia teórica-conceptual que esta tesis intenta aportar. Pues a partir de las percepciones de sus protagonistas en dos etapas de análisis construidas analíticamente para abordar el objeto de estudio: 1) la implementación de los programas y construcción de las obras de vivienda, y 2) el habitar, apropiación y uso cotidiano de las viviendas, los conjuntos habitacionales y el barrio de inserción, con esta tesis se buscó cubrir un área de relativa vacancia en términos de un abordaje de la vivienda social desde una perspectiva que entienda a la política de vivienda como una herramienta habilitante del derecho a un hábitat digno para los sectores de menores recursos, en directa vinculación con sus necesidades de satisfacción habitacional y su relación con las características generales de la dinámica urbana en que están insertos.

Adicionalmente, esta tesis aporta un dispositivo metodológico de abordaje empírico de los modos de producción de vivienda social que permite un acercamiento comparativo de casos para medir integración socio-urbana y posibilidades de acceso a un hábitat digno y a la ciudad.

Y por último –y no por ello menos importante–, esta tesis se constituye en un aporte al campo popular de

lucha por el acceso a una vivienda digna para los sectores populares emprendido por numerosas organizaciones sociales de base, pues a partir de la construcción de evidencia empírica –conocimiento científico–, esta tesis se constituye en una aporte/herramienta para el reclamo ante el Estado de sus derechos.