



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



INSTITUTO DE
ALTOS ESTUDIOS
SOCIALES

MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA ECONÓMICA

Tesis para optar por el título de
Magíster en Sociología Económica

**Conflictos y disputas por el “derecho a la ciudad”.
Un análisis de la problemática habitacional en Villa
20 entre 2007 y 2015 en la Ciudad de Buenos Aires.**

Francisco José L’Huillier

Director: Dr. Hernán Darío Ouviaña

Buenos Aires, Argentina

2019

Índice de contenido

Resumen	5
Agradecimientos	6
Introducción	7
Capítulo 1. La producción del espacio y el derecho a la ciudad	18
1.1. La cuestión urbana y la producción del espacio: Principales corrientes teóricas	18
1.1.1. La cuestión urbana en las Ciencias Sociales	20
1.1.2. El urbanismo funcionalista y la Escuela de Chicago	26
1.1.3. Henri Lefebvre y la producción del espacio	31
1.1.4. Manuel Castells y la crítica estructuralista	40
1.2. El espacio en disputa: ¿Quiénes y cómo lo producen?	48
1.2.1. Los agentes que producen el espacio	50
1.2.2. El debate entre agencia y estructura	52
1.3. El derecho a la ciudad: Implicancias teóricas y prácticas	56
1.3.1. Los movimientos sociales como sujetos políticos emergentes	57
1.3.2. El derecho a la ciudad según Lefebvre	62
1.3.3. El derecho a la ciudad como disputa política: Una actualización al calor de los debates contemporáneos	65
1.3.4. El derecho a la ciudad como expresión ciudadana y justicia espacial	70
1.4. Recapitulando	74
Capítulo 2. La problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires y la incidencia del mercado en la configuración de una estructura urbana fragmentada y desigual	75
2.1. ¿Mano invisible o amputada? Sector inmobiliario y autoproducción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires	75
2.1.1. El acceso a la vivienda a través del mercado. Entre la formalidad y la informalidad	77
2.1.2. El sector inmobiliario formal: Renta urbana y especulación inmobiliaria	78
a) Algunas consideraciones sobre la renta urbana	79
b) La especulación inmobiliaria en el ámbito urbano	86
c) La inelasticidad de la oferta en el mercado del suelo y la vivienda	88

2.1.3. El mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires post 2001.....	93
2.1.4. Lógica del mercado, lógica del Estado y lógica de la necesidad	99
2.1.5. Autoproducción del hábitat y mercado inmobiliario informal.....	102
2.2. Hacia una caracterización de la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.....	106
2.2.1. Aproximación a la producción del espacio en las ciudades latinoamericanas.....	107
2.2.2. La Ciudad de Buenos Aires (de 1976 a la actualidad): Ciudad fragmentada y desigual.....	111
2.2.3. El déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2015).....	117
2.3. El escenario habitacional en villas de emergencia y asentamientos.....	128
2.3.1. La Villa 20 como paradigma de la problemática habitacional en el sur de la Ciudad de Buenos Aires.....	133
2.4. Recapitulando.....	139
Capítulo 3. Política habitacional y derecho a la ciudad. El vínculo entre el Estado y el movimiento villero en la lucha por la (re)urbanización de Villa 20 entre 2007 y 2015.....	140
3.1. La urbanización vacante. El rol del Estado como formulador de políticas públicas habitacionales entre los años 2007 y 2015 en villas de emergencia y sectores vulnerables.....	140
3.1.1. El Estado como agente insoslayable en la configuración de la estructura urbana.....	141
3.1.2. La política de hábitat en la Ciudad de Buenos Aires entre 2007 y 2015.....	147
a) Lineamientos generales de la política urbana del PRO.....	149
b) La política habitacional del PRO durante los años 2007-2015.....	155
3.1.3. Las paradojas de la gestión social del hábitat. El GCBA frente a la problemática de la vivienda en la Villa 20.....	167
3.2. La lucha por el “derecho a la ciudad” en Villa 20. El vínculo entre el movimiento villero y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015.....	176

3.2.1. La conformación de redes organizacionales en villas de emergencia.....	178
3.2.2. Devenir sujeto político: El movimiento villero como actor colectivo en Villa 20.....	181
3.2.3. El “cálculo urbano” y la acción directa: De la ocupación del Indoamericano a la Carpa Villera.....	185
a) La ocupación del Parque Indoamericano.....	186
b) La ocupación del “Papa Francisco”.....	192
c) La instalación de la “Carpa Villera” en el Obelisco porteño.....	198
3.2.4. Hacia una política de integración sociourbana ¿definitiva? para Villa 20: La conformación de la Mesa Activa por la Urbanización.....	201
3.2.5. El giro en pos de la urbanización. Balances y controversias.....	203
3.3. Recapitulando.....	206
Conclusiones y perspectivas futuras de investigación.....	209
Referencias bibliográficas.....	222

Índice de mapas y gráficos

Mapa 1: Distribución villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios en CABA.....	122
Mapa 2: Villa 20, Barrio de Lugano, CABA.....	135
Gráfico 1: Evolución de precios del suelo. Precio promedio y de barrios seleccionados de la Ciudad de Buenos Aires.....	95
Gráfico 2: Evolución de la diferencia entre los precios del suelo entre Zona Norte y Zona Sur.....	97
Gráfico 3: Evolución del régimen de tenencia de la vivienda en términos porcentuales en CABA (2005-2015).....	124
Gráfico 4: Porcentaje de ingresos menores a la canasta básica (2015).....	126
Gráfico 5: Tasa de mortalidad infantil. Promedio años 2010-2015.....	126
Gráfico 6: Porcentaje de hacinamiento moderado y crítico por hogar (2015).....	127
Gráfico 7: Densidad poblacional de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires (1962-2010).....	131
Gráfico 8: Evolución porcentual comparada entre población total y población en villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires (1962-2010).....	131
Gráfico 9: Evolución anual de la función vivienda en Presupuesto Total del GCBA (2007-2015).....	156
Gráfico 10: Porcentaje del presupuesto del GCBA destinado a vivienda (2007-2015).....	157
Gráfico 11: Porcentaje de ejecución del presupuesto del IVC (2008-2015).....	161

Gráfico 12: Porcentaje del presupuesto IVC en la función vivienda (2008-2015).....	161
Gráfico 13: Comparación participación IVC y SECHI sobre el total Vivienda (2012-2015).....	167

Resumen

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a pesar de su acentuado desarrollo urbano y económico, sigue siendo, en la actualidad, una metrópolis en la que el acceso al espacio urbano de los distintos sectores sociales que residen en ella, se expresa en forma desigual. Un ejemplo muy notorio de esto último lo constituyen las decenas de hábitats informales consolidados en la trama urbana –conocidos popularmente como villas de emergencia-, que no presentan condiciones habitacionales adecuadas que permitan garantizar un apropiado desarrollo humano y social para sus habitantes.

La presente tesis intenta dar cuenta del vínculo entre el movimiento villero - movimiento social urbano con significativa inserción territorial-, y el Estado a nivel local en la Ciudad de Buenos Aires, en torno a la problemática habitacional y a las demandas por la (re)urbanización de la Villa 20, entre los años 2007 y 2015.

La tesis se estructura en tres niveles de análisis. El primero de ellos –capítulo 1-, hace hincapié en el proceso de producción del espacio en las ciudades capitalistas. La metodología utilizada para ello consiste en un análisis cualitativo, que incluye una reposición del estado del arte sobre la cuestión urbana en las ciencias sociales y el análisis general de los agentes que intervienen en la producción del espacio.

Un segundo nivel –capítulo 2-, se enfoca en los aspectos más significativos que revela la persistente problemática habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; así como en la incidencia del sector inmobiliario en dicho proceso. Para ello, se utilizan herramientas tanto cualitativas como cuantitativas (revisión de datos censales, informes estadísticos sobre indicadores habitacionales, etc.).

El último nivel de análisis –capítulo 3-, indaga en la trayectoria del gobierno local y del movimiento villero en torno a la problemática habitacional de Villa 20, para el período 2007-2015. La metodología utilizada recurre a estrategias cualitativas (reconstrucción, por medio de entrevistas y revisión bibliográfica, de las características más salientes de la política habitacional y de las estrategias habitacionales de los habitantes de Villa 20 durante el período), y cuantitativas (análisis de las partidas presupuestarias de las distintas agencias gubernamentales intervinientes).

Introducción

*«Sirva otra vuelta, pulpero, a ver.
Para mis pares del asentamiento.
Que están cargando con el peso hoy,
ante la ley, por indocumentados.
En predios ganados al Estado,
donde la milicada siempre
viene a darnos palos.
Después son las criaturas las que pagan.
En vez de un vasito de leche,
un vasito de agua.
Eso sí que es triste».*

Almafuerte, Sirva otra vuelta pulpero

La problemática habitacional de los sectores populares en nuestra realidad capitalista es un fenómeno de larga data. En el caso de América Latina, a las desigualdades socioeconómicas que un desarrollo económico tardío no logra revertir¹, se suma una marcada desigualdad socioespacial, expresada en las recurrentes dificultades de acceso a la tierra y la vivienda, que se hacen presentes a lo largo de distintas etapas históricas en la región, pero bajo distintas formas, según el modo de acumulación dominante en cada período.

La desigualdad socioespacial ha sido repetidamente problematizada y estudiada por distintos/as autores/as, pertenecientes a las más diversas disciplinas científicas, tanto latinoamericanos/as como de otras regiones del mundo. Sociólogos/as,

¹ A pesar de haberse reducido los indicadores de desigualdad en la última década -el índice Gini pasa del 0,51 en 2005 al 0,46 en 2015 (CEPAL, 2019)-, en parte debido a un mayor crecimiento económico de la región y a las políticas redistributivas que pusieron en marcha algunos Estados nacionales; América Latina sigue siendo actualmente el continente con mayor desigualdad en términos de distribución del ingreso.

politólogos/as, geógrafos/as, antropólogos/as, economistas, urbanistas, arquitectos/as, han concurrido a la búsqueda de herramientas teóricas y prácticas que permitan enfrentar y abordar los interrogantes, así como los efectos contraproducentes, que suscita la problemática del acceso desigual al espacio urbano en las ciudades capitalistas. Algunos/as adoptan una mirada *subjetivista* de la cuestión. Se trataría entonces, o bien de un problema cultural que es consecuencia de la insuficiente asimilación del *habitus* (Bourdieu, 2007) de la modernidad²; de un resultado de la ineficacia política o la desidia de los/as funcionarios/as públicos/as³; o en las reflexiones más estrictamente economicistas y ortodoxas, de decisiones racionales que toman los individuos en un contexto de competencia perfecta en el mercado, y que, por tanto, no resisten cuestionamiento ético alguno⁴. Otros/as, desde una

² Los sociólogos más importantes que adscriben, en mayor o menor medida, a esta variable explicativa que tuvo su auge entre finales del siglo XIX y principios del XX –aun cuando no trabajen exclusivamente sobre la cuestión urbana– son Ferdinand Tönnies (1855-1936); Émile Durkheim (1858-1917); y Max Weber (1864-1920). Un enfoque similar es el de Georg Simmel (1858-1918), aunque su análisis hará más énfasis en el factor de *alienación* que irá apoderándose de la vida cotidiana en las ciudades modernas (Ullán de la Rosa, 2014). En Argentina, el principal exponente de este paradigma evolucionista será Gino Germani (1911-1979). Esta perspectiva volvió a adquirir relevancia a principios de la década del 60 en Latinoamérica, y fue identificada como la *teoría de la marginalidad*, aunque con un planteamiento más crítico y más cercano al estructuralismo. Según ésta, “[...] parecen existir inercias y barreras para que todos los grupos de la sociedad puedan participar en el avasallador tránsito hacia la sociedad moderna. Estos cambios [...] se dan en América Latina con una celeridad tal que ciertos contingentes de población no tienen el tiempo de adaptarse: persisten en sus valores y prácticas ancestrales y estos no solamente están presentes como un residuo, sino que se constituyen como una barrera para el cambio mismo” (Jaramillo, 2012: 4).

³ Al respecto de estos análisis arraigados en el institucionalismo de corte liberal, el sociólogo Manuel Castells afirmará que conducen necesariamente a la “[...] indeterminación social del juego político, ya que todo es función de los mecanismos del proceso de decisión, en particular, de las estrategias y éstas son un problema de coyuntura” (Castells, 1974: 293). Prosiguiendo con dicho razonamiento, e interrogándose sobre los individuos que conforman la burocracia estatal, dirá: “[...] ¿quiénes son estos «actores»? ¿Pueden ser definidos en sí, sin referencia al contenido social que expresan? [...] Se nos dirá: «Pero en definitiva se trata de hombres». Sí, pero considerados ¿de qué forma? ¿Cómo «ciudadanos» o como miembros de una clase social o fracción de clase? ¿En cuál de sus diferentes papeles? ¿Colocados en qué contradicción social? ¿Sometidos a qué comunicación ideológica? ¿Comprometidos en qué proceso político?” (Castells, 1974: 298).

⁴ La teoría económica neoclásica concibe al individuo como un *homo economicus*, el cual actúa guiado por un cálculo racional de maximización de beneficios en un contexto de competencia perfecta, es decir, librado de toda restricción que pueda poner freno al ejercicio pleno de dicha racionalidad. En el espacio urbano, las decisiones de localización del individuo están atravesadas por este criterio competitivo de maximización de los beneficios. Este proceso, según la perspectiva ortodoxa se desarrolla de la siguiente manera: “El uso del suelo urbano [...] es determinado por medio de un proceso de licitación competitiva por el uso de la tierra. La licitación competitiva actúa de modo que el precio del suelo es tanto más alto cuando más cerca está del centro de actividad [...]. [E]l pobre tiene poco dinero para gastarlo en los desplazamientos, y, consecuentemente, su capacidad de licitar por el uso del suelo decae rápidamente conforme se va distanciando de su lugar de trabajo. [E]l grupo pobre se ve obligado a vivir en el centro de la ciudad, y el grupo rico vive en las afueras [...]. Esto

perspectiva más crítica, coinciden en que en este conjunto de fenómenos es posible rastrear un componente *estructural*, que se devela en la forma que toma la producción del espacio en términos mercantiles⁵.

En América Latina, la desigualdad espacial se pone de manifiesto por medio de diversas expresiones territoriales, particularmente a través del fenómeno de la segregación socioespacial⁶. Entre las clases más privilegiadas, la segregación en las últimas décadas remite, por ejemplo, a dinámicas de suburbanización bajo el formato de barrios cerrados (Beltrán, Heredia, 2002), o a la construcción de lujosas torres residenciales con una amplia gama de servicios o *amenities* que favorecen el aislamiento espacial de esas capas sociales, en zonas de elevada renta urbana donde los sectores populares no pueden acceder.

Entre estos últimos, especialmente las franjas más pauperizadas de la clase trabajadora, la segregación se hace manifiesta en la incapacidad de habitar en las zonas más valorizadas de la ciudad, reservándose para ellos las zonas más degradadas, usualmente ubicadas en la periferia, pero también en una dificultad creciente de acceder al mercado formal del suelo y la vivienda. En las ciudades latinoamericanas, ello se materializa en sucesivos procesos de *autoproducción del hábitat* por fuera de la lógica mercantil, que se inician con ocupaciones de parcelas en terrenos urbanos o periurbanos, en los que en muchas ocasiones ni siquiera se verifican los requisitos mínimos que permitirían una sana habitabilidad humana⁷.

significa que los pobres se ven obligados a vivir en viviendas de renta alta. La única manera en la que pueden superar esta contradicción es, por supuesto, la de ahorrar en la cantidad de espacio que consumen y hacinarse en una superficie reducida. [...] Esta teoría se basa en el logro en el mercado de la vivienda de lo que normalmente se llama un «óptimo de Pareto» (Harvey, 2007b: 140-141).

⁵ Para el desarrollo de nuestra investigación, hemos decidido apoyarnos fundamentalmente en esta última corriente, pero en aquellos casos en que las variables explicativas sean insuficientes para el desarrollo de la argumentación, es factible que recuperemos aportes específicos de las otras tradiciones teóricas mencionadas.

⁶ Consideramos que la segregación es un fenómeno que se desprende de la desigualdad urbana en términos estructurales. En otras palabras, el desigual acceso al espacio urbano contribuye a fortalecer las dinámicas segregacionistas de las distintas clases o grupos sociales. En relación al concepto de segregación, Francisco Sabatini (2003) distingue entre una segregación positiva y otra negativa. En nuestro caso, el término se referirá a los efectos negativos que dicho fenómeno concita en términos de exclusión urbana entre los sectores de menores recursos.

⁷ No son pocos los hábitats –informales– emplazados a en zonas de elevada contaminación, o a la vera de fuentes hídricas donde se desechan residuos industriales. Un caso paradigmático es el de Villa Inflamable, asentamiento informal del partido de Avellaneda, en la Provincia de Buenos Aires, donde aproximadamente 1800 familias conviven entre sustancias cancerígenas que emanan diariamente del

Estos hábitats autoproducidos se constituyen como asentamientos informales -provisorios o permanentes-, en los que la dificultad de acceso a los servicios básicos de infraestructura y provisión de materiales adecuados para la construcción, así como la irregularidad del ordenamiento dominial, van marcando una tendencia hacia el hacinamiento; la inseguridad en términos de tenencia del inmueble y la posibilidad siempre latente de sufrir desalojos por parte del Estado; la degradación sanitaria y ambiental; y el padecimiento constante del estigma que implica habitar en estos espacios segregados y alienados por la centralidad que imputa la pertenencia a la ciudad formal. A lo largo de la presente tesis denominaremos *hábitat informal* a esta modalidad de autoproducción del hábitat que se desarrolla por fuera de la lógica mercantil y la formalidad jurídica y/o urbanística.

Los hábitats informales consolidados reciben distintas denominaciones según la región o el país sobre el que enfoquemos la mirada: *favelas*, en el caso de Brasil; *villas de emergencia* o *villas miseria*, para el caso de Argentina; y en otros países, *tugurios*, *chábolos*, *barriadas*, entre otros.

En este sentido, *la presente tesis intenta dar cuenta de las particularidades y los conflictos suscitados alrededor de este fenómeno específico de la desigualdad espacial, es decir, del crecimiento de los hábitats o asentamientos informales, a partir del análisis de los actores que intervienen en la dinámica del complejo proceso social, económico y político que condensa la problemática del hábitat en estos territorios concretos.*

Por los condicionamientos propios de todo proceso de investigación, nuestra tesis se enmarca en una región y un territorio estrictamente delimitados: la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

La Ciudad de Buenos Aires, capital política y administrativa de la República Argentina, es una de las metrópolis más importantes de América Latina, y se halla subdividida en distintos entramados territoriales. Forma parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (**AMBA**), que concentra alrededor de un 30% de la población total

Polo Petroquímico de Dock Sud, detectándose entre sus habitantes gran presencia de plomo en sangre, así como enfermedades agudas crónicas.

del país (Observatorio Metropolitano, s/f), y se encuentra integrada por la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, y 24 Partidos de la Provincia de Buenos Aires (**PBA**), que conforman lo que se conoce popularmente como “segundo cordón del conurbano bonaerense” o “Gran Buenos Aires”⁸.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante **CABA**) alcanzó su autonomía administrativa en el año 1994. Evidencia una marcada centralidad geográfica, no sólo en términos políticos y administrativos, por ser Capital Federal de la República Argentina, sino en razón de su acentuado desarrollo económico, urbano y demográfico, detentando uno de los PBR (Producto Bruto Regional) más alto del país (ATE, 2013: 8-9); un PIB per cápita que duplica el promedio nacional (Banco Mundial, 2019; DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2019); y una vasta población de casi 3 millones de habitantes (Observatorio Metropolitano, s/f-b).

Muchos de los fenómenos que trabajamos aquí, sin embargo, pueden extrapolarse a otras regiones y ciudades de Latinoamérica – en tanto no son exclusivos de la CABA- siempre y cuando se tomen los necesarios recaudos metodológicos que supone el abordaje segmentado de procesos sociales, local e históricamente situados.

En lo que refiere al caso de estudio, centraremos la mirada en un hábitat informal particular de la zona sur de la CABA: la denominada *Villa 20*, ubicada en el barrio de Lugano, perteneciente al distrito de la Comuna 8 -una de las zonas urbanas con mayores indicadores de déficit habitacional, segregación espacial y desigualdad socioeconómica estructural⁹-.

Asimismo, hemos acotado el marco temporal a un período específico que va de *2007 a 2015*. Esto obedece a, por lo menos, dos razones metodológicas concretas. En primer lugar, a partir de 2007 se asiste un recambio de las autoridades gubernamentales locales, por las que accede a la administración una joven coalición de centro-derecha, el Partido Propuesta Republicana (**PRO**), que hará su bautismo de

⁸ La expresión Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se utiliza habitualmente para referirse a la extensión geográfica del AMBA, integrada por la CABA y los 43 partidos de la PBA. Engloba lo que se conoce como tercer cordón del conurbano bonaerense.

⁹ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra dividida en 15 Comunas, que funcionan como unidades administrativas formales de menor escala, bajo la órbita central del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

fuego en cargos ejecutivos. En 2011, el Jefe de Gobierno de la CABA y líder del PRO, Mauricio Macri, resulta reelecto para un segundo mandato que finaliza en 2015. Lo que observamos a lo largo de estos años es una reestructuración sustancial de ciertas aristas de la política urbana y habitacional, especialmente la dirigida a los sectores populares, por lo cual resulta de especial interés el análisis en profundidad de esta etapa, en términos políticos. En segundo lugar, en lo que refiere al territorio específico de Villa 20, se evidencia durante estos años, un ascenso de la movilización social protagonizada por los/as habitantes de dicho asentamiento organizados políticamente, en confrontación abierta con las autoridades estatales a nivel local. Este ciclo de movilización social y política se tradujo en distintas ocupaciones de tierras en sectores cercanos a la Villa 20, y en otras dinámicas -más o menos espontáneas, más o menos institucionalizadas y planificadas- de interpelación a distintas agencias del Estado a nivel local, es decir, al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante **GCBA**) en reclamo por políticas de urbanización de este hábitat informal, lo cual habilitó, además de la perspectiva de confrontación referida en un primer momento, la apertura de canales de diálogo entre ambos actores.

A partir de lo señalado en los párrafos anteriores, identificamos un **objetivo general** que guió las distintas etapas de nuestra investigación. El mismo consistió en *analizar el conflicto entre el Estado local (GCBA) y el movimiento villero en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en torno a la problemática habitacional de Villa 20, durante los años 2007 y 2015.*

De este objetivo general se desprenden una serie de **objetivos específicos** que se abordan a lo largo de los tres capítulos que estructuran la tesis.

Un objetivo subsidiario supuso examinar el rol del GCBA en tanto formulador de políticas públicas tendientes a brindar una solución concreta a la problemática habitacional tanto en Villa 20 como en el resto de las villas de la CABA.

Como parte del análisis de un proceso social en movimiento, un segundo objetivo ha implicado analizar las estrategias habitacionales de los/las habitantes de la villa, y la evolución de las mismas a partir de las distintas intervenciones de la política pública en el territorio.

Como correlato de dichas estrategias, se estableció un tercer objetivo en el que se buscó desentrañar la configuración del movimiento villero en tanto actor social y político subalterno al interior de la estructura urbana analizada.

Por último, se pretendió analizar los vínculos entre el Estado local y el movimiento villero, a partir de un proceso dinámico que es posible reconstruir en función de cambiantes instancias de confrontación y negociación entre ambos actores.

Planteado el problema de investigación y los objetivos del mismo, es momento de explicitar nuestra **hipótesis** de trabajo inicial, sujeta a confirmación, impugnación, o revisión, según los resultados volcados en el desarrollo argumentativo y en el trabajo de campo realizado.

En este sentido, afirmamos que la persistencia de la problemática habitacional, así como el sostenido crecimiento de las villas de emergencia en la CABA, por un lado, se evidencia como un síntoma de la deficiencia, indiferencia y/o desidia estatal¹⁰ en términos de su capacidad y/o voluntad de formular e implementar políticas de vivienda adecuadas para el conjunto de la población, y en particular, para los sectores socioeconómicos más postergados; y por el otro, es pasible de ser explicada en razón del creciente marco de desregulación en el que operan el mercado del suelo y la vivienda, así como por ciertas características propias del desenvolvimiento económico e institucional de estos últimos dentro de la estructura urbana.

Al mismo tiempo, sostenemos que la condición de *subalternidad*¹¹ de los/las habitantes de la villa, en un contexto donde las condiciones mínimas de habitabilidad no están garantizadas ni por el mercado ni por el Estado, torna apremiante la conformación de redes organizacionales al interior de la misma que refuerzan los

¹⁰ Esta desidia o indiferencia puede ser interpretada, también, como una política pública intencionada.

¹¹ Recuperamos aquí el concepto de subalternidad propuesto por el pensador italiano Antonio Gramsci, el cual, según Modonesi (2012), refiere al “[...] equivalente socio-político en el plano de la dominación de lo que ésta indica en el plano socio-económico: el despojo relativo de la calidad subjetiva por medio de la subordinación” (2012: 2). Dicha condición subalterna involucra una tensión dialéctica entre la sujeción de la dominación y la posibilidad de resistencia a la misma: “El concepto de *subalterno* permite centrar la atención en los aspectos subjetivos de la subordinación en un contexto de hegemonía: la experiencia subalterna, es decir, en la incorporación y aceptación relativa de la relación de mando-obediencia y, al mismo tiempo, su contraparte de resistencia y de negociación permanente” (2012: 6, cursiva del autor).

vínculos de solidaridad entre los/las vecinos/as, y que configuran una subjetividad eminentemente *política*. En consecuencia, las deficientes e insuficientes políticas públicas implementadas desde el Estado para garantizar la urbanización de las villas, así como la capacidad organizativa de sus habitantes, han logrado instalar en la agenda pública el debate por el “**derecho a la ciudad**”¹², a partir de un conjunto de acciones e iniciativas que apuntan a la posibilidad de poner en marcha un proceso de integración social y urbano, participativo y democrático, de los hábitats informales al conjunto de la ciudad formal. Como resultado de ello, la interrelación entre el Estado y el movimiento villero en torno al conflicto por la urbanización de las villas de emergencia, adquiere el carácter de un vínculo que puede ser analizado en términos de *confrontación-negociación*.

Para arribar a buen puerto, es decir, para alcanzar los objetivos de trabajo propuestos anteriormente y someter la hipótesis a comprobación, hemos considerado necesario estructurar la presente tesis a partir de tres niveles de análisis, que si bien analíticamente permanecen separados, serán necesariamente complementados en las conclusiones, a los fines de obtener una mirada global del problema del hábitat como totalidad, como *estructura-estructurada*.

El primero de ellos, más teórico y abstracto, refiere en términos generales al proceso de producción del espacio en las ciudades capitalistas. El análisis intenta responder a preguntas tales como: ¿Cómo se produce el espacio? ¿Es la producción del espacio un proceso neutral? ¿Qué actores intervienen en este proceso? ¿Cómo se manifiesta, en términos políticos, la disputa –en caso de que la hubiera- por la producción del espacio en las ciudades modernas? La metodología utilizada para esta dimensión es estrictamente cualitativa, y supuso una amplia revisión bibliográfica que permitiera reponer el estado del arte de la cuestión, y mediante éste, explicitar un marco teórico general que delineara los contornos generales de nuestro paradigma interpretativo.

El segundo nivel, de carácter más situado, analiza las transformaciones recientes en la estructura urbana de la CABA. Aquí se distingue un proceso histórico y

¹² El “derecho a la ciudad” es una expresión acuñada por el sociólogo francés Henri Lefebvre (2017), sobre la que volveremos recurrentemente.

estructural, en el que se entrecruza la intervención de distintos actores, y en el cual se pone de manifiesto la disputa por la producción y apropiación del espacio urbano, que se materializa bajo distintas modalidades de acceso al hábitat¹³. La problemática habitacional, y sus distintas manifestaciones, aparecen entonces como efecto estructural de la producción del espacio en la CABA, en donde el Estado y el mercado juegan un rol determinante en relación a su prolongación, metamorfosis, o atenuación. La metodología aquí empleada complementa el análisis cualitativo en torno al mercado inmobiliario y las distintas formas de producción del hábitat, con herramientas de tipo cuantitativo, para lograr aprehender -tanto teórica como empíricamente- el contenido y la forma de la problemática habitacional en la CABA. Para ello, se recurrió a fuentes estadísticas diversas, informes de organismos especializados –públicos o privados-, y una variedad de trabajos académicos que estudiaron la problemática habitacional a nivel local.

El tercer nivel de análisis, se sitúa en el plano de la política pública a nivel local, y la disputa política entre el GCBA y el movimiento villero organizado, en torno a la problemática de villas de emergencia en la CABA, y en particular de Villa 20. Aquí la metodología es mayormente cualitativa, pero también se emplean recursos cuantitativos. En relación al análisis teórico se dio revisión a la bibliografía referida al carácter del Estado, y su incidencia en la producción del espacio urbano, partiendo de una perspectiva marxista. Lo equivalente se hizo para la caracterización del movimiento villero en tanto movimiento social urbano. Para el análisis empírico de la política pública se realizaron entrevistas a informantes clave –funcionarios/as del IVC-; y se consultaron las siguientes fuentes secundarias: informes elaborados desde organismos públicos y privados; partidas presupuestarias de las agencias estatales encargadas de diseñar e implementar la política habitacional; y el marco legal y

¹³ El sociólogo Henri Lefebvre (2013) impugna la noción tradicional de hábitat, en tanto la considera cargada de un contenido ideológico que asocia su significado a una forma de producción del espacio excluyente, segregacionista, y unilateral, de la que no participan los sujetos que habitan y crean cotidianamente la ciudad –específicamente la clase obrera-. En su lugar, contrapone el concepto de *habitar*, que incorpora a estos sujetos al proceso de producción del espacio, dando cuenta de un proceso dialéctico en continuo movimiento. De aquí en adelante, y a los fines de simplificar la exposición argumentativa –a menos que sea especificado-, usaremos el concepto tradicional de hábitat, entendido como el ámbito cotidiano donde los sujetos interactúan con el medio y entre sí, a los fines de reproducir sus condiciones materiales de existencia en el espacio urbano.

normativo existente en relación al caso de estudio. Para reconstruir el proceso de disputa política en Villa 20 se efectuaron entrevistas a informantes clave –referentes barriales de Villa 20- que participaron activamente en diversas instancias del período de movilización que comprende los años 2007 a 2015; y se consultaron, al mismo tiempo, distintas fuentes secundarias: artículos periodísticos, informes de organismos especializados –gubernamentales y no gubernamentales-, trabajos académicos con información empírica pertinente, etc.

Cada una de estas dimensiones se corresponde, respectivamente, con los tres capítulos que conforman la estructura interna de nuestro trabajo de investigación.

Consecuentemente, el **capítulo primero**, problematiza al espacio en tanto disputa de los distintos agentes que intervienen en su producción y apropiación. Para ello, se analizan las principales corrientes teóricas que intentaron dar cuenta de la especificidad de la cuestión urbana en la sociedad capitalista al interior de las ciencias sociales, desde el funcionalismo hasta la sociología urbana crítica. En una segunda instancia, se delimitan los agentes que participan de la producción del espacio. Se reconocen tres agentes fundamentales que acompañan el desarrollo de la investigación: El **sector inmobiliario** –formal e informal-, el **Estado** –en sus distintas dimensiones administrativas e institucionales- y los **habitantes-usuarios de la ciudad**, organizados o no políticamente en **movimientos sociales urbanos**. Por último, se dedica una sección al desarrollo de la noción de “derecho a la ciudad”, ya sea en clave de lectura de las disputas entre los distintos agentes en el proceso de producción del espacio, o como horizonte de significación que articula una perspectiva política concreta de los movimientos sociales urbanos.

El **capítulo segundo**, analiza la incidencia del mercado inmobiliario, en tanto agente económico que en función de su particular desempeño en la producción del espacio, coadyuva a la permanencia de la desigualdad espacial, expresada en la expansión del déficit habitacional, y en la proliferación de los hábitats informales. En un segundo momento, se aborda específicamente la problemática habitacional en la CABA para el período 2007-2015, tanto desde una perspectiva empírica –utilizando los datos estadísticos disponibles en relación al déficit habitacional y la segregación socioespacial- como teórica. Se hace especial énfasis en la situación habitacional de

las villas de emergencia, y de la Villa 20, como expresión de la materialización más extrema de dicha problemática. Para el análisis teórico, se recuperan distintos trabajos que postulan que en las últimas décadas se ha asistido a un proceso de reconfiguración de la estructura urbana en las ciudades latinoamericanas, el cual condujo a una agudización de la fragmentación, la segregación y la desigualdad en términos de acceso al hábitat.

Finalmente, en el **capítulo tercero**, se analiza el rol del Estado como formulador de políticas habitacionales para los sectores populares entre los años 2007 y 2015, haciendo hincapié en la política hacia villas y en particular hacia la Villa 20. Aquí se busca determinar en qué medida, durante el período en cuestión, el GCBA bajo la administración del PRO, ha diseñado e implementado políticas tendientes a revertir la situación de precariedad habitacional de los hábitats informales, y en este sentido, si ha existido –o no– un proceso definitivo de integración socio-urbana de los mismos a la ciudad formal. En la segunda sección del capítulo, se pone especial atención en el tercer actor mencionado: el movimiento villero, en tanto expresión institucional de los habitantes de villa organizados políticamente. A tal fin, se realiza un recorrido de las trayectorias espaciales y políticas desplegadas por los habitantes de Villa 20 en torno al reclamo por la (re)urbanización con radicación del barrio entre los años 2007 y 2015, entre las que se destacan tomas de tierras, acampes en puntos neurálgicos de la ciudad, y finalmente, la conformación de una Mesa Activa por la Reurbanización.

En las **conclusiones**, se recapitulan las hipótesis iniciales, y se da cuenta de su verificación o refutación a la luz del análisis desarrollado en cada capítulo. Se esbozan las conclusiones generales (y necesariamente provisionales), que esperan servir de contribución a futuras investigaciones en el campo de la sociología urbana y la sociología económica. Se indican posibles líneas de investigación en las que pretendemos retomar las derivas del proceso de disputa por la (re)urbanización de Villa 20, que todavía no aparece como clausurado.

Capítulo 1. La producción del espacio y el derecho a la ciudad.

*«Y al llegar la aurora, armados de ardiente
paciencia, entraremos en las espléndidas ciudades».*

Arthur Rimbaud, *Una temporada en el infierno*

1.1. La cuestión urbana y la producción del espacio: Principales corrientes teóricas.

Previo al abordaje en concreto de la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, y la particularidad del conflicto político, socioeconómico y socioterritorial en torno a las villas de emergencia, es necesario delimitar el marco teórico que utilizaremos como referencia a lo largo de la presente tesis.

Por tanto, esta sección se referirá exclusivamente al debate teórico en relación a la cuestión urbana y a la producción del espacio en la sociedad capitalista. En primer lugar, reconstruiremos cómo distintas corrientes y escuelas teóricas han abordado en el ámbito de las ciencias sociales lo que damos en llamar la *cuestión urbana*, como un elemento sujeto a problematización, que tiene como eje el proceso de urbanización de las sociedades capitalistas así como sus efectos en la estructuración de las relaciones sociales en su conjunto, ya sea en términos políticos, sociales, geográficos, económicos y culturales.

Vinculada estrechamente a esta dimensión de análisis encontramos la problemática de lo que denominamos la *producción del espacio* en las sociedades modernas. Como demuestra el sociólogo Henri Lefebvre (2013), el desarrollo del capitalismo ha dado lugar a una forma específica de producción del espacio, la cual es cualitativamente distinta a las formas de producción del espacio en las sociedades pre-capitalistas. Al mismo tiempo, la centralidad de la dimensión urbana en el marco de las formaciones sociales capitalistas da cuenta de una característica inédita en el proceso de producción socioespacial: el espacio urbano cristaliza como un *producto-mercancía*, y a su vez, como garante de las mismas relaciones de producción.

Todo ello indica que existe una *lógica* de producción del espacio en las sociedades capitalistas que es preciso problematizar y desentrañar. Una lógica que, dado su enraizamiento en el conjunto de las relaciones sociales de producción, está atravesada inherentemente por el conflicto político, social y económico.

La hipótesis del enraizamiento y el conflicto supone un cuestionamiento a las formulaciones teóricas más ortodoxas sobre el espacio que caracterizan a este último en términos formales e instrumentales, y cuya expresión más avanzada es la del urbanismo funcionalista, el cual tuvo su apogeo durante la primera mitad de siglo XX.

Al mismo tiempo, esta perspectiva permite identificar dentro de este proceso diversos *agentes* con características particulares – el Estado, el mercado del suelo y la vivienda, los propietarios, los inquilinos, las organizaciones civiles, etc.- que a través de la movilización de sus *agencias*¹⁴ disputan su capacidad de incidir en la producción, la apropiación y el usufructo del espacio urbano. Es precisamente esta dinámica relacional la que hace emerger al conflicto como un dato ineluctable de la producción social del espacio.

En el caso específico que pretendemos analizar, los agentes en concreto, sus características principales, sus agencias, recursos, e interrelaciones, serán abordados en los siguientes capítulos de este trabajo. Es por ello que el desarrollo de este capítulo supondrá un nivel de abstracción considerablemente mayor al de los demás, pero nos brindará las herramientas teóricas primordiales para una adecuada comprensión de la problemática de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos

¹⁴ Recuperamos el concepto de agencia (*agency*) de Anthony Giddens, entendiendo a ésta como la capacidad para actuar con la que cuentan los agentes al interior de una estructura que los determina en mayor o menor grado: “La agencia se refiere no a las intenciones que la gente tiene en hacer cosas, sí a su capacidad de hacer esas cosas en primer lugar (por eso la agencia implica poder). Agencia se refiere a los eventos de los cuales un individuo es un autor, en el sentido de que un individuo podría, en cualquier fase de una secuencia dada de conducta, haber actuado de manera diferente” (Giddens, 1986: 9, citado en Ema Lopez, 2004).

Aires, y en particular del conflicto en torno a la lucha por la (re)urbanización¹⁵ de la Villa 20.

1.1.1. La cuestión urbana en las Ciencias Sociales.

La cuestión urbana ha tenido un amplio desarrollo en las ciencias sociales gracias al proceso de urbanización ininterrumpido que han atravesado las sociedades capitalistas, fundamentalmente a partir del siglo XIX con el desarrollo de la sociedad industrial y el agrupamiento de grandes contingentes de masas proletarizadas en centros urbanos alrededor del mundo.

Distintas corrientes teóricas han asimilado la problemática urbana como un eje fundamental para el análisis científico. También han sido variadas las disciplinas que han puesto atención en la particularidad del fenómeno urbano: la sociología, la geografía, y la arquitectura, principalmente; de manera más reciente la antropología y la ciencia política; también la economía, e incluso la filosofía; entre muchas otras. A su vez, ha dado lugar a una especialización científico-técnica, que como se verá, tendrá un protagonismo insoslayable en la producción del espacio urbano: la de los planificadores urbanos.

Esta primera aproximación nos permite recuperar la siguiente reflexión en torno a la cuestión urbana: su constitución como objeto de estudio y de intervención política está atravesada por los *sistemas ideológicos* de los distintos grupos sociales, en particular, por el de las *clases dominantes*. Quien primero advirtió de esta singularidad fue el sociólogo francés Henri Lefebvre (2013), como veremos más adelante.

¹⁵ El prefijo *re* da cuenta de que los hábitats informales autoproducidos *han sido efectivamente urbanizados* por sus habitantes a lo largo de sucesivas etapas. Sin embargo, al no estar integrada a la trama formal de la ciudad esta urbanización adolece de una serie de privaciones para nada despreciables: servicios sanitarios y de infraestructura inadecuados, inseguridad jurídica en la tenencia, accesibilidad desigual a los distintos valores de uso que provee la ciudad, estigmatización, etc. En consecuencia, los reclamos en torno a la urbanización de estos hábitats impulsan la integración de éstos a la trama formal de la ciudad –integración que es urbana pero también social–, y es en este sentido que consideramos pertinente la utilización de dicho prefijo.

En la indagación sobre la cuestión urbana, se vuelve necesario, en primer lugar, definir la unidad de análisis de manera más precisa. En este sentido, el sociólogo Manuel Castells, nos ofrece una definición de lo urbano como una dimensión de lo social fácilmente identificable. Distingue dos instancias analíticas de lo que entendemos por *urbanización*:

“1. La concentración espacial de la población a partir de determinados límites de dimensión y densidad.

2. La difusión del sistema de valores, actitudes y comportamientos que se resume bajo la denominación de «cultura urbana»” (Castells, 1974: 15).

Aparecen así, dos vertientes principales para el estudio de la cuestión urbana. Una referida a la disposición espacial de la población a partir de su concentración en los centros urbanos, y otra, que hace hincapié en la difusión de un sistema de valores que se corresponde con nuevas formas de socialización al interior de las ciudades. Esta última la definimos como la vertiente “culturalista”, y ha tenido un fuerte arraigo en las reflexiones sobre la cuestión urbana entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Siguiendo esta línea de razonamiento, encontramos que en el surgimiento de la cuestión urbana, el análisis se centraba en la dicotomía entre lo rural y lo urbano. Es decir, en qué sentido lo urbano adquiriría una particularidad y una preponderancia cada vez mayor frente a la realidad rural en proceso de franco retroceso.

Buscando explicar el sentido de esta profunda reconfiguración de la tradicional relación entre lo rural y lo urbano, señala el geógrafo Edward Soja:

“Esta extraordinaria migración de masas reestructuró radicalmente las antiguas distinciones entre la ciudad y el campo, lo urbano y lo rural, *polites e idiotas*, lo sagrado y lo profano, para inscribir un nuevo orden urbano en el cual la producción de un excedente social no sólo estaba coordinado y controlado por la ciudad sino que también, por primera vez en la historia, tenía lugar en la propia ciudad, dentro y alrededor del denso centro del espacio urbano” (Soja, 2008: 125).

En los trabajos de Marx y Engels, por caso, la problemática urbana se abordará en función de las transformaciones sociales y económicas producidas por el capitalismo. Les preocupa fundamentalmente cómo repercute éste en la división del trabajo, que se expresa en la división campo-ciudad. Las pocas reflexiones sobre esta temática las encontramos en *La ideología alemana* (Marx, Engels, 2010). En este sentido, la cuestión urbana no será una preocupación central en los análisis marxistas, por lo menos hasta la aparición de Lefebvre.

Para los autores mencionados, el desarrollo del capitalismo y la profundización de la división del trabajo social, agudizan la separación entre campo y ciudad, y suponen al mismo tiempo, la subordinación del medio rural al urbano:

“La oposición entre la ciudad y el campo sólo puede darse dentro de la propiedad privada. Es la expresión más palmaria del sometimiento del individuo a la división del trabajo, a una determinada actividad que le viene impuesta, sometimiento que convierte a unos en unos limitados animales urbanos y a otros en limitados animales rústicos, reproduciendo diariamente esta posición de intereses” (Marx, Engels, 2010: 69).

Por lo tanto, con la abolición de la propiedad privada, en la sociedad comunista, la distinción entre campo y ciudad desaparecería de forma ineluctable.

Por otro lado, en Engels encontramos un conjunto de reflexiones socioeconómicas sobre las condiciones de vida de la clase obrera en el hostil ambiente urbano de la Europa decimonónica. La creciente proletarización de las masas llegadas del ámbito rural, la consolidación de la gran industria, la creación de un enorme ejército industrial de reserva que favorece la caída del salario real de los trabajadores, junto con las políticas de *laissez faire*, darán como resultado un notorio deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora. Estos agudos análisis se condensan en trabajos como *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (Engels, 2009) y *Contribución al problema de la vivienda* (Engels, 1980).

Al mismo tiempo, es durante esta época en que comienza a tomar forma la reflexión sobre la problemática de la *cuestión social*, como correlato de distintos desequilibrios

socioeconómicos que irán materializándose a la par del desarrollo de los grandes centros urbanos.

Así, la cuestión social se emparenta con la cuestión urbana en el sentido en que ambas problemáticas parten de una misma premisa: el crecimiento de las grandes ciudades de finales de siglo XIX y principios de siglo XX provoca profundas transformaciones y desequilibrios al interior de la estructura social. En este sentido, la densificación acelerada de estos centros urbanos, junto con la consolidación del mercado de trabajo industrial absolutamente desregulado –jornadas de trabajo de más de diez horas, permisividad de trabajo infantil, etc.–, y un Estado que promueve el *laissez faire* amparado en la ideología liberal, favorece la conformación de un escenario de pauperización de una parte importante de la población (Polanyi, 2003). La insuficiencia en términos de provisión de infraestructura y equipamientos urbanos por parte del Estado, así como la deficiente asignación de recursos en la esfera del consumo privado, en una época en que la producción a escala de bienes y servicios no se había todavía extendido al conjunto de la clase trabajadora –como sí sucederá décadas después–, evidenciará el creciente deterioro en la calidad de vida de estas masas de trabajadores.

Tales desequilibrios se harán patentes en particular en la distribución espacial de las áreas metropolitanas, por ejemplo en relación al acceso al suelo y la vivienda por parte de la clase trabajadora, afectando el proceso mismo de reproducción de la fuerza de trabajo. Sus efectos más perniciosos pronto serán advertidos por las élites políticas y económicas: crecimiento en las tasas de hacinamiento, informalidad en el hábitat, segregación, criminalidad, enfermedades y epidemias, etc.

En coincidencia con lo señalado, Edward Soja, al referirse a la configuración socio-urbana de Manchester, el centro industrial más importante de Europa a mediados del siglo XIX, afirma que:

“Hacia el final de la Era de la Revolución, también estaba claro para muchos [...], incluida la burguesía industrial, que el empobrecimiento de la clase trabajadora era no sólo moralmente injustificable, sino que también tenía una dimensión económicamente disfuncional. No resulta sorprendente, por lo tanto, que haya sido en Manchester donde tuviera lugar el desarrollo

de la primera «escuela» identificable de estudios urbanos; y que ésta estuviera inmediatamente involucrada en la búsqueda de explicaciones y soluciones «políticas» progresistas para los problemas, excesivamente evidentes, de la ciudad” (Soja, 2008: 133).

En este contexto, tanto en Europa como en Norteamérica -pero también en América Latina-, intelectuales vinculados al ámbito de las ciencias sociales, así como ciertos sectores de la clase dirigente, comienzan a plantear la necesidad de intervenir a través de políticas públicas con el objetivo de regular los desequilibrios que operaban en el proceso de reproducción ampliada de la fuerza de trabajo.

Como bien señala Jacques Donzelot:

“Se comienzan igualmente a percibir los efectos nocivos de una tal densificación de su territorio para la higiene de la ciudad. La transformación de París afrontada por Haussmann asocia pues una preocupación sociopolítica, al sacar una parte del pueblo fuera de París, con otra de carácter higienista, tendiente a descongestionar la ciudad por la creación de grandes arterias (sin contar el objetivo estético, consistente en plantear todas las avenidas en la perspectiva de un monumento). La preocupación por lo urbano va a la par de otra de la que parece indisoluble: preservar la clase obrera de los peligros de la ciudad. La edificación de ciudades obreras o mineras tiende al mismo tiempo a aislar la población laboral de la atracción de la ciudad y a fijarla en la dependencia directa de la patronal” (Donzelot, 1999: 3)

Especialmente en Europa, se va configurando el tratamiento de la cuestión social por parte del Estado liberal, con la implementación de políticas públicas que tienen por objetivo atenuar los desequilibrios socioeconómicos de la acumulación capitalista en las grandes urbes industriales. En Argentina, el surgimiento de la cuestión social responde a procesos y dinámicas históricas ciertamente diferentes a las del caso europeo, pero el nuestro es un ejemplo bastante paradigmático de la forma en que se articuló la sociología positivista y el diseño de una política “higienista” en vistas a

corregir los efectos más visibles de la pauperización de la clase trabajadora¹⁶. Debe añadirse además, a las causas que favorecen el surgimiento de este nuevo paradigma, un elemento estrictamente político. La clase obrera argentina a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, presenta un componente organizativo muy avanzado en términos políticos, y ciertamente contestatario en términos ideológicos. Quizás por ser una clase trabajadora mayoritariamente migrante, las ideas socialistas y anarquistas se habían difundido rápidamente en aquella, generando preocupación en la clase dominante, que veía en esas ideologías una amenaza directa a sus intereses (Castel, 2002, Suriano, 1989).

Sin embargo, coincidimos con Castells cuando afirma que: “El «desorden urbano» no es tal desorden, sino que representa la organización espacial suscitada por el mercado y derivada de la ausencia de control social de la actividad industrial” (Castells, 1974: 22).

¹⁶ Entre la intelectualidad vernácula de finales del siglo XIX y principios del siglo XX se distinguieron importantes figuras que trabajaron en forma complementaria con organismos estatales, a los fines de realizar los primeros diagnósticos sobre la situación social de las clases subalternas, que sirvieron de base para la implementación de políticas públicas y legislación en torno a la naciente cuestión social. En relación a la precariedad de las viviendas obreras, ya en 1891, el higienista Guillermo Rawson advertía la necesidad de contemplar la condición de “las habitaciones de los trabajadores y de los pobres, no sólo desde el punto de vista filantrópico, por lo que concierne a los necesitados, sino desde los intereses de la comunidad, en cuanto se relaciona con la salud y la vida” (Suriano, 1989: 128-129). Cabe también mencionar al médico e ingeniero Juan Biale Massé, quien, en 1904, publicó un famoso informe de carácter socioambiental, a pedido del entonces Presidente Julio Argentino Roca, denominado *El estado de las clases obreras argentinas*, en el que retrata meticulosamente la dramática situación habitacional y sanitaria del proletariado urbano y rural argentino. Otra figura destacada será la del médico psiquiatra José Ingenieros, padre fundador de la sociología argentina, quien abrevaba los postulados del positivismo científico y el socialismo reformista. Colaboró, junto con intelectuales y políticos como Alejandro Bunge, Leopoldo Lugones, Enrique del Valle Iberlucea, Manuel Ugarte y Biale Massé en la elaboración del que habría sido el primer Código de Trabajo argentino, a solicitud del Ministro del Interior, Joaquín V. González, durante la segunda presidencia de Roca. El Código, que fue desestimado por el Congreso Nacional a causa del amplio rechazo que generó entre las organizaciones patronales, incluía elementos ciertamente progresivos para la época como la reducción de la jornada laboral a ocho horas diarias; la supresión del trabajo nocturno; la prohibición del trabajo para niños menores de 14 años; la regulación de las condiciones de trabajo femenino; el descanso dominical; la regulación de las condiciones de seguridad e higiene; la conformación de tribunales mixtos de trabajadores y empresarios; el reconocimiento oficial de las organizaciones obreras; entre otros. Este conjunto de reglamentaciones a favor de la clase trabajadora fueron tratadas e incorporadas a la legislación de manera individual y segmentada a lo largo de las décadas siguientes, en gran medida gracias a la iniciativa de los diputados y senadores socialistas, entre quienes se destacaba la figura de Alfredo Palacios. Aquellas iniciativas que fueron quedando postergadas, fueron recuperadas en forma posterior por el peronismo, en la segunda mitad de la década del cuarenta.

La respuesta del urbanismo frente a este “desorden urbano”, vendrá de la mano del *funcionalismo*, una corriente que tuvo su apogeo en Europa, en la primera mitad del siglo XX, pero que logró difundirse rápidamente hacia otros continentes. Por su parte, la sociología estadounidense, desde la denominada Escuela de Chicago, brindará herramientas teóricas tendientes a explicar algunos aspectos de dicha disfuncionalidad, que pueden ser englobadas bajo el marco epistemológico de la “*ecología humana*”.

1.1.2. El urbanismo funcionalista y la Escuela de Chicago.

En el presente apartado nos concentraremos en dos disciplinas que de forma temprana intentaron dar cuenta de los desequilibrios existentes en la dimensión urbana del capitalismo industrial: el *urbanismo*, a través de la mirada funcionalista proveniente de la arquitectura moderna; y la *sociología* descriptiva estadounidense, con epicentro en la Universidad de Chicago.

Como su nombre lo indica el urbanismo o arquitectura *funcionalista* privilegia el rol de la función por encima de la estética. El funcionalismo vendría a ser, en este sentido, el primer intento al interior de las ciencias humanísticas de constituir un sistema de planificación urbana aplicable a las ciudades industriales que permita regular los desequilibrios que mencionamos anteriormente. En última instancia, una forma particular de *producción* del espacio, que resultase funcional a la reproducción ampliada del capital, tanto en el ámbito de producción de mercancías –especialmente en lo que refiere a la dimensión de la reproducción de la fuerza de trabajo-, como en la esfera de la circulación de las mismas –equipamiento colectivo e infraestructura urbana-.

Si la ciudad, en el capitalismo, deja de ser ya un espacio con preponderancia de la instancia política-jurídica, como sucedía en las formaciones sociales pre-capitalistas, predominando ahora la instancia económica (Castells, 1974), se torna necesario redefinir funcionalmente los criterios urbanísticos que articulan las relaciones sociales al interior de la misma.

En este sentido, afirma Jacques Donzelot que:

“El paisaje de la ciudad industrial se ordenó según los criterios de este urbanismo funcional: una zonificación del espacio en sectores industriales, residenciales y comerciales que cubre toda la extensión de la ciudad y la divide en partes que cobran sentido en relación con las otras. La ciudad industrial no es ya un espacio exclusivo, dedicado como la ciudad histórica a funciones importantes: la administración del poder y la organización del comercio. Ella se convierte en un *espacio de producción*, con un rol orgánico entre los componentes” (Donzelot, 1999: 4, la cursiva es nuestra).

Entre los exponentes más importantes de la corriente funcionalista sin dudas el más trascendente ha sido el arquitecto y urbanista Le Corbusier (1887-1965)¹⁷. También se destacan las figuras del urbanista británico Ebenezer Howard (1850-1928), creador del modelo de *ciudad jardín*¹⁸; del arquitecto francés Tony Garnier (1869-1948), ampliamente reconocido por su modelo de *ciudad industrial*¹⁹; del arquitecto estadounidense Frank Lloyd Wright (1867-1959), representante del *organicismo*

¹⁷ Considerado la figura emblemática del urbanismo y la arquitectura funcionalista, las vanguardistas obras de Le Corbusier, entre las que se destacan el Convento de La Tourette (Lyon, Francia); la Villa Savoye (París, Francia); la Casa Curutchet (La Plata, Argentina); el Palacio de la Asamblea (Stuttgart, Alemania); el Museo Nacional de Arte Occidental (Tokio, Japón); la Unité d’habitation (Marsella, Francia), entre tantas otras; perduran al día de hoy como hitos de la arquitectura moderna occidental, al punto de ser identificadas como patrimonio histórico de la humanidad. En términos urbanísticos, es el mentor de la fallida Ville Radieuse, pensada para emplazarse en el centro de París, así como de la ciudad de Chandigarh, en la India. El diseño urbanístico de estas ciudades condensa el orden racionalista y funcional concebido por Le Corbusier: la simetría perfecta; la uniformidad de los edificios; la división funcional de la ciudad en una zona residencial, una zona comercial, una de esparcimiento, y otra de negocios; etc. Estas ideas de vanguardia quedarán plasmadas en la Carta de Atenas, manifiesto urbanístico del funcionalismo moderno, redactado en 1933 por Le Corbusier, junto a otros arquitectos y planificadores urbanos.

¹⁸ La concepción de la *ciudad jardín* perseguía el objetivo de alcanzar una complementariedad sustentable entre el espacio urbano y el espacio rural. Para ello, Howard diseñó un modelo de ciudad en el que un centro urbano de pequeña magnitud sería rodeado por un cinturón agrícola, en una proporción tres veces mayor que aquel. Una particularidad de las ideas de Howard en relación a la ciudad jardín era la de promover la propiedad comunitaria del suelo, a los fines de evitar una especulación inmobiliaria que llevaría a una pérdida de la armonía espacial perseguida por este paradigma urbanístico. La primera ciudad jardín fue construida en Letchworth, a 55 km de Londres, en 1901. Su valoración positiva llevó a replicar el proyecto en distintos países alrededor del mundo en las décadas siguientes, incluso en Argentina, donde en 1944 se fundó la Ciudad Jardín Lomas del Palomar, en la Provincia de Buenos Aires, conocida popularmente como Ciudad Jardín.

¹⁹ La *ciudad industrial* estaba pensada para que fuera funcional a los requerimientos de la clase trabajadora, y expresaba de cierta forma las ideas socialistas que abrevaba Garnier. Debía albergar a unos 35.000 habitantes y dividirse funcionalmente, pero garantizando una eficiente conectividad entre las distintas zonas para disminuir el tiempo de traslado, otorgándole predominio al sistema ferroviario. Se aspiraba a lograr un equilibrio entre los espacios verdes y los espacios edificados.

arquitectónico²⁰; la de los alemanes Walter Gropius (1883-1969) y Ludwig Mies van der Rohe (1886-1969), directores en distintas épocas de la Bauhaus, la escuela de arquitectura alemana más importante y vanguardista de la primera mitad del siglo XX, clausurada por el Partido Nazi en 1933.

Podemos sintetizar el trabajo del urbanismo funcionalista como el primer intento explícito de racionalización del espacio urbano en la sociedad capitalista industrial. Esta racionalización a partir del atributo de la funcionalidad devela así su carácter *ideológico*, independiente de las motivaciones profesionales de los arquitectos y urbanistas mencionados. La dimensión ideológica del funcionalismo será advertida inicialmente por el sociólogo marxista Henri Lefebvre, uno de los principales críticos de dicha corriente. De esta forma, la ideología funcionalista, busca dotar de un orden racional a una estructura urbana que, por la propia dinámica interna de las fuerzas que en ella se desenvuelven, se ve amenazada por una creciente disfuncionalidad.

Los principios fundamentales de la arquitectura y urbanismo funcionalista pueden rastrearse en la Carta de Atenas, redactada en 1933. Se destacan allí cuatro funciones principales que el entorno urbano debe contemplar y que los planificadores no deberán soslayar: *Habitar, trabajar, recrearse y circular*²¹.

El urbanismo debe aspirar a convertirse en una disciplina de la planificación, y en ese sentido, el rol del Estado juega un papel fundamental. Dicha institución es capaz de dotar de racionalidad al proceso de urbanización en las ciudades modernas promoviendo la labor de los técnicos y los planificadores profesionales.

Mientras en Europa y en Estados Unidos la planificación urbana funcionalista alcanzaba su apogeo a lo largo de la primera mitad del siglo XX, desde la Universidad de Chicago fue desarrollándose una corriente sociológica sumamente

²⁰ El *organicismo* postula la necesidad de buscar un equilibrio armónico entre la naturaleza y la artificialidad arquitectónica. Ese equilibrio debe plasmarse en la obra que concibe el arquitecto, quien debe pensar el interior y el exterior como parte de una misma unidad; utilizar materiales naturales para la construcción; construir ambientes que interactúen entre sí; dar prioridad a las formas espaciales que respeten el entorno natural; etc.

²¹ A partir de la identificación de dichas funciones se procurará planificar la ciudad mediante la localización diferenciada de las distintas áreas funcionales: áreas residenciales, áreas industriales, áreas comerciales, áreas recreativas, etc.; todas ellas conectadas por una red de circulación dinámica y ágil, *funcional* a dicha espacialización.

prolífica que dio origen a un conjunto de investigaciones etnográficas descriptivas sobre distintas problemáticas urbanas.

El método desarrollado por los investigadores de la Escuela de Chicago estaba fuertemente influenciado por los aportes del *interaccionismo simbólico* y del *pragmatismo* filosófico. Del primero rescatan el valor simbólico de la acción social, la dimensión de la interacción y la comunicación entre los individuos, capaces de generar cursos de acción en el marco de las instituciones. Respecto al pragmatismo, éste se define como una corriente filosófica que reconoce tres dimensiones de la actividad humana: lo biológico, lo ético y lo psicológico (Azpúrua Gruber, 2005). A partir de dichas influencias la Escuela de Chicago construirá un método cualitativo e inductivo que parte de las observaciones empíricas buscando elaborar modelos teóricos generalizables de la ciudad industrial.

De esta manera, los estudios etnográficos urbanos de la Escuela de Chicago recogen una variedad de problemáticas y prácticas culturales observadas en la convulsionada metrópolis industrial estadounidense. Las pandillas, los inmigrantes, los guetos, los prostíbulos, etc., serán algunos de los temas elegidos por los sociólogos de Chicago.

Pero lo que nos interesa rescatar aquí son aquellas reflexiones teóricas más significativas acerca de la cuestión urbana que nos han legado los sociólogos de dicha Escuela. Si bien en términos individuales existe una vasta pluralidad de enfoques sobre la ciudad que no analizaremos aquí en detalle, es posible rastrear una perspectiva homogénea, en la cual adquieren una significación especial los trabajos de Robert E. Park (1864-1944) y Ernest W. Burgess (1886-1966).

Los trabajos de la Escuela de Chicago se fundamentan en la concepción de “ecología humana”. La misma otorga centralidad explicativa al vínculo entre la comunidad y el medio ambiente. De esta manera, la ciudad se concibe como un entramado ecológico, que conjuga la dimensión biótica -orgánica, natural- con la dimensión cultural – social, histórica-. El espacio urbano se correspondería así con la sucesión de ciclos ecológicos y orgánicos, que configuran un equilibrio natural. Dicho equilibrio, sin embargo, no está exento de ser alterado por disfuncionalidades y conflictos, que eventualmente mutarán hacia un nuevo equilibrio urbano. Se observa en este sentido,

la vocación de asimilar a la sociología urbana con ciertos postulados de las ciencias naturales.

De esta perspectiva de la “ecología humana” se desprende el concepto de “áreas naturales” elaborado por Park. Siguiendo la línea ecologista, la ciudad, en tanto hábitat o sistema, está compuesto por diferentes espacios que expresan las particularidades de los distintos grupos que habitan en ella. La configuración de dichos espacios se produce como consecuencia de la competencia entre estos grupos o actores que desempeñan funciones específicas en el espacio urbano, en un intento por ocupar posiciones privilegiadas y diferenciarse de los demás. Son las áreas funcionales de la ciudad, que al surgir como fruto de la competencia, se las identifica como naturales, en un sentido biológico lindante con ciertas premisas del darwinismo social. Algunos ejemplos de áreas naturales son: el suburbio, el centro comercial, el área residencial, el distrito de negocios, el distrito financiero, la zona industrial, etc. Los distintos estadios del desarrollo urbano dan lugar a la formación de nuevas áreas naturales y a la desaparición de otras. En forma adicional, a partir de las funcionalidades de las diferentes áreas y la competencia de los actores, puede explicarse también la variación en los precios del suelo urbano (Duncan Mitchell, 1973: 237-238).

Otro aporte importante en los estudios urbanos legado por la Escuela de Chicago es la noción de “anillos concéntricos”, desarrollada por Burgess, el cual se convertirá en un modelo generalizado para la investigación geográfica de las ciudades industriales (aunque no todas se configuraban según el mismo). De esta manera, el autor describe a la ciudad de Chicago como un sistema integrado de anillos que irradian de un núcleo que denomina el Distrito Central de Negocios (CBD). De este centro irán surgiendo los distintos anillos que a la manera de capas geológicas van extendiéndose a la periferia. El segundo anillo está conformado por la Zona de Transición, donde se instalan los inmigrantes recién llegados a la ciudad; el tercero por la Zona de Casas de Trabajadores; el cuarto corresponde a la Zona de las Mejores Residencias, en donde encontramos a las familias de clase media; por último, el anillo de la Zona Periférica, que es el espacio suburbano donde vive la clase alta, es decir, la burguesía, y que se encuentra relativamente alejado del centro urbano (Duncan Mitchell, 1973: 238-239; Soja, 2008: 137-138).

Quizás una de las falencias más notorias de los sociólogos de Chicago se halle en el hecho de subestimar la importancia de la industrialización en relación a la configuración urbana. En virtud de ello, Soja sostiene que:

“En la medida en que no consideraba el sistema de producción industrial y la relación trabajo-capital directamente como fuerzas subyacentes a la organización del espacio urbano, fue esencialmente ignorada la interacción dinámica entre urbanización e industrialización que definía a la ciudad capitalista industrial” (Soja, 2008: 140).

A pesar de ello, su balance final nos parece que pondera en su justa medida tanto las virtudes como las limitaciones más sobresalientes de la Escuela de Chicago:

“Mirando hacia atrás, la Escuela de Chicago y sus seguidores deben ser debidamente reconocidos como el primer intento exitoso de desarrollar y sostener una teorización explícitamente espacial de la ciudad; un logro no pequeño si se tienen en cuenta las teorías desespacializadas del socialismo científico y las que acompañaron la formación de las ciencias sociales a finales del siglo XIX. Pero al mismo tiempo, debemos señalar que se trató también de una confusa desviación de un modo más crítico de comprender la espacialidad y las reveladoras especificidades espaciales de la vida urbana. La Escuela de Chicago y sus seguidores se encerraron en un punto de vista miope de la geohistoria de las ciudades y crearon una ilusión despolitizada de la especificidad urbana que concentró la interpretación en las apariencias y en los comportamientos superficiales. [...] Lo que subyace debajo de la superficie de la espacialidad social es naturalizado como un dato ingenuo y determinado «ecológicamente», y por lo tanto sujeto al adagio entumecedor de la acción: «Así son las cosas y no hay mucho que podamos hacer al respecto»; o sino permanece invisible y, de este modo, intrascendente para la teoría y la práctica” (Soja, 2008: 147).

1.1.3. Henri Lefebvre y la producción del espacio.

La principal impugnación a la hegemonía del urbanismo funcionalista llegará de la mano del sociólogo francés Henri Lefebvre (1901-1991), quien además postulará una concepción del espacio -y su producción- sumamente relevante. Considerado uno de los más importantes pensadores marxistas occidentales, dedicó gran parte de su vida a reflexionar sobre los principales aportes del marxismo clásico, tanto desde una perspectiva sociológica como filosófica, intentando desligarse del mecanicismo ortodoxo que impusiera la rígida visión estalinista y de la corriente estructuralista en auge en los círculos académicos franceses de ese momento. Apartándose de las lecturas más economicistas del capitalismo, adoptó una postura que ha sido considerada más cercana al idealismo y al historicismo, y en este sentido, asimilable con muchos de los aportes realizados por autores marxistas occidentales como Antonio Gramsci y Georg Lukács. En el plano más estrictamente filosófico, destaca la importancia que concede a la noción de *totalidad*, y en relación a ella, la pertinencia del método dialéctico para comprender las distintas esferas de la realidad (Lefebvre, 2015). También es importante el valor fundamental que le adjudica a la *praxis* como potencia transformadora de las relaciones sociales en el curso de la historia. En el plano sociológico, junto con sus reflexiones acerca del Estado capitalista y su vínculo con la sociedad civil (Lefebvre, 1969, 1972), su principal preocupación se centrará en la dimensión urbana de la sociedad moderna, que condujo a una prolífica producción teórica la cual dará cauce al surgimiento de una vanguardia intelectual en el ámbito de la sociología urbana que se extiende hasta nuestros días. Difícilmente pueda hallarse hoy una investigación sobre problemáticas urbanas que no se nutra, en mayor o menor medida, de sus reflexiones.

Señala Edward Soja, en relación a la riqueza de la elaboración teórica sobre lo urbano realizada por el sociólogo francés, que:

“[l]a conceptualización más inteligente y afirmativa de este proceso de configuración social complejo, pero inconfundiblemente urbano, puede hallarse en la obra de Henri Lefebvre, uno de los urbanistas más destacados del siglo XX. Lefebvre basó su conceptualización integral de las relaciones entre espacialidad, sociedad e historia en una problemática esencialmente urbana, una dinámica y un marco espaciales para la acción política, llenos de tensión y frecuentemente en cuestión, que proyectó sobre las

especificidades más sociales e históricas de la vida urbana. Siguiendo el argumento más sólido de Lefebvre, todas las relaciones sociales, ya sea relativas a la clase, la familia, la comunidad, el mercado o el poder estatal, permanecen abstractas e infundadas hasta no ser expresamente espacializadas, es decir, convertidas en relaciones espaciales materiales y simbólicas” (Soja, 2008: 38).

Adentrémonos entonces en los principales aportes realizados por Lefebvre en lo referido a la cuestión urbana.

En contraposición al funcionalismo y a la ecología humana, que consideran al *espacio*, o bien como un epifenómeno de la dimensión social y los elementos culturales, tal como sugerían los distintos trabajos de la Escuela de Chicago en relación a las denominadas “áreas naturales”, o bien como un instrumento neutral manipulable en tanto medio para la consecución de un fin: el de la funcionalidad y la racionalidad en el marco de los imperativos de la acumulación del capital; Lefebvre vuelve a poner en primer plano la dimensión espacial, para articularla en forma dialéctica con las demás dimensiones de la realidad social. En consecuencia, y partiendo del método del materialismo histórico, el espacio adquiere una historicidad específica, la cual deviene inescindible del conjunto de las relaciones sociales.

Desde el momento en que el espacio se asimila con la historicidad de las relaciones sociales, se devela el carácter *fetichista* –siguiendo a Marx en el análisis de la mercancía- con el que las distintas disciplinas antes mencionadas camuflaban la verdadera naturaleza de aquel²².

De la noción de un espacio histórico, en conjunción con las relaciones sociales de una formación social específica, se deduce que cada modo de producción configura un espacio particular que guarda relación con sus elementos estructurales y superestructurales. El espacio, entonces, se define como el resultado de una *práctica social* (Lefebvre, 2013). La actividad creadora del hombre -cualquiera sea ella- que

²² Recordemos la crítica de Soja en relación al ocultamiento de las relaciones de clase en la estructuración del espacio por parte de la Escuela de Chicago.

transforma su medio circundante es eminentemente espacial. El espacio, por tanto, deviene *social*.

En este sentido, Lefebvre propone distinguir tres dimensiones en el análisis del espacio, que constituyen una unidad. En primer lugar el espacio *físico*, es decir, el espacio natural y geográfico, aislado de la actividad – o la reflexión- humana. En segunda instancia, el espacio *mental*, aquella dimensión abstracta mediante la cual se representa al espacio en términos lógicos y formales (espacio euclidiano, cartesiano, etc.). Y por último, el espacio *social*. Es en esta última dimensión en la que Lefebvre realiza los aportes más significativos.

A partir de dicha reflexión donde espacio, historia y sociedad se entrelazan, Lefebvre indica la existencia de al menos cuatro paradigmas espaciales a lo largo de la historia, cada uno de los cuales es el correlato de los distintos modos de producción analizados por Marx y Engels (2010):

- 1) Espacio *absoluto* – del comunismo primitivo al modo de producción esclavista.
- 2) Espacio *histórico* – correspondiente al modo de producción feudal.
- 3) Espacio *abstracto* – correspondiente al modo de producción capitalista.
- 4) Espacio *diferencial* – superación histórica del modo de producción capitalista.

Repasemos brevemente los distintos tipos de espacio indicados. El espacio absoluto, se corresponde con los albores de la humanidad, cuando la división del trabajo era relativamente simple y la comunidad auto-suficiente. Se asiste a un equilibrio armónico entre naturaleza y espacio: “La producción, respetuosa con la naturaleza, procede seleccionando fragmentos del espacio que utiliza junto con su contenido” (Lefebvre, 2013: 260). El espacio producido se consagraba a los ritos y a la monumentalidad religiosa. Se identifica, en este sentido, con la sacralidad.

El espacio absoluto ira conformando en forma paulatina la centralidad de la dimensión política y religiosa, que se extiende desde los primeros pasos de las civilizaciones de la antigüedad hasta el advenimiento del feudalismo. El desarrollo

de la cultura juega, a su vez, un rol preponderante: “el artificio, que toma en primer lugar el aspecto del arte, predomina sobre la natural” (Lefebvre, 2013: 261) El espacio producido es un correlato de la concentración del poder –político, económico, religioso-. Como indica Lefebvre:

“Lo que ofrece Roma es una imagen generadora (productiva) de espacio – que especificando, podemos decir el espacio del poder-. El espacio político no se establece sólo mediante actos (la violencia material que engendra una paz, una legalidad, una legislación). La génesis de tal espacio implica una práctica, de las imágenes, de los símbolos, la construcción de edificios, de ciudades, de relaciones sociales localizadas” (Lefebvre, 2013: 285).

El espacio absoluto deviene espacio histórico. En un proceso prolongado, la organización feudal coadyuvará a la creciente centralidad de los espacios urbanos. Las ciudades se convierten así en epicentros comerciales que capturan el excedente proveniente de las áreas rurales, facilitando lo que Marx denominó proceso de “acumulación originaria” del capital (Marx, 2000), pero también en espacios favorables al intercambio de saberes y a la secularización que abrirá el camino a la Ilustración: “El nuevo espacio no se limita a «descifrar» el antiguo, sino que lo supera, se libera de él iluminándose y elevándose” (Lefebvre, 2013: 296). La plaza del mercado de la ciudad medieval será el espacio donde todas estas prácticas se volverán más y más efervescentes, hasta que el Mercado, convertido en epicentro de las relaciones sociales, se posicione como el componente nodal de un nuevo modo de producción (Lefebvre, 2013: 303).

Finalmente, el espacio abstracto es el espacio propio del modo de producción capitalista. Es el momento histórico en el cual el espacio se transforma en mercancía, en el que su instrumentalización deviene total. Es fragmentario y homogéneo al mismo tiempo. Homogéneo porque todo en él tiende hacia la centralidad y uniformización de la ciudad capitalista cuyo motor es la acumulación, y fragmentario porque es parcelado y segmentado según los criterios espaciales del funcionalismo y del mercado del suelo. De allí que Lefebvre lo considere un espacio contradictorio.

El espacio diferencial se desarrolla a partir del espacio abstracto. Es la convergencia y la subversión de todas las diferencias que este espacio no logra homogeneizar, por

más esfuerzos que haga en dicho sentido. Como veremos más adelante, en la perspectiva de Lefebvre, el espacio diferencial, se vincula directamente con la realización del derecho a la ciudad por parte de los actores urbanos a los que se les niega la centralidad de la misma, especialmente la clase trabajadora. Es la derrota del espacio entendido como una mercancía, y la victoria del espacio concebido como obra, reapropiado por sus habitantes por medio de la *praxis*.

Es menester aclarar que para Lefebvre, esta distinción opera en términos analíticos, y que al igual que en la propuesta de Marx en relación a los modos de producción, el hecho de que uno de ellos tienda a ser dominante, no niega la posibilidad de coexistencia de varios de ellos en una misma formación económica-social. De esta manera, los espacios contemporáneos conservan diversos elementos de espacialidades y temporalidades pretéritas²³.

Para comprender en forma más contundente la propuesta de Lefebvre es necesario continuar indagando en sus reflexiones en torno a la producción del espacio –social– y la centralidad de lo urbano en el mundo capitalista.

Lefebvre, a diferencia de quienes lo precedieron en el estudio de la cuestión urbana contemporánea, desestima la equivalencia entre sociedad industrial y urbanidad. En su enfoque, la sociedad urbana es la superación concluyente de la sociedad industrial.

Sugiere una sucesión de tres etapas históricas: sociedad agraria, sociedad industrial y sociedad urbana. Esta distinción revela el carácter de especificidad que adquiere lo urbano en la reflexión de Lefebvre, el cual según él corresponde a una nueva era de la humanidad, un paradigma distinto a todos los anteriores y que conforma nuevas relaciones sociales. En este proceso donde lo urbano deviene hegemónico, se asiste a un hecho paradójico. Según Lefebvre, la urbanización avanza de forma tal que no sólo absorbe los fundamentos de la sociedad industrial, sino que provoca el estallido de la «ciudad» tal como la solemos concebir:

²³ No hablamos sólo de infraestructura perteneciente a modos de producción ya superados, como castillos o murallas, sino también de prácticas que se inscriben en paradigmas espaciales anteriores al capitalismo –piénsese, por ejemplo, en la celebración de festividades religiosas o folklóricas en el espacio público–.

“La ciudad, que solo tenía y tiene sentido como obra, como fin, como lugar de goce libre y como campo del valor de uso, es expuesta a presiones y a imperativos de «equilibrio» bajo condiciones explícitamente restrictivas. Se convierte simplemente en el instrumento de una urbanización que, por otra parte, no logra consolidarse a pesar de incidir en sus condiciones de estabilidad y equilibrio. [...] Se rechaza la ciudad como momento, como elemento, como condición y solo se admite como recurso y como dispositivo sobre el que operar” (Lefebvre, 2071: 99).

Siguiendo con dicho razonamiento, con el advenimiento del capitalismo y la racionalidad instrumental de la técnica y la acumulación, el espacio (social) pierde progresivamente su carácter de obra (única, irremplazable) y deviene un producto-mercancía (repetitivo, reproducible, destinado al intercambio mercantil). Es en este sentido que hablamos de un espacio homogéneo. De forma tal que:

“El espacio se inscribe en su totalidad en el modo de producción capitalista modernizado: se utiliza para la producción de plusvalía. [...] El espacio en su conjunto se consume productivamente, al igual que los edificios y locales industriales, las máquinas, las materias primas y la fuerza de trabajo misma.” (Lefebvre, 2013: 380).

Así, el espacio en el capitalismo adquiere una doble naturaleza. Será un producto, es decir, mercancía que se comercializa atendiendo a los mecanismos de la oferta y la demanda; pero será a su vez productor²⁴, en tanto soporte donde se estructuran las distintas actividades económicas²⁵. Sin el espacio, y sin la producción deliberada – y consumo- del espacio social, no podría sostenerse o siquiera concebirse el desarrollo normal del proceso de acumulación del capital. El espacio urbano, como soporte de la acumulación, encauzará la localización espacial de las distintas *unidades productivas* según los criterios funcionales previstos por la disciplina urbanística,

²⁴ Lefebvre destaca el carácter de *fuerza productiva* del espacio social, indicando que éste asume “[...] el rol que antes desempeñaba la naturaleza original, a la que desplaza y suplanta” (Lefebvre, 2013: 382).

²⁵ Como veremos adelante, la reflexión de Castells es sumamente crítica a los planteos de Lefebvre. Sin embargo en este punto referido al espacio como soporte de las relaciones de producción es donde se encuentra la mayor cercanía entre ambos autores.

favorecerá el proceso de *circulación* de mercancías proveyendo la infraestructura necesaria para tal fin, configurará el *hábitat* que sustentará la *reproducción* de la fuerza de trabajo, etc. (Lefebvre, 2013: 141).

Al mismo tiempo, el espacio urbano resulta de una conjunción de elementos estructurales como los mencionados anteriormente, y de aspectos superestructurales. Esta dimensión superestructural se refiere, por un lado, a la incidencia de la política en la planificación urbana, así como a un conjunto estructurado de símbolos y significantes que operan en el espacio, y más concretamente, a los valores y representaciones sociales que permean la sociedad urbana en su cotidianeidad. De allí la importancia que Lefebvre le concede a la *ideología* urbana, y a la dimensión simbólica y política de la práctica espacial. En contraposición a la lectura estructuralista que analizaremos más adelante, en Lefebvre se destaca el protagonismo de los sujetos que habitan el espacio, lo cual lo lleva por momentos a adoptar, en opinión del sociólogo Manuel Castells (1974), una postura excesivamente idealista y voluntarista. Las prácticas cotidianas que transcurren en la ciudad son potencias activas que transforman espacio, lo que conduce a Lefebvre a introducir el concepto de “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2017), como propuesta política que incita a la reapropiación del espacio por parte de los/as sujetos/as que lo habitan, en detrimento de aquellas prácticas instrumentalistas y mercantilizadoras del capital que tienden a su fragmentación excluyente.

Esta dimensión simbólica e ideológica de la producción del espacio le permite formular una *trialéctica*²⁶ del espacio social, el cual se descompone en: a) el espacio *concebido*, b) el espacio *percibido*, y c) el espacio *vivido*.

- a) El espacio *concebido* se corresponde a lo que Lefebvre denomina las *representaciones del espacio*. Es el espacio donde reina la racionalidad instrumental, la de los planificadores urbanos y los tecnócratas que *conciben*

²⁶ La adopción de una metodología de análisis trialéctica es continuamente recuperada por Lefebvre a lo largo de sus principales reflexiones sobre el espacio: Espacio físico/mental/social; espacio global/mixto/privado; espacio concebido/percibido/vivido; etc. El objetivo que persigue Lefebvre es reposicionar la noción de totalidad como unidad donde se articulan distintas dimensiones de análisis, las cuales no deben comprenderse como compartimientos estancos, sino como esferas dinámicas que se sobredeterminan.

de determinada forma al espacio social. Refiere al «orden» impuesto por ellos, y por tanto, a un espacio que no necesariamente se condice con los deseos y necesidades de quienes habitan en él. También aparece en Lefebvre como espacio *global*, concepto mediante el cual intenta dar cuenta de esta voluntad totalizadora y homogeneizante que emana del Estado.

- b) El espacio *percibido*, o *práctica espacial*, hace alusión a la forma en que los habitantes perciben dicho espacio pero también a la forma en que se apropian de él por medio de sus prácticas cotidianas. Es el equivalente al espacio *privado*, es decir, al ámbito de la reproducción de las relaciones sociales en el espacio.
- c) El espacio *vivido*, también definido como el de los *espacios de representación*, se vincula con la forma en que el espacio concebido por los tecnócratas y planificadores es asimilado y reapropiado por quienes lo habitan y transitan. Es en este sentido un espacio *mixto*, donde estos últimos conforman su propia representación del espacio a través de una amalgama de símbolos que codifican un espacio alternativo al del espacio concebido. Es el espacio de la creatividad, del cual brotan nuevas formas de producción y apropiación del mismo. Es una instancia de potencialidad infinita, ya que de ella surgirá el espacio diferencial como superación del espacio abstracto del capitalismo (Lefebvre, 2013: 92, 97-98).

A todas estas reflexiones sobre la producción del espacio, Lefebvre añadirá una que nos parece cardinal en su concepción sobre lo urbano: la distinción entre *hábitat* y *habitar*. Si el *hábitat* se identifica con una visión instrumentalista del espacio, o sea, al espacio concebido en términos de producción y homogeneización, planificación urbana funcional, receptáculo vacío que no deja lugar a la creatividad ni a la imaginación; el *habitar* recupera la idea de apropiación del espacio en tanto *obra* –ya no como producto mercantil- de sus propios habitantes:

“En el curso del establecimiento de ese mismo espacio abstracto tiene lugar una sustitución no menos importante que las mencionadas anteriormente: la sustitución del *habitar* por el *hábitat*, caracterizado éste por la abstracción funcional. Las clases dominantes se adueñan del espacio abstracto a medida

que se constituye, como resultado de su acción política aunque no pueda confundirse con dicha acción; lo utilizan como un instrumento de poder sin omitir, no obstante, los otros usos posibles: la organización de la producción y de los medios de producción; el beneficio en definitiva” (Lefebvre, 2013: 349-350, cursiva del autor).

El reposicionamiento del habitar por sobre el hábitat supone, entonces, la reclamación del derecho a la ciudad por parte de sus habitantes, su apropiación definitiva a través del espacio diferencial, en tanto superación dialéctica del espacio abstracto capitalista, y el rescate de la centralidad de la que han sido desplazados/as y excluidos/as. Revolución urbana que se realiza en el espacio, obra colectiva que es expresión de todas las potencialidades del ser humano emancipado.

1.1.4. Manuel Castells y la crítica estructuralista

El máximo exponente de la vertiente estructuralista en la sociología urbana es sin dudas el sociólogo español Manuel Castells. Su marco teórico, estrechamente vinculado al estructuralismo francés de los años 70, y emparentado fundamentalmente con las reflexiones de Louis Althusser y Nicos Poulantzas, pero también con la sociología de los movimientos sociales de Alain Touraine, será el instrumental que sustentará su crítica tenaz a las posiciones sostenidas por las dos escuelas sociológicas analizadas anteriormente: La Escuela de Chicago y el marxismo crítico de Henri Lefebvre²⁷. Veamos en qué consistió dicha crítica y cuál fue su propuesta alternativa en relación a la cuestión urbana.

La propuesta estructuralista de Castells se plasma en su monumental obra de 1972, *La cuestión urbana*, publicada en francés y traducida al castellano dos años después.

²⁷ En la década del 80, sin embargo, Castells abandona definitivamente el marco teórico estructuralista, adoptando posiciones más moderadas y reconociendo un mayor protagonismo de los distintos actores en la configuración de la estructura urbana. Sus reflexiones se centran de allí en adelante en las redes que articulan los movimientos sociales urbanos a partir del desarrollo de las distintas tecnologías de la información, lo que deriva en la conceptualización de la sociedad contemporánea como una *sociedad informacional*: “La información es poder. La comunicación es contrapoder. Y la capacidad de cambiar el flujo de información a partir de la capacidad autónoma de comunicación, reforzada mediante las tecnologías digitales de comunicación, realza sustancialmente la autonomía de la sociedad con respecto a los poderes establecidos” (Castells, 2005).

La misma se destaca por su complejidad y densidad teórica, y se estructura en cuatro grandes ejes: 1) *el proceso de urbanización* –donde define el objeto de estudio a partir de las transformaciones estructurales que produce el proceso de urbanización-; 2) *la ideología urbana* –donde formula las críticas a la Escuela de Chicago y al trabajo de Lefebvre-; 3) *la estructura urbana* –donde vuelca su propuesta teórica partiendo de su inocultable orientación marxista estructuralista; y 4) *la política urbana* – donde define cómo se articulan los elementos superestructurales políticos y jurídicos con la estructura urbana, haciendo hincapié en los denominados **Movimientos Sociales Urbanos** (en adelante **MSU**). El trabajo se completa con un apartado donde recopila los resultados de algunas de sus investigaciones empíricas sobre distintos MSU como el “Movimiento de Pobladores” de Chile (Castells, 1974).

Pasemos entonces a los aspectos centrales de la crítica dirigida por Castells a lo que denomina la “ideología urbana”. En primera instancia, señala que el carácter ideológico de la cuestión urbana, se revela en la asimilación de la “sociedad urbana” a ciertos valores y patrones culturales:

“La «sociedad urbana» es definida ante todo como una cierta *cultura*, la *cultura urbana*, en el sentido antropológico del término, es decir, un cierto sistema de valores, normas y relaciones sociales que poseen una especificidad histórica y una lógica propia de organización y de transformación” (Castells, 1974: 95).

Esta versión culturalista de la sociología urbana será ampliamente desarrollada, según Castells, por la Escuela de Chicago, al intentar dar cuenta de las formas de vida y los comportamientos de distintos grupos sociales en las grandes ciudades. De esta manera, los centros urbanos se identifican con conductas sociológicas y antropológicas ciertamente disímiles a las que prevalecen en el medio rural: “el anonimato, la superficialidad, el carácter transitorio de las relaciones sociales urbanas, la anomia, la falta de participación” (Castells, 1974: 98). Estas y otras características son las que provocan, desde la perspectiva culturalista, el desorden urbano de las grandes metrópolis. Así, la dimensión espacial, si bien importante, se convierte en una variable dependiente de la dimensión sociocultural.

De esta manera, la asimilación de la “sociedad urbana” con la noción de “cultura urbana”, se revela como un *mito*, una ideología carente de sustento científico. Tras esa ideología se invisibiliza lo que subyace verdaderamente en el desarrollo de la cuestión urbana: una *estructura* de relaciones sociales, y fundamentalmente, económicas. Este carácter fetichizado de la “sociedad urbana” naturaliza las relaciones al interior de dicha estructura social, negando la lucha de clases como motor de la historia, aún de la historia urbana. Esta ideología es, finalmente, la que sustenta los postulados de la planificación funcionalista:

“[l]a ciudad (que no es sino la sociedad) se hace a partir de las iniciativas libres de los individuos y de los grupos, que se encuentran *limitados*, pero no determinados por un problema de medios. El urbanismo se convierte entonces en la racionalidad de lo posible, intentando ligar los medios de que dispone y los grandes objetivos que se plantea” (Castells, 1974: 105).

Ahora bien, si los aportes teóricos de la Escuela de Chicago se revelan como una ideología que fetichiza el espacio a partir de los supuestos de la “ecología humana”, las “áreas naturales” y los patrones culturales de los distintos grupos que interactúan en la ciudad, para Castells, la crítica realizada por Lefebvre, a pesar de su radicalidad, no logra superar dicha limitación.

Los límites de la crítica lefebvriana están marcados por su concepción “libertaria y abstracta” de la cuestión urbana (Castells, 1974: 110). En su reflexión idealista, Lefebvre considera a la sociedad urbana como el fin de la historia, el momento cúlmine de la humanidad, donde se sedimentará el comunismo como correlato de la “revolución urbana”. Esto representa en la perspectiva de Castells, un grueso error teórico y epistemológico que, al igual que la Escuela de Chicago, desestima el carácter estructural de la cuestión urbana y evidencia un sesgo instrumentalista y politicista inaceptable:

“La oposición entre *formas* sin contenido estructural preciso (la industria, lo urbano) permite sostener, jugando con las palabras, que una revolución proletaria apunta a la industrialización, mientras que una revolución urbana se centra sobre la ciudad. El hecho de que para Lefebvre el Estado sea también una forma (siempre represiva, sin relación a su contenido de clase)

permite esta confusión, porque si es el poder político lo que está en juego centralmente en todo proceso revolucionario, su escamoteo remite a una oposición interminable entre todas las *formas* posibles de la lucha de clases (industrial, urbana, agraria, cultural, etc...) y dispensa de un análisis de las *contradicciones sociales* que son su fundamento” (Castells, 1974: 112-113, cursiva del autor).

En definitiva, Lefebvre inicialmente es capaz de descubrir el carácter fetichista que sustentan los estudios urbanos y la planificación funcionalista, identificando al espacio como un producto, fruto de relaciones sociales históricas, vinculándolo así con los elementos estructurales del modo de producción capitalista; para luego abandonar dicha línea reflexiva, y centrarse exclusivamente en los aspectos superestructurales sin lograr articularlos con dicha dimensión estructural. Al plantear la “revolución urbana” como el momento culminante de la historia de la humanidad, esencializando la dimensión urbana, se soslaya la centralidad del modo de producción capitalista en términos estructurales. Se da lugar así, según Castells, a una nueva forma de ideología urbana, independientemente de su declamada inscripción socialista.

En consecuencia, Castells se propone superar la tendencia ideologicista de los estudios urbanos mediante la recuperación de la dimensión estructural, a la cual dota de centralidad explicativa. En este sentido, Castells refiere que:

“El espacio es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen *determinadas relaciones sociales*, que dan al espacio (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función, una significación social. No es, por tanto, una mera ocasión de despliegue de la estructura social, sino la expresión concreta de cada conjunto histórico en el cual una sociedad se especifica. Se trata, por tanto, de establecer, al igual que para cualquier otro objeto real, las leyes estructurales y coyunturales que rigen su existencia y su transformación, así como su específica articulación con otros elementos de una realidad histórica” (Castells, 1974: 141, cursiva del autor).

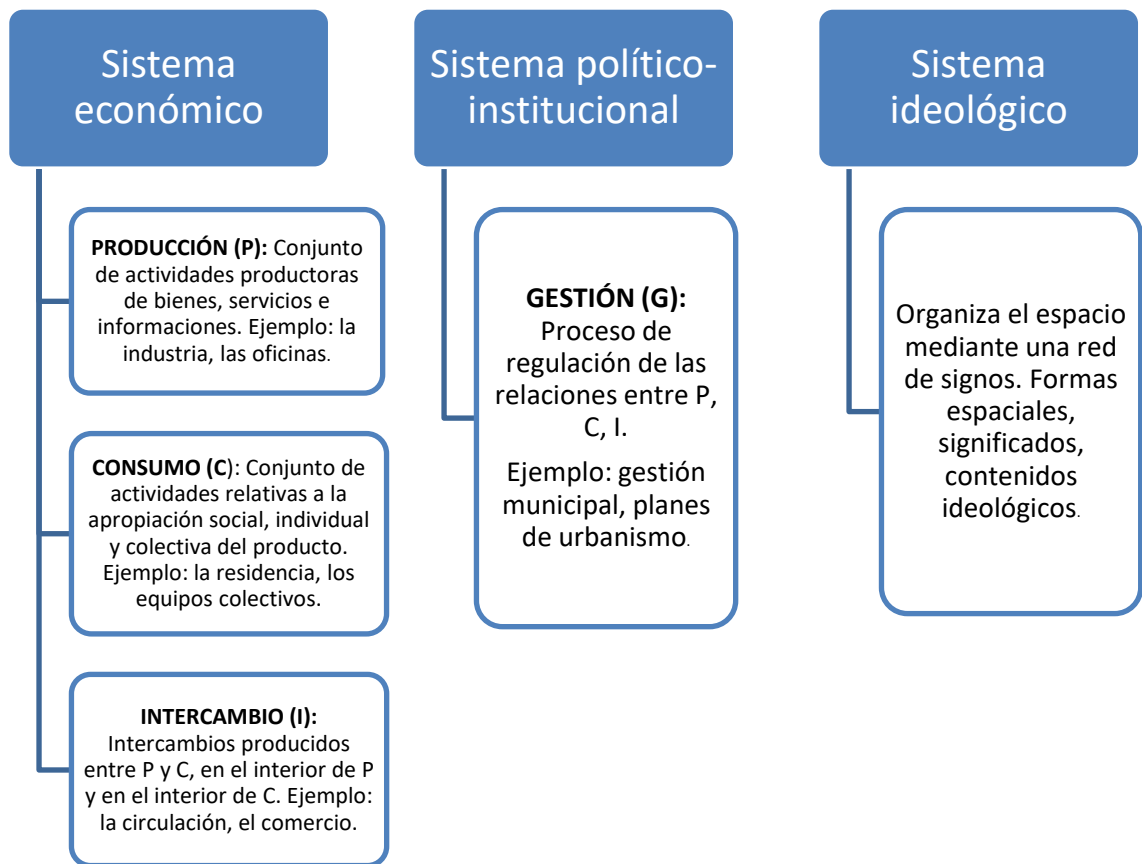
Por ende, en contraposición a las posturas sostenidas tanto por la Escuela de Chicago como por Henri Lefebvre, Castells añade que:

“Al frente común ideológico del culturalismo y del historicismo conviene oponer un frente teórico que integre la problemática ecológica de base materialista en un análisis sociológico; dicho análisis debe tener como tema central la acción contradictoria de los agentes sociales (clases sociales) pero debe encontrar su fundamento en la trama estructural que hace la problemática de toda sociedad –o sea, el modo en que una formación social trabaja la naturaleza y la forma de reparto y de gestión, y por tanto de contradicción que resulta de ello” (Castells, 1974: 150).

Así, la estructura social se define por el modo de producción que prevalece en una formación social específica. Las instancias de un modo de producción son: lo *económico*, lo *político-institucional* y lo *ideológico*. En el modo de producción capitalista la instancia económica cumple un rol determinante y central. De esta manera, el espacio urbano deviene expresión de la estructura social:

“En consecuencia, analizar el espacio en tanto que expresión de la estructura social equivale a estudiar su elaboración por los elementos del sistema económico, del sistema político y del sistema ideológico, así como por sus combinaciones y las prácticas sociales que derivan de ello” (Castells, 1974: 154).

A partir de ello, en la estructura espacial urbana se pueden distinguir cinco dimensiones de análisis independientes, pero que interactúan entre sí:



Fuente: Castells (1974)

En el esquema propuesto por Castells, el elemento *producción* viene a ser el dominante, en la medida en que en el modo de producción capitalista lo predominante de la estructura social son el sistema económico y sus relaciones de producción. De esta manera el autor intenta relocalizar la centralidad estructural en el análisis urbano, retomando el camino iniciado, mas luego abandonado, por Lefebvre. Sin embargo, esta centralidad del elemento estructural, no subestima la intermediación de los elementos político-institucionales en la estructuración del espacio. El entrelazamiento entre la instancia política con la instancia económica en el espacio urbano se configura de dos maneras: a) en términos de *dominación-regulación*; y b) como *integración-represión*. La primera relación supone los procedimientos normativos referidos a la planificación urbana propiamente dicha. La segunda relación sugiere la integración –incorporación de demandas- o la represión de los antagonismos entre grupos o clases sociales en el espacio urbano (Castells, 1974).

Otro elemento fundamental de la estructura espacial corresponde al elemento *consumo*. Es en esta instancia donde tiene lugar la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, y de allí deriva su importancia decisiva para el proceso de acumulación en su generalidad. Vivienda, equipamientos colectivos, servicios públicos, infraestructura, recreación; son considerados bienes y servicios fundamentales para que dicho proceso se consume de forma satisfactoria. También interviene aquí la conjunción de las instancias ideológica y político-institucional, en la medida en que coadyuvan a la configuración y gestión de un “medio ambiente”- o hábitat- adecuado a los requerimientos de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. Algo similar ocurre con el elemento *intercambio*, fundamentalmente en relación con la circulación de mercancías y de fuerza de trabajo. Un sistema de transporte dinámico y moderno permite así una mayor velocidad de rotación de capital y realización del valor, etc.

En conclusión, en la disquisición teórica de Castells observamos una *autonomía relativa* de todos los elementos de la estructura urbana, pero también se advierte la *sobredeterminación* de todos ellos, con predominio de la instancia económica y del elemento producción. En esta reflexión visiblemente estructuralista, que sigue los pasos de Althusser (1967), y de Poulantzas (2007), la superestructura político-estatal se encuentra *determinada en última instancia* por la estructura económica, aunque mantiene un nivel de autonomía relativa, es decir, un margen institucional no determinado a priori, en el cual se expresan las contradicciones entre los distintos grupos o clases sociales de la estructura urbana²⁸.

Al respecto, Castells afirma que:

“Es en este sentido cómo a veces [el Estado] puede convertirse en *reformista*. Si las reformas se imponen siempre por la lucha de clases,

²⁸ La noción de autonomía relativa del aparato estatal será un elemento metodológico que recuperaremos de manera recurrente en varios momentos de nuestra investigación, en la medida en que consideramos que las políticas públicas habitacionales diagramadas por los distintos gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires son resultado no sólo de los intereses más inmediatos de los grupos dominantes, sino también expresión –no directa, sino mediatizada- de las contradicciones y los antagonismos de distintos grupos, sectores de clases, o clases sociales que habitan el espacio urbano, no necesariamente hegemónicos, sino subalternos.

siendo, por tanto, algo externo al aparato del Estado, no son, sin embargo, menos reales: buscan el preservar y ampliar el marco existente, consagrando así los intereses de las clases dominantes a largo plazo, dañando incluso, si es preciso, sus privilegios en una coyuntura particular. [...]

La organización institucional del espacio viene determinada en un principio por la expresión, a nivel de las unidades urbanas, del conjunto de los procesos de *integración*, de *represión*, de *dominación* y de *regulación* que emanan del aparato del Estado.” (Castells, 1974: 248, cursiva del autor).

Otro aspecto que ocupa un lugar relevante en la reflexión de Castells es el referido a los *movimientos sociales urbanos* (MSU) como actores que canalizan políticamente - a través de acciones reivindicativas- los conflictos y contradicciones socioeconómicas que se manifiestan al interior de la estructura urbana, y que son expresión de la lucha de clases, en un sentido marxista:

“Un movimiento social nace del encuentro de una cierta combinación estructural, que acumula diversas contradicciones, con un cierto tipo de organización. Todo movimiento social provoca, por parte del sistema urbano, un contra-movimiento que no es sino la expresión de una intervención del aparato político (integración-represión) que tiende al mantenimiento del orden” (Castells, 1974: 321).

La estructura urbana se compone de *prácticas urbanas*, que en función de los niveles de articulación que son capaces de generar los distintos agentes, tornan factible la transformación estructural del sistema por medio de la lucha política, en un juego donde operan tanto la contingencia (elemento subjetivo) como la necesidad (elemento objetivo) de las relaciones de fuerza. En este sentido, las prácticas urbanas dan lugar a distintos cursos de acción, generando cada uno de ellos una multiplicidad posible de resoluciones políticas, en función de la capacidad del aparato estatal para contener, regular, integrar o reprimir el conflicto. Castells propone los siguientes ejemplos:

- Reproducción del sistema urbano (regulación).
- Modificación de un elemento del sistema (reforma).

- Reproducción, por medio del sistema urbano, de otra instancia estructural (mantenimiento del orden).
- Transformación de la ley estructural del sistema urbano (movimiento social urbano).
- Incriminación de la instancia política (movimiento social de base urbana).
- Ningún efecto, salvo la práctica misma (movimiento demagógico) (Castells, 1974: 317).

Dada la complejidad y densidad argumentativa del análisis de Castells en *La cuestión urbana* respecto de la política urbana, no nos detendremos aquí más que en estos aspectos esenciales.

A continuación, y en función de los recorridos conceptuales de las distintas corrientes y autores que hemos rescatado, proponemos centrarnos en el análisis de la caracterización de los *agentes* que participan en la producción social del espacio. Dicho análisis nos permitirá, en los siguientes capítulos, indagar en la naturaleza del vínculo entre el Estado y el movimiento villero organizado, en el contexto de las reivindicaciones por la (re)urbanización de la Villa 20 en la Ciudad de Buenos Aires, así como en la forma en que dichas relaciones comprometen la diagramación de la política pública habitacional.

1.2. El espacio en disputa: ¿Quiénes y cómo lo producen?

En este apartado nos concentraremos en la conceptualización y categorización de los *agentes* que intervienen en el proceso de producción del espacio. Esta reflexión nos permitirá examinar, a posteriori, las distintas transformaciones que dichos agentes suscitan en términos socioespaciales, en un determinado momento histórico y en un territorio en particular.

En primer lugar, es necesario señalar que en el estudio de los procesos sociales en el espacio urbano, no puede soslayarse ni desestimarse la *posición* que los distintos agentes ocupan en él. Como indican María Mercedes Di Virgilio y Mariana Heredia:

“Resulta evidente, entonces, que la posición que los agentes ocupan en el espacio social no es en absoluto independiente de su localización y posición en el espacio físico. Y viceversa. De este modo, localización y posición de los agentes en el espacio físico no pueden pensarse como meros contornos de la acción (Giddens, 1995), sino como dimensiones constitutivas de la misma” (Di Virgilio, Heredia, 2012: 5).

Para la delimitación precisa de los alcances y límites de la intervención de estos agentes, partiremos de los postulados teóricos trabajados anteriormente, pero incorporaremos al análisis herramientas conceptuales adicionales. En este sentido, nos resultará de vital importancia reposicionar el debate epistemológico referido al vínculo entre *agencia* y *estructura*. Intentaremos de esta manera llegar a una definición pertinente de las características de los agentes y sus agencias –capacidad para actuar-, pero sin desestimar la incidencia y el peso de lo estructural. Creemos que para adoptar un rumbo metodológico idóneo, es preciso distanciarse de las posiciones polares, tanto de aquellas sostenidas por el *estructuralismo* que subestima la contingencia histórica así como la posibilidad transformadora del sujeto; como de aquellas que ancladas en una perspectiva *subjetivista* concentran toda su atención en la acción indeterminada y libre de este último, sin consideración alguna de los determinantes estructurales.

Coincidimos en buena medida con la conceptualización realizada por Castells en relación a la estructura urbana –nos referimos a su etapa “estructuralista” que fuera luego abandonada por el mismo autor-. Al mismo tiempo, consideramos que su descripción de la instancia político-institucional en términos de autonomía relativa resulta pertinente metodológicamente. Sin embargo, creemos que su análisis es insuficiente si queremos dar cuenta de una serie de procesos políticos que vienen teniendo lugar en las ciudades contemporáneas, donde los movimientos sociales son protagonistas, pero donde la construcción identitaria de los sujetos no remite necesariamente a una perspectiva de clase. Por otro lado, la rigidez estructural y el peso determinante de los elementos económicos pueden limitar los alcances teórico-

metodológicos en aquellos espacios urbanos donde los procesos socioterritoriales adquieren un nivel de dinamismo muy acentuado²⁹.

En segundo lugar, reconocemos que los elementos subjetivistas de la propuesta de Lefebvre pueden resultar problemáticos en aquellos espacios urbanos donde la diferenciación territorial y las desigualdades socioeconómicas evidencian un fuerte componente estructural, como sucede en las ciudades latinoamericanas. Las prácticas territoriales y espaciales que reclaman el “derecho a la ciudad” están repletas de matices políticos y sociales, al tiempo que actores con mayor peso estructural, como los distintos agentes del mercado inmobiliario, continuamente buscan subalternizar dichas acciones, haciendo uso de distintos mecanismos de disciplinamiento – judiciales, económicos, políticos, etc.-.

1.2.1. *Los agentes que producen el espacio*

Identificamos tres agentes fundamentales con peso estructural, que inciden y operan en la producción del espacio urbano. Cada uno de estos agentes cuenta con capacidad de movilizar distintos tipos de recursos –materiales, simbólicos, políticos-, y en cada uno de ellos priman racionalidades y lógicas específicas que configuran los cursos de acción e intervención de los individuos, grupos o actores concretos que encontramos al interior de cada uno de ellos:

Agente	Estado (en sus distintos niveles de gobierno, poderes, y unidades administrativas)	Sector inmobiliario (formal e informal)	Grupos de usuarios-habitantes urbanos (organizados o no políticamente en MSU u organizaciones civiles)
Racionalidad	Acotada (imposibilidad de coordinación unívoca)	Instrumental, mercantil,	Cálculo urbano, necesidad

²⁹ En igual sentido, en el capítulo tercero, cuando abordemos la dimensión de la política pública y la trama estatal, estimamos pertinente complejizar su conceptualización del Estado a partir de los aportes de otros autores.

o lógica predominante		competitiva.	
Pautas de acción-intervención	Regulación del conflicto capital-trabajo y garante en última instancia de los intereses de clase dominante, a través de las políticas públicas y las normativas de planificación urbanística.	Maximización de beneficios y expansión de los espacios de acumulación ³⁰ .	Optimización de condiciones de habitabilidad y defensa del patrimonio que usufructúan.

Fuente: Elaboración propia³¹

Sin lugar a dudas, las clases sociales o fracciones de clases tienen incidencia en la producción del espacio urbano en el sistema capitalista, especialmente si nos remitimos al análisis estructural en los términos propuestos por Castells. Pero dado que nuestra intención es arribar a una perspectiva que articule y recupere críticamente los aportes de las corrientes estructuralistas y subjetivistas, consideramos pertinente atenernos a esta clasificación de agentes de corte más institucional. Creemos que dicha perspectiva no entra en contradicción con la que privilegia a las clases sociales, ya que ambas se nutren de una mirada sociológica que parte de las relaciones sociales al interior de la estructura social, y al mismo tiempo, atribuyen importancia decisiva, tanto a las posiciones hegemónicas que los distintos grupos sociales o clases ocupan en la misma, como a la configuración de las relaciones de fuerzas que aquellos/as expresan. Por otro lado, el análisis histórico pone en evidencia que los MSU no necesariamente son mono-clasistas; mientras que

³⁰ Para un análisis detallado del sector inmobiliario se sugiere acudir al trabajo de Topalov (1979). Distingue distintos segmentos/agentes al interior del mismo, en función de los capitales que intervienen en el proceso de valorización del suelo, por lo cual la racionalidad supuesta en nuestra definición es probable que requiera ser matizada. Los segmentos del sector inmobiliario son: Industria de la construcción, promoción inmobiliaria, rentistas inmobiliarios, crédito inmobiliario. El mismo será abordado específicamente en el Capítulo 2.

³¹ Esta distinción analítica se realiza a los fines de operacionalizar al conjunto de agentes-instituciones que intervienen en el proceso de producción del espacio, lo que metodológicamente nos será de utilidad cuando avancemos al nivel empírico de nuestra investigación sobre la Ciudad de Buenos Aires. De ninguna manera dicho esquema pretende ser de validez universal para cualquier estudio sobre los diferentes espacios urbanos -actuales o históricos-.

la teoría política, en su expresión marxista, ha abandonado la aseveración de que el Estado sea un instrumento exclusivamente en manos de la burguesía -aun admitiendo que éste posee un innegable carácter de clase-; y por último, la indagación desde la sociología económica, nos lleva a desestimar que el sector inmobiliario esté conformado exclusivamente por aquella clase social, ya que encontramos un número significativo de pequeños propietarios rentistas que a) no pertenecen a dicha clase social, b) no se guían de manera exclusiva por la lógica de la acumulación capitalista, y c) no ocupan posiciones hegemónicas al interior de dicho sector.

Sugerimos entonces considerar a los actores mencionados, como *agentes colectivos que condensan relaciones sociales, las cuales se hallan atravesadas por las contradicciones de la lucha de clases*, retomando así la caracterización del Estado y las clases sociales realizada por Poulantzas (2005, 2007)³².

1.2.2. El debate entre agencia y estructura

Retomando el debate sobre agencia y estructura, en búsqueda de una posible complementariedad entre las perspectivas estructuralistas y subjetivistas, consideramos valioso recuperar, por un lado, los aportes de Anthony Giddens en relación a la *doble estructuración*, y al concepto de *agencia*; y por el otro, la reflexión sobre el *habitus* en Pierre Bourdieu.

Giddens, buscando alternativas al rígido esquema del estructural-funcionalismo, que privilegia lo sistémico y lo estructural por sobre la acción social, pero también queriendo tomar distancia de las teorías que otorgan centralidad al rol del sujeto en desmedro de las determinaciones de la estructura, propone una reformulación epistémica que consiste en presentar la articulación entre agencia y estructura a partir de una *doble estructuración*. Con la incorporación del concepto de doble

³² En el Capítulo 3, al hablar del Estado como agente que incide en la producción del espacio, sostenemos que, en tanto superestructura institucional dentro de una formación social específica, el mismo se presenta como condensación material de una determinada relación de fuerzas que es expresión de la lucha de clases. En este sentido, no postulamos al Estado como un “actor” monolítico sin más, sino como una relación social superestructural –pero con soporte material- que *agencia* sobre la estructura urbana a través de las mediaciones políticas y jurídicas y de sus distintas instancias administrativo-burocráticas.

estructuración, pretende superar este meollo dicotómico que ha atravesado a todas las disciplinas de la ciencia social contemporánea –sujeto-objeto, contingencia-necesidad, agencia-estructura, etc.-

La doble estructuración supone que el sujeto es compelido por la estructura al tiempo que su acción tiene un efecto estructurante sobre esas mismas relaciones estructurales, es decir, el agente es capaz de modificar la estructura: “[...] Los actores utilizan esas modalidades de estructuración en la reproducción de los sistemas de interacción, y en el mismo acto reconstituyen las propiedades estructurales de estos [...]” (Giddens, 1995: 64). Se da entonces un *doble juego de producción-reproducción* de las estructuras por parte de los agentes:

“La clave para entender el orden social, en el sentido más general del término que he distinguido antes no está en la «interiorización de los valores», sino en las relaciones cambiantes entre la producción y la *reproducción* de la vida social por sus actores constituyentes. *Toda reproducción es necesariamente producción*; sin embargo, la simiente del cambio existe en *cada acto* que contribuye a la reproducción de cualquier forma «ordenada» de vida social” (Giddens, 1987:104, cursiva del autor).

Aunque la propuesta de Giddens resulta sugestiva, existe un elemento de ambigüedad que nos conduce a un nuevo nudo problemático. Si el agente modifica la estructura pero condicionado por las relaciones estructurales, no queda del todo claro en qué medida la acción tiene la potencialidad de introducir novedad y por tanto, en qué grado la estructura podrá ser (re)estructurada. La pregunta que parece quedar sobrevolando es si en la formulación de Giddens, pese a su intento de escapar de la dicotomía agencia-estructura, en definitiva no termina siendo mayor el peso de la estructura frente a la trama del sujeto y de la acción (Tenti Fanfani, 2001).

En este sentido, también nos resulta pertinente recuperar el concepto de *agencia* que, como señalamos en la primera sección del capítulo, hace referencia a la *capacidad* de actuar por parte de los sujetos, en el marco de las constricciones estructurales (Giddens, 1995: 9). En la medida en que remite a la capacidad, o a la potencialidad de la acción de desarrollarse e introducir cambios en la estructura, su dimensión volitiva no tiene factor determinante en la conceptualización de la acción social por

parte de Giddens. Al mismo tiempo, las agencias movilizan “recursos”, y se atienen a la observancia de “reglas”-semánticas y normativas- que son las que guían el curso de la acción (Giddens, 1995).

A los aportes de Giddens en relación al debate entre agencia y estructura, consideramos pertinente añadir las reflexiones de Bourdieu acerca del *habitus*. La noción de *habitus* se asemeja a la de doble estructuración de Giddens, en el sentido de que para el sociólogo francés la acción de los individuos o los grupos sociales, se encuentra condicionada por un sistema de disposiciones duraderas, es decir, de carácter estructural, que favorece la repetición de hábitos o patrones de conducta pero que deja un cierto margen de libertad en los agentes, posibilitando que la estructura sea *estructurada* –producida y reproducida- por ellos mismos.

Bourdieu lo sostiene en los siguientes términos:

“Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen *habitus*, sistemas de *disposiciones* duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente "reguladas" y "regulares" sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 2007: 86, cursiva del autor).

En este sentido, el *habitus* se presenta como una instancia intermedia de articulación entre las determinaciones estructurales absolutas y la libre determinación de la acción de los sujetos:

“Puesto que el *habitus* es una capacidad infinita de engendrar, con total libertad (controlada), unos productos -pensamientos, percepciones, expresiones, acciones- que siempre tienen como límite las condiciones histórica y socialmente situadas de su producción, la libertad condicionada y

condicional que él asegura está tan alejada de una creación de novedad imprevisible como de una simple reproducción mecánica de los condicionamientos iniciales” (Bourdieu, 2007: 90).

De esta forma, el *habitus* habilita la comprensión de las conductas homogéneas de un grupo o clase social, pero sin desconocer la heterogeneidad de trayectorias posibles de los individuos particulares que pertenecen al colectivo en cuestión. Al mismo tiempo, el sistema de disposiciones de un grupo o clase social, se articula en forma independiente, es decir, es aprehendido e internalizado por sus miembros sin necesidad de una instancia exterior que de forma continua delimite las fronteras y los patrones que rigen en dicho sistema:

“La homogeneización objetiva de los *habitus* de grupo o de clase que resulta de la homogeneidad de las condiciones de existencia es lo que hace que las prácticas puedan estar objetivamente concordadas por fuera de todo cálculo estratégico y de toda referencia consciente a una norma y mutuamente ajustadas en *ausencia de toda interacción directa* y, *a fortiori*, de toda concertación explícita, siendo que la misma interacción debe su forma a las estructuras objetivas que han producido las disposiciones de los agentes en interacción y que a través de ellas les asignan además sus posiciones relativas en la interacción y fuera de ella” (Bourdieu, 2007: 95, cursiva del autor).

En forma adicional, la homogeneidad en las conductas de individuos de una misma clase o grupo social se sostiene en la medida en que:

“[l]a clase social (en sí) es inseparablemente una clase de individuos biológicos dotados del mismo *habitus*, como sistema de disposiciones común a todos los productos de los mismos condicionamientos. Si se excluye que todos los miembros de la misma clase (o incluso dos de ellos) hayan tenido *las mismas experiencias y en el mismo orden*, es cierto que todo miembro de la misma clase tiene más posibilidades que cualquier miembro de otra clase de encontrarse frente a las situaciones más frecuentes para los miembros de aquella clase: las estructuras objetivas que la ciencia aprehende bajo probabilidades de acceso a unos bienes, servicios y poderes,

inculcan, a través de las experiencias siempre convergentes que confieren su *fisonomía* a un entorno social, con sus carreras "cerradas", sus "lugares" inaccesibles o sus "horizontes vedados", esa especie de "arte de estimar las verosimilitudes", como decía Leibniz, es decir de anticipar el porvenir objetivo, sentido de la realidad o de las realidades que sin duda es el secreto mejor guardado de su eficacia” (Bourdieu, 2007: 97, cursiva del autor).

La incorporación de estas citas, a pesar de su extensión, nos parece pertinente, en tanto consideramos que dada la complejidad que expresa la noción de *habitus* formulada por Bourdieu, se vuelve necesaria la correcta delimitación de su alcance conceptual.

En consecuencia, a los fines metodológicos de nuestra investigación, tanto el concepto de *doble estructuración* como el de *habitus* nos serán de utilidad a la hora de analizar: a) los diferentes patrones que guían las conductas de los individuos, grupos y actores que localizamos al interior de este modelo tripartito de grandes agentes colectivos; b) los esquemas de racionalidad que los llevan a tomar determinadas decisiones; c) y el abanico de recursos que son capaces de movilizar, tanto como los límites que son pasibles de sobrepasar a partir de los condicionamientos estructurales que los compelen.

1.3. *El derecho a la ciudad: Implicancias teóricas y prácticas*

El concepto de “derecho a la ciudad” fue utilizado por primera vez en un famoso libro del reconocido sociólogo francés Henri Lefebvre, que lleva por título esa misma enunciación (2017). En breve, el “derecho a la ciudad” se expresa, según el autor, “como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la *obra* (a la actividad participativa) y el derecho a la *apropiación* (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad” (2017: 158, cursiva del autor).

Los alcances teóricos de dicha categoría en el ámbito de las ciencias sociales a lo largo de las últimas décadas y en la jurisprudencia contemporánea son ciertamente

paradigmáticos, al punto que en el año 2004 se ha redactado una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad³³, y se le ha otorgado entidad jurídica al incorporarlo en textos constitucionales como el de la República de Ecuador en el año 2008³⁴.

Pero sus implicancias no se reservan al ámbito académico o jurídico, sino que ha rebasado el terreno teórico logrando insertarse en la matriz identitaria de movimientos sociales y expresiones políticas de la más diversa extracción ideológica y organizativa. En este sentido, podemos afirmar que en las últimas décadas el “derecho a la ciudad” ha logrado constituirse, claro que con variada intensidad según las dinámicas de la lucha de clase al interior de las urbes, como una reivindicación política con un protagonismo similar al alcanzado por las reivindicaciones de género, de las minorías étnicas, de los grupos volcados a la defensa del medio ambiente, y de la clase trabajadora en su conjunto. En este sentido, consideramos que es una categoría clave que ha dotado de sentido político a las luchas y disputas de los distintos agentes que participan en el proceso de producción y apropiación del espacio en las ciudades capitalistas –especialmente entre los grupos subalternos-, y ha tenido un rol privilegiado, tanto en la constitución de dichos agentes como sujetos políticos, así como en la construcción de su identidad –o subjetividad- política dentro del entorno urbano sobre el que agencian.

1.3.1. Los movimientos sociales como sujetos políticos emergentes

³³ La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (CMDC) desarrolla ampliamente los derechos inalienables que detenta toda persona que habita el espacio urbano, independientemente de su condición étnica, política, económica, social, sexual, o cultural. En este sentido, se define al derecho a la ciudad como “[e]l usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (CMDC, 2004, Art. 1).

³⁴ “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía” (Constitución de la República de Ecuador, 2008, Art. 31).

Antes de ahondar en la caracterización estricta del derecho a la ciudad en tanto propuesta política colectiva de las clases o grupos *subalternos* en las sociedades urbanas contemporáneas quisiéramos hacer una breve referencia al contexto histórico en el que dicha consigna va adquiriendo notoriedad.

En este sentido, es dable pensar que la preeminencia creciente del “derecho a la ciudad” en tanto reivindicación política y social de los MSU se da en el marco de un proceso histórico excepcional en el desarrollo del capitalismo, que se resume en el advenimiento de lo que conocemos como “posmodernidad”³⁵.

Como indica Harvey en *La condición de la posmodernidad* (2017), hacia mediados de la década del 60 se irán produciendo una serie de transformaciones políticas, sociales, culturales, geográficas (estas últimas referidas a la compresión espacio-temporal percibida por el sujeto moderno en el marco de la aceleración del proceso de circulación del capital, el desarrollo de las fuerzas productivas, etc.) y económicas, que a lo largo de un proceso que se extiende hasta la crisis económica mundial de 1973, darán como resultado un quiebre en relación al proyecto ético-filosófico de la modernidad apuntalado por la Ilustración.

³⁵ Son muchos los autores que han elaborado aproximaciones más o menos sistemáticas al concepto de *posmodernidad*. Mayoritariamente, existe consenso en que se trata de un proceso amplio de transformaciones culturales, políticas, sociales y filosóficas, que tiene su origen en las sociedades industriales de occidente, en la década del 60. Se trata de un movimiento radical que va tomando forma en todas estas dimensiones de la superestructura, en el que el elemento común viene dado por la impugnación a una concepción del mundo moderno sostenida en “meta-relatos”, “meta-lenguajes”, o “meta-teorías” (Harvey 2017: 62) tributarias del paradigma de la Ilustración o el Siglo de las Luces. Así, en el plano filosófico y epistemológico se cuestionará fuertemente la validez de la ciencia positiva como la única forma legítima de conocimiento. Por el contrario, se hará énfasis en la existencia de una multiplicidad de saberes fragmentados y en la imposibilidad de alcanzar una verdad última e incuestionable. En el plano político-filosófico, el potencial revolucionario del marxismo -o materialismo histórico- se verá deslegitimado por su carácter “totalizante” (Harvey, 2017: 62), el cual derivaría indefectiblemente en experiencias totalitarias y opresivas como la soviética. El rol protagónico del antagonismo entre el capital y el trabajo será relegado a un segundo plano, favoreciendo el posicionamiento de otras subjetividades políticas que dan cuenta de múltiples opresiones operantes en el capitalismo de posguerra. En el plano cultural, las corrientes artísticas identificadas con la posmodernidad se caracterizarán por un marcado abigarramiento de lenguajes y significantes que viabilizan una interpretación mucho menos canónica de las producciones culturales. Esto último se traslada a la arquitectura y el urbanismo, donde el posmodernismo entablará una lucha encarnizada contra la hegemonía funcionalista y racionalista. Para una comprensión más acabada del fenómeno de la posmodernidad sugerimos consultar los trabajos de Harvey (2017), Anderson (2000), y Lyotard (1990).

Una de las consecuencias político-filosóficas más significativas de esta nueva fase del capitalismo viene dada por una *descentración* de la clase obrera en tanto *sujeto* político que, según la tradición de pensamiento marxista clásico, a raíz de su centralidad estructural al interior del modo de producción capitalista era el único sujeto con la capacidad de subvertir el mismo y llevar a la humanidad a las puertas de una sociedad sin clases ni explotación del hombre por el hombre.

En otras palabras, este descentramiento operado en el marco de la subjetividad posmoderna, al cual coadyuvó la reestructuración que la burguesía realizó sobre el conjunto del proceso de producción capitalista en pos de frenar la tendencia a la caída a la tasa de ganancia (Aglietta, 1999), alterando fuertemente la estructuración de la fuerza de trabajo y dando inicio a lo que se conoce como el ciclo de “acumulación flexible” o modo “posfordista” de regulación³⁶ (Harvey, 2017); desplazó, siempre en el marco de la tradición marxista, la centralidad del conflicto capital-trabajo como el elemento determinante en la dinámica de la lucha de clases.

Desplazamiento que trajo como corolario una relativa fragmentación de las luchas políticas que tenían como elemento catalizador las reivindicaciones clasistas del proletariado urbano industrial, ya fueran mediadas por sus instituciones tradicionales en el marco del Estado capitalista (sindicatos, partidos políticos, etc.), o a través de la vía insurreccional.

Este conjunto de transformaciones alterará paulatinamente la notable gravitación de las instituciones de la clase obrera, particularmente en los grandes centros industriales de Occidente. Asimismo, no puede dejar de mencionarse el papel estratégico que jugaron la irrupción del neoliberalismo y las políticas de desmantelamiento de las formas institucionales del Estado de bienestar -o intervencionista- a lo largo de esta década, y las posteriores, en el debilitamiento progresivo de la organización y autonomía de la clase obrera en su conjunto; así

³⁶ El régimen de acumulación flexible o posfordista, en forma sucinta, “apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas de consumo. Se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa” (Harvey, 2017: 170-171).

como la incidencia de la caída del bloque soviético a principios de la década del noventa.

Este par fragmentación-descentramiento, si bien implicó un *impasse* en la tradición de pensamiento marxista, y en la izquierda en general, no sancionó una crisis terminal de la misma. Fue la oportunidad para que otros sujetos políticos no necesariamente identificados con su posición estructural en el modo de producción capitalista, hicieran visible una heterogénea matriz de reivindicaciones que desbordaban su mera identidad de clase. Lo cual, a su vez, dio lugar a incansables debates teóricos y reposicionamientos estratégicos al interior de la izquierda marxista que no abordaremos aquí.

De esta manera, una *pluralidad* de actores políticos y minorías subalternas encontró el terreno propicio para ir conformando nuevas formas de institucionalidad política, en la cual adquieren una gravitación especial los denominados *movimientos sociales*³⁷, en detrimento (en grado variable y no definitivo, según las características de cada formación social) de las organizaciones tradicionales de la clase obrera industrial.

Es así como irán adquiriendo centralidad un conjunto de movimientos sociales con distintas demandas y configuraciones identitarias, algunas de las cuales tienen fuertes puntos de contacto entre sí, lo que puede habilitar la conformación de una *cadena equivalencial de demandas* en los términos propuestos por Laclau (2011)³⁸.

Listaremos a continuación algunos de los que consideramos que más protagonismo han adquirido en las últimas décadas, fundamentalmente desde 1960 a la fecha:

³⁷ Distinguiremos a partir de aquí entre movimientos sociales en sentido general, y movimientos sociales urbanos. En este sentido, es necesario aclarar que el “derecho a la ciudad” se corresponde en lo fundamental con los movimientos sociales urbanos, es decir, con movimientos sociales que surgen y actúan en el marco de espacios urbanos.

³⁸ Dado un conjunto de demandas sociales insatisfechas por el sistema institucional de manera diferencial, Laclau (2011) sostiene que en la lógica de construcción discursiva populista va constituyéndose una “cadena equivalencial” que articula algunas de estas demandas, las cuales pasan a configurarse como “demandas populares” en torno a un “significante vacío”. Esta dinámica se observa en muchos movimientos sociales contemporáneos. A modo de ejemplo, el movimiento feminista local ha sido capaz de articular, en los últimos años, un conjunto de demandas que bregan por la ampliación de derechos y la intervención estatal a través de políticas efectivas para la prevención del flagelo de los femicidios y la violencia de género en torno a la consigna “Ni una menos”.

- A. Movimientos anticoloniales³⁹;
- B. Movimientos feministas y de identidad de género (LGTBIQ);
- C. Movimientos étnicos y de poblaciones originarias;
- D. Movimientos de campesinos/as;
- E. Movimientos de trabajadores/as precarizados/as y/o desocupados/as, y de la economía popular⁴⁰;
- F. Movimientos estudiantiles;
- G. Movimientos ambientalistas y ecologistas;
- H. Movimientos *sin techo*, ocupantes, pobladores/as, inquilinos/as, y otros grupos nucleados alrededor de la problemática de la vivienda y el hábitat⁴¹.

Dentro de esta lista, podemos identificar estrictamente como movimientos sociales de tipo *urbano*, a los grupos F⁴² y H. El resto, con excepción del movimiento de campesinos/as que consideramos como específicamente rural, puede oscilar, según su origen geográfico, su composición y su esfera de influencia, entre tipos de movimientos sociales de tipo rural o urbano. Al mismo tiempo, es más probable encontrar mayor irradiación del movimiento feminista y LGTBIQ, y del movimiento de trabajadores/as desocupados/as y precarizados/as en los núcleos urbanos, pero no en forma exclusiva.

³⁹ Surgieron al calor de las luchas de descolonización en África y Asia, fundamentalmente en la década del 60.

⁴⁰ No debe confundirse con las organizaciones sindicales en el sentido tradicional, las cuales presentan una configuración institucional particular que se materializa en la conformación de las llamadas centrales obreras; aunque entre ambas formas institucionales bien pueden existir puntos de contacto y vasos comunicantes a nivel organizativo. En Argentina este tipo de movimientos se nuclea en torno a lo que conoce como el “movimiento piquetero” que surge a lo largo de la década del noventa y se consolida como fuerza política relevante a principios del 2000. En la actualidad, ha ido cobrando importancia una organización denominada CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), que recupera elementos organizativos de las centrales sindicales tradicionales, aunque su matriz política-organizativa se emparenta más con el formato de movimiento social.

⁴¹ Nuestro trabajo girará alrededor de este grupo específico de movimientos sociales. Es aquí donde la reivindicación del “derecho a la ciudad” cobra mayor notoriedad. En particular, en el caso argentino, haremos hincapié en lo que denominamos movimiento *villero* (para hacer referencia a la población que habita en villas de emergencia y asentamientos precarios).

⁴² Sin embargo, cabe destacar la importancia que ha adquirido en estas últimas décadas el movimiento estudiantil normalista en las escuelas normales rurales de México.

1.3.2. *El derecho a la ciudad según Lefebvre*

Volviendo a la cuestión del derecho a la ciudad y su reapropiación como reivindicación política es necesario aclarar que cuando Henri Lefebvre formuló el concepto de “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2017) no asoció inmediatamente al mismo con los MSU, como sí lo hicieron posteriormente otros autores a través de una reformulación teórica en la que indagaremos más adelante.

La gran referencia intelectual de Lefebvre es sin lugar a dudas el materialismo histórico. Su reflexión se enmarca en una época en la que el posestructuralismo todavía no había permeado con profundidad en los círculos intelectuales de la izquierda europea. En ese contexto, las discusiones teóricas se centraban en lo fundamental, a partir de los aportes del estructuralismo althusseriano (Althusser, 1967), en el rol que ocupaban la estructura y el sujeto en el sistema de dominación capitalista; y en la reflexión acerca de la ideología y la cultura capitalistas en sintonía con los estudios de la Escuela de Frankfurt. En este sentido, Lefebvre concibe indudablemente al marxismo como una *meta-teoría*, donde el sujeto político *par excellence* sigue siendo el proletariado, en función de su centralidad estructural en el modo de producción capitalista.

Al mismo tiempo, en sus trabajos sobre la cuestión urbana, Lefebvre destaca la centralidad creciente de la sociedad urbana frente a la sociedad rural, incluso en detrimento de la sociedad industrial (es decir, la preeminencia exclusiva de la industria en la reproducción ampliada del capital).

En este sentido, el autor señala que:

“Nuevas periodizaciones del tiempo sociohistórico se imponen ya; por ejemplo, entre la era campesina, la era industrial y la era urbana aparecen diferencias, con un corte (discontinuidad relativa) entre a) el predominio del campo y la producción agrícola, con sus relaciones específicas de producción y sus problemas, b) el predominio de la empresa industrial, de su racionalidad, y c) predominio, finalmente de lo urbano y su problemática” (Lefebvre, 1973: 12).

Este párrafo reviste un carácter fundamental a la hora de comprender la propuesta teórico-práctica de Henri Lefebvre en toda su complejidad. En otras palabras, y como vimos en el apartado sobre la producción del espacio, la reflexión marxista acerca de la transformación radical del sistema capitalista encuentra ahora en la ciudad, en lo urbano en cuanto sostén irreductible de las relaciones sociales capitalistas, un nodo crítico e insoslayable de análisis. De ahí la importancia que reviste en su perspectiva la experiencia de la Comuna de París, a la que resignifica no ya como la expropiación por parte de la clase trabajadora de los medios de producción capitalistas y el surgimiento de una nueva superestructura estatal, sino como una reapropiación integral del “espacio urbano” por parte de esa misma clase trabajadora, la cual logra subvertir el conjunto de las relaciones sociales y crear una nueva y radical forma de vida democrática. Se podría afirmar que la reflexión de Lefebvre sobre la Comuna de París trasciende la perspectiva unilateral que marca una delimitación estricta entre estructura y superestructura, y aunque se lo pueda acusar de pecar de cierto utopismo (basta recordar lo corta que fue la experiencia de la Comuna y su trágico desenlace), nos permite pensar a la ciudad como una *totalidad* que integra ambas esferas en un juego dialéctico sumamente novedoso.

Así, Lefebvre sostiene que:

“La ciudad proyecta sobre el terreno una sociedad, una totalidad social o una sociedad considerada como totalidad, comprendida su cultura, instituciones, ética, valores, en resumen sus supraestructuras, incluyendo su base económica y las relaciones sociales que constituyen su estructura propiamente dicha” (Lefebvre, 1973: 140-141).

He aquí el porqué de referirse a la revolución en términos de “revolución urbana”, como superación dialéctica de la revolución proletaria. Si lo urbano se concibe en tanto totalidad, los fundamentos de un nuevo paradigma civilizatorio debemos buscarlos allí. Además este abordaje permite extender la preocupación primigenia de Marx del ámbito de la producción al espacio de la circulación y el consumo que se materializa en la ciudad, espacio en el cual se pone en juego además la reproducción de la misma fuerza de trabajo. En palabras de Lefebvre:

“Marx elaboró sobre todo la teoría de la producción, afirmando la primacía y el carácter determinante de las relaciones de producción y de propiedad, así como el carácter subordinado del *reparto* (de bienes producidos, es decir, de mercancías, y también de la plusvalía global extraída de la explotación del proletariado) en la sociedad que analizó, la del capitalismo competitivo. Dejó de lado un conjunto de fenómenos relativos a las necesidades, la demanda y el imperativo social, el consumo y su organización eventual. Pero estos fenómenos [...] toman hoy una importancia creciente” (Lefebvre, 1973: 9).

Resumiendo, podemos visualizar en el interés de Lefebvre por la cuestión urbana, y su propuesta de un “derecho a la ciudad” al que debe aspirar la clase trabajadora en su conjunto, un intento por reactualizar la unidad entre teoría y práctica que formulara el materialismo histórico de Marx y Engels, en función del desarrollo de la sociedad capitalista, hoy devenida eminentemente urbana. Al mismo tiempo, supone una extensión de la reflexión sobre la lucha de clases desde el espacio de la producción de mercancías -la fábrica- a la producción del espacio urbano -la ciudad⁴³.

Nos interesa rescatar, por último, la significación última de la propuesta política y práctica que expresa la noción de “derecho a la ciudad” en la obra de Lefebvre. En este sentido, el “derecho a la ciudad” se presenta como la capacidad de “reapropiarse” colectivamente del espacio urbano, que ha sido capturado por la lógica del mercado y la propiedad privada. A eso apunta concretamente la noción de “revolución urbana” a la que apela el autor. Una reapropiación que debe ser obra de la clase trabajadora que habita y produce la ciudad, pero a la que se la ha negado su disfrute, expulsándola de su centralidad y segregándola en la periferia.

⁴³ Al mismo tiempo, es importante señalar que esta actualización teórica con énfasis en lo urbano se da en el marco de aquella conmoción social y política que representó el Mayo Francés de 1968, de la cual Lefebvre, al igual que toda la intelectualidad francesa de izquierda de ese momento, fue partícipe necesario.

1.3.3. El derecho a la ciudad como disputa política: Una actualización al calor de los debates contemporáneos

A continuación, nos referiremos a distintas reconceptualizaciones que autores contemporáneos han realizado sobre el “derecho a la ciudad”. Nos interesa abordar principalmente los aportes de Manuel Castells (1974, 1977), David Harvey (2014), Jordi Borja (2012), Edward Soja (2008, 2014), James Holston (2009) y Oscar Oszlak⁴⁴ (2017).

Como dijimos anteriormente, el “derecho a la ciudad” en tanto premisa teórica pero a la vez política, se reactualiza a lo largo de las últimas décadas fundamentalmente a partir de la emergencia de los nuevos MSU a los que hicimos referencia.

En este sentido, los autores mencionados, desde diferentes disciplinas y marcos teóricos, pero nutridos siempre por una perspectiva crítica al interior del urbanismo, re-significarán y enriquecerán el tratamiento del concepto de “derecho a la ciudad” elaborado por Lefebvre.

El geógrafo David Harvey hará referencia al “derecho a la ciudad” no ya como patrimonio conceptual del intelectual francés, sino como una fórmula práctica que sólo puede ser concebida a la luz de los acontecimientos políticos y sociales protagonizados por los movimientos sociales, que tienen como telón de fondo el espacio urbano en el capitalismo actual:

“[s]i 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).

Más adelante, en coincidencia con Laclau (2011), sostiene que:

⁴⁴ Este último, al igual que Castells, no utiliza explícitamente dicho concepto, pero lo reelabora de manera tal que viabiliza una comprensión más acabada de los conflictos urbanos en la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983).

“Reivindicar el derecho a la ciudad supone de hecho reclamar un derecho a algo que ya no existe (si es que alguna vez existió en realidad). Además, el derecho a la ciudad es un significante vacío. Todo depende de quién lo llene y con qué significado [...] La definición del derecho es en sí mismo objeto de una lucha que debe acompañar a la lucha por materializarlo” (Harvey, 2014: 13).

Ahora bien, ¿cómo materializar en la *práctica* el ejercicio del “derecho a la ciudad” por parte de estos actores diversos y con identidades heterogéneas? La respuesta está para el autor en la capacidad de reapropiarse del excedente económico generado por las élites que hegemonizan el proceso de producción del espacio urbano. La urbanización capitalista para Harvey es un gran productor de plusvalor que es apropiado por estas élites empresarias que diariamente especulan con el uso del suelo urbano: “el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobreproducto que genera continuamente” (Harvey, 2014: 22).

De esta manera, la clave está en la potencialidad que estos movimientos sociales posean para apuntalar la reapropiación del excedente generado por la urbanización. En otras palabras, la lucha de clases se *territorializa* en el espacio urbano. En este punto, el rol del Estado y la formulación de políticas públicas no es un dato neutral, y deviene un elemento decisivo, que tendrá resultados disímiles, ya sea en función de que sus funcionarios se asocien con los grupos empresarios especuladores o que se hagan eco de las demandas de los movimientos sociales⁴⁵ que procuran la reapropiación de aquel excedente:

⁴⁵ Nos permitimos aquí realizar una observación sobre la lectura que Harvey realiza en este punto del análisis. Planteado el problema de la apropiación del excedente en términos tan dicotómicos –el Estado actuando en provecho de uno u otro sector–, el análisis de la relación Estado-mercado-sociedad corre el riesgo de perder de vista el carácter estructural de las relaciones sociales en la sociedad capitalista, inclinándose peligrosamente a una lectura instrumental y voluntarista del Estado, que nos llevaría a concebirlo como una institución que puede posicionarse por encima del conflicto de clases y de la lógica de reproducción del capital. Sin embargo, Harvey remarca, en distintos pasajes de su obra, que la conquista efectiva del derecho a la ciudad conlleva la necesidad de superación de esas relaciones sociales capitalistas.

“Hay todo tipo de movimientos sociales urbanos que tratan de superar el aislamiento y de reconfigurar la ciudad respondiendo a una imagen social diferente de la ofrecida por los poderes de los promotores respaldados por el capital financiero y empresarial y un aparato estatal con mentalidad de negociante” (Harvey, 2014: 37).

Como síntoma de esta privación del derecho a la ciudad a las grandes masas urbanas se producen las conmociones sociales y políticas que tienen como escenario las distintas metrópolis a lo largo del mundo:

“Los movimientos sociales de 1968, desde París y Bangkok, hasta Ciudad de México y Chicago, pretendían parecidamente definir un modo de vida urbana diferente al que les estaban imponiendo los promotores capitalistas y el estado” (Harvey, 2014: 13).

Pero esta propuesta de control del excedente que genera la urbanización sólo es viable para el autor, a través del control democrático del Estado y de la política urbana, por parte de la clase trabajadora, y en función de sus intereses vitales, de lo contrario el sector privado y las élites empresariales se las ingeniarán para seguir absorbiendo el plusvalor de la ciudad, amplificando no sólo la lógica de explotación, sino también la desigualdad estructural en el acceso al espacio urbano. Sólo así se logrará un ejercicio pleno y democrático del derecho a la ciudad, que dejará de ser usufructuado únicamente por grupos económicos privilegiados. Es en este punto donde creemos que los aportes de Lefebvre - en torno a la “revolución urbana” y a la reapropiación del espacio urbano- y los de Harvey se entrecruzan.

Por otro lado, los trabajos de Manuel Castells, si bien no hacen tanto énfasis en el derecho a la ciudad *per se*, siguen la línea propuesta por Harvey en torno a la relevancia de los MSU en tanto actores fundamentales a la hora de definir los proyectos de ciudad en pugna. Al mismo tiempo, partiendo de un marco teórico estructuralista, permite comprender cómo la configuración de los distintos actores políticos y clases sociales tiene su correlato en la forma y el contenido de la estructura urbana. Aquí su reflexión se asemeja a la postulada por Lefebvre en su libro *La producción del espacio* (Lefebvre, 2013), e indudablemente también entronca con el análisis realizado por Poulantzas en relación a las clases sociales en

el capitalismo y a la autonomía relativa del Estado (Poulantzas, 2007). En otras palabras, son las clases dominantes de cada formación social capitalista, las que configuran el espacio urbano hegemónico, y sólo la lucha política de las clases dominadas habilita el trastocamiento de ese sistema de relaciones previamente establecido.

De esta manera, señala la profunda interrelación que se da entre la lucha política y la estructuración del espacio urbano:

“Si un movimiento social se distingue por sus *efectos pertinentes* en las relaciones de poder, es claro que la problemática de los movimientos sociales urbanos tiene como eje las formas de articulación entre luchas «urbanas» y luchas «políticas», es decir, las condiciones en las cuales una reivindicación urbana se transforma en el valor político en juego y la manera como cada proceso específico desemboca en un tratamiento político distinto; o en otras palabras, qué contradicciones y qué movilización son reprimidas, cuáles integradas, cuáles llegan a crear una situación nueva en las relaciones políticas de clases, cuáles, finalmente, no llegan a articularse de manera precisa con otros planos de relaciones sociales” (Castells, 1974: 406, cursiva del autor).

Así, al definir a los MSU, clarifica esta articulación:

“Por movimiento social urbano se entiende un sistema de prácticas que resulta de la articulación de una coyuntura definida, a un tiempo, por la inserción de los agentes-soportes en la estructura urbana y en la estructura social, y de naturaleza tal, que su desarrollo tienda objetivamente hacia la transformación estructural del sistema urbano o hacia una modificación sustancial de la correlación de fuerzas en la lucha de clases, o sea, en última instancia, en el poder del Estado” (Castells, 1974: 426, cursiva del autor).

En este sentido, podría afirmarse que el derecho a la ciudad se expresa en la capacidad que tienen los MSU para incidir en la estructuración del espacio urbano, y horadar la hegemonía de las clases dominantes en *ese* plano de la dominación.

Sus estudios de caso en la década del 70 revelan el interés que Manuel Castells (1974, 1977) tiene por la lucha de los MSU en los países llamados *dependientes* (en concreto, el análisis del Movimiento de “Pobladores” en Chile), donde la urbanización se caracteriza por una mayor segregación de los sectores populares y una caótica distribución demográfica que acentúa la desigualdad y obtura el desarrollo económico y social.

En línea con los planteos anteriores, en su libro *Merecer la ciudad*, el politólogo Oscar Oszlak propone un abordaje similar en relación a las políticas urbanas implementadas por la última dictadura militar argentina entre los años 1976 y 1983 en la Ciudad de Buenos Aires (Oszlak, 2017).

Si bien no utiliza la expresión “derecho a la ciudad”, la conceptualización que formula es significativamente similar –“el derecho al espacio urbano”-, dando cuenta de la evidente influencia del pensamiento lefebvriano. Define al mismo como:

“[l]a 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 privados adyacentes. La propiedad de una vivienda o una fábrica serían ejemplos de la primera situación. La locación de una vivienda por parte del propietario, o el cambio de su destino ilustrarían una primera forma de extensión de ese derecho” (Oszlak, 2017: 33).

Más adelante profundiza en esta conceptualización:

“[e]l derecho al espacio debe entenderse, *lato sensu*, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o la actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial. Esto marca, entonces una segunda distinción: el derecho al espacio se ejerce sobre bienes

desigualmente situados respecto del acceso a oportunidades económicas o a la satisfacción de necesidades de la vida material” (Oszlak, 2017: 34-35).

En definitiva, el derecho al espacio urbano se presenta como un derecho distribuido de manera desigual –en términos materiales- entre los distintos actores y sujetos que habitan e interactúan en él. Los actores con mayor posibilidad de movilización de estrategias y recursos (materiales, económicos, políticos, o simbólicos) serán entonces quienes detentarán un mejor aprovechamiento del espacio urbano. De esta manera, analizando la política urbana del período dictatorial, que involucró una reconfiguración radical del espacio y el uso del suelo urbano, Oszlak arriba a la conclusión de que los sectores más perjudicados en este proceso fueron aquellos que no contaron con la capacidad para movilizar esos recursos, en particular, los/las habitantes de las villas de emergencia, que en el marco de la represión social desatada por el terrorismo estatal vieron vedada la posibilidad de negociar con las distintas agencias gubernamentales la implementación de las políticas urbanas, que en este caso en particular consistieron en la erradicación de las villas y el desplazamiento de su población al conurbano bonaerense, y en menor medida, a Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) y complejos habitacionales en la zona sur de la ciudad.

1.3.4. El derecho a la ciudad como expresión ciudadana y justicia espacial

En sintonía con esta concepción del derecho a la ciudad entendido en términos de disputa entre actores enmarcados en una desigual distribución de recursos, otros autores han pensado el derecho a la ciudad a partir del ejercicio de una ciudadanía, que aunque en el plano formal aparece como un atributo universal, en la realidad concreta expresa una desigualdad de hecho, en la cual no todos los individuos tendrían el mismo acceso a los derechos básicos que reúne la condición de *civitas*, en tanto habitantes de la ciudad.

Así, James Holston problematiza el surgimiento de una “ciudadanía insurgente” como expresión política de los sectores subalternos de las periferias latinoamericanas (su análisis de caso se sitúa en las *favelas* de San Pablo, Brasil). Esta ciudadanía

irrumpe en un contexto de “ciudadanía diferenciada”, donde conviven ciudadanos/as que la ejercen plenamente, y sectores sociales desplazados del acceso a derechos básicos y fundamentales (entre ellos el derecho a la vivienda) como es el caso de los/as habitantes afroamericanos/as de las favelas. El componente racial y económico es clave para comprender las formas en que se expresa esa segregación, que en la práctica cotidiana se encarna como ciudadanía diferenciada.

¿Cómo se manifiesta esta ciudadanía insurgente? Se revela como:

“[u]na insurgencia que comienza con la lucha por los derechos a tener una vida diaria en la ciudad acorde con la dignidad de un ciudadano. Por ende, sus demandas por una nueva formulación de la ciudadanía se conciben referidas a la vivienda la propiedad, el agua corriente, las guarderías, la seguridad y otros aspectos de la vida residencial. Sus protagonistas son los «cuasiciudadanos» del régimen establecido: mujeres, obreros, «ocupas», analfabetos funcionales y, sobre todo, aquellas familias con una tenencia residencial precaria, aferradas legal o ilegalmente a un terreno alejado de los centros de la elite” (Holston, 2009: 46-47).

De esta manera, la ciudadanía insurgente adquiere entidad en esta interpelación al Estado que, en tanto supone una modificación de la correlación de fuerzas al interior de la sociedad, no puede ya seguir invisibilizando a este sector de la ciudadanía; ciudadanos/as en el plano formal, pero “cuasiciudadanos” el plano real:

“Las esferas públicas de ciudadanía que surgieron en las periferias brasileñas obligaron al Estado a responder a las nuevas condiciones urbanas, mediante el reconocimiento de nuevos tipos y orígenes de derechos ciudadanos. [...] En este sentido, tales derechos se desarrollaron en los márgenes de los supuestos de gobernabilidad establecidos: se ocupaban de los espacios personales y colectivos de la vida diaria de los pobres en las periferias urbanas, tenían que ver con mujeres, hombres y niños, y establecieron obligaciones para proveer servicios estatales” (Holston, 2009: 60-61).

En otras palabras, podríamos afirmar que esta ciudadanía insurgente posee la capacidad de hacer *presente* al Estado allí donde se hallaba ausente, en términos de implementación de políticas públicas que logren favorecer a los sectores populares. Es un tipo de ciudadanía que se ejerce desde abajo, desde los territorios marginales y periféricos de la ciudad. Ahora bien, ¿cuál es el alcance que tiene esta nueva forma de ciudadanía? ¿Es meramente reivindicativa? ¿Permite pensar en transformaciones estructurales que subviertan la desigualdad de las estructuras urbanas a la manera de Lefebvre? Como señala Holston, “lo insurgente desestabiliza: permanece conjuntamente con lo establecido, pero en una inestable maraña que los corroe a ambos”. En el planteo del autor, no queda del todo claro cuáles son las potencialidades y los límites que expresa la ciudadanía entendida en estos términos. En definitiva, permanece como interrogante la certeza en relación a si estas luchas políticas alcanzan su techo en un reformismo moderado que, a pesar de concebir políticas ciertamente progresivas, no logra erradicar las condiciones estructurales que producen esa marginalidad en las periferias; o si por el contrario, contienen una radicalidad que efectivamente sea capaz de subvertir la condición de subalternidad que supone aquella ciudadanía diferenciada.

Retomando el análisis del derecho a la ciudad en su vínculo con la esfera de la ciudadanía, Jordi Borja recupera la problematización del “espacio público” como aquel lugar en el que se dirime el conflicto entre democracia y mercado, entre derecho a la ciudad y disolución de la ciudad. El derecho a la ciudad:

“[n]o se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano. [...] Propone un concepto de ciudadanía para la ciudad de hoy y mañana. Entiende a la ciudadanía como igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales y los concreta en su relación con la ciudad como marco físico, en el que se ofrecen mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios” (Borja, 2012: 291).

Esta reflexión sobre el derecho a la ciudad que posiciona al ciudadano/a como protagonista insoslayable, y apela a la recuperación del “espacio público” por el colectivo de ciudadanos/as, en un contexto de avanzada del capital como configurador de una ciudad donde lo privado tiende a predominar, se conecta con el

planteo original de Lefebvre en la medida en que ambos aspiran a que el derecho a la ciudad supere el plano de las meras reivindicaciones materiales. Esta amalgama de derechos que se articulan en el derecho a la ciudad sanciona una nueva forma de “habitar”, supone, en definitiva, dejar de concebirla como una “mercancía” y volver a percibirla como “obra” (Lefebvre, 2017). Todo ello sólo es posible en la medida en que el “espacio público” sea reapropiado por quienes producen y habitan la ciudad, y ya no por el capital especulativo que estructura a la vez que disuelve la ciudad en un confuso escenario donde predominan el valor de cambio, la anomia, la segregación y la atomización.

Nos interesa rescatar por último los aportes de Edward Soja, que abrevando de esta tradición urbanística crítica, pero desde un paradigma posmoderno, introduce el concepto de “justicia espacial”. Pensar a la justicia en términos espaciales implica que existe una “influencia mutua y una relación formativa entre las dimensiones social y espacial de la vida humana” (Soja, 2014: 36). La justicia espacial se vincula con la fórmula del derecho a la ciudad en la medida en que:

“El concepto original de Lefebvre estaba lleno de potentes ideas sobre la geografía emergente de la vida urbana y la necesidad por parte de los más afectados por la condición urbana de tomar un mayor control sobre la producción social del espacio urbano. La lucha por el derecho a la ciudad vista de esta manera, como una reivindicación de mayor control sobre cómo los espacios en que vivimos son producidos socialmente estén donde estén, se transforma virtualmente en sinónimo de búsqueda de justicia espacial” (Soja, 2014: 38)

De esta manera, la lucha por el derecho a la ciudad no es sino la lucha por la justicia espacial, y quienes encarnan esta reivindicación son nuevamente los movimientos sociales. La reivindicación de la justicia espacial no se reduce a la lucha en contra del capitalismo, ya que involucra distintas dimensiones en que la injusticia espacial se expresa. Como en Holston, las formas que asume esta injusticia en el espacio urbano pueden ser raciales, culturales, de género, ambientales, y hasta religiosas. Por otro lado, en la actualidad las formas de la urbanización han mutado. Soja introduce la noción de *postmetrópolis* para pensar cómo la urbanización asume una matriz

geográfica regional que sobrepasa los límites de las ciudades (Soja, 2008). En este contexto, la lucha por la justicia espacial deberá desenvolverse también en un plano regional mucho más extenso que el que corresponde a la ciudad tradicional.

1.4. Recapitulando

Hemos avanzado en el análisis de los aspectos generales de la producción del espacio en las sociedades capitalistas, así como en la caracterización de la noción de “derecho a la ciudad”, en tanto expresión teórica y práctica de los conflictos entre los distintos agentes que disputan la apropiación y usufructo del mismo. En el próximo capítulo, nos detendremos en el proceso de la producción del espacio urbano desde el punto de vista del sector inmobiliario, y en las formas concretas en que aquel se manifiesta en la CABA, especialmente entre los años 2007 y 2015. Al mismo tiempo, indagaremos en uno de los fenómenos más notorios de la desigualdad en el acceso al espacio urbano y de la privación del “derecho a la ciudad” que cristaliza dicho proceso: la problemática habitacional de los sectores de menores recursos, y la proliferación de los hábitats informales conocidos como villas de emergencia.

Capítulo 2. La problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires y la incidencia del mercado en la configuración de una estructura urbana fragmentada y desigual

«A los que todavía duden de la existencia como tal de la clase obrera, bastará con recordar la segregación y la miseria de su «habitar» sobre el terreno»

Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad*

2.1. ¿Mano invisible o amputada? Sector inmobiliario y autoproducción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires

Tras haber examinado un conjunto de elementos teóricos fundamentales para aprehender los procesos sociales de producción del espacio en las ciudades capitalistas contemporáneas, así como la vigencia y trascendencia -teórica y política- del concepto de “derecho a la ciudad”; el presente capítulo se sumerge de lleno en las formas concretas en la que se expresa el proceso de producción del espacio en la CABA, a lo largo de las últimas décadas. Nos interesa centrarnos en un aspecto específico de dicho proceso: aquel que refiere a la dimensión de la problemática habitacional que padecen los sectores populares en la CABA durante los años 2007 y 2015. Buscamos hacer especial hincapié en cómo impacta dicha problemática en el proceso de producción de los hábitats informales conocidos como villas de emergencia, y de manera específica en la denominada Villa 20, la cual hemos elegido como caso de estudio y referencia. En este sentido, a lo largo de los distintos apartados que componen este capítulo avanzaremos metodológicamente desde un plano de mayor generalidad, a uno donde se privilegia la mirada sobre lo particular.

El desarrollo argumentativo combina una perspectiva de análisis cualitativo, que intenta echar luz sobre el nexo existente entre la producción del espacio urbano en la CABA –en tanto proceso signado por el conflicto y la disputa entre distintos agentes con racionalidades divergentes y recursos diferenciados-, y la dinámica que

estructura la intervención del sector inmobiliario al interior del mismo; con un análisis cuantitativo que nos permita ratificar empíricamente la acentuada desigualdad y fragmentación estructural que va sedimentando esta disputa por la producción y apropiación del espacio, y en donde se pone en evidencia la persistencia estructural de la problemática de acceso al hábitat entre los sectores proletarizados de menores recursos.

A tales efectos, es preciso comenzar con una aproximación a las formas en la que incide el comportamiento del sector inmobiliario, particularmente, en relación al crecimiento de la informalidad en el hábitat a lo largo del período, que como se verá posteriormente, comprende alrededor de un 6% de la población total de la ciudad residiendo en villas de emergencias y asentamientos precarios.

De esta manera, cuando en el capítulo tercero incorporemos la dimensión de la política pública, podremos ver cómo *el entrelazamiento del sector inmobiliario y el Estado a nivel local repercute de manera decisiva en las estrategias habitacionales de los sectores populares, favoreciendo el crecimiento de la informalidad y las prácticas de autoproducción del hábitat.*

Como señalamos, analizar la incidencia del sector inmobiliario formal en la estructura urbana de la CABA, es un requisito ineludible para comprender cuáles son los mecanismos de acceso al hábitat y a la vivienda entre los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, independientemente de las acciones e intervenciones desplegadas por los gobiernos locales. Por ello, a lo largo de esta sección, y en función de los aspectos que se vinculan con la producción del espacio en la CABA, sostendremos la hipótesis de que *el sector inmobiliario no se encuentra en condiciones de cubrir, a través de los mecanismos de competencia en el mercado formal, las necesidades de suelo y vivienda de una amplia capa de los sectores populares que habitan la ciudad.* Intentaremos determinar las causas de esta incapacidad a partir de la reflexión teórica en torno a la dinámica mediante la cual agencia dicho sector sobre la estructura urbana de la ciudad.

Se observará cómo los mecanismos de la oferta y la demanda del mercado inmobiliario –formal- se diferencian significativamente a los de otros mercados, lo que posibilita el crecimiento de la informalidad como una opción estratégica de los

sectores populares para acceder al suelo y la vivienda sin renunciar a la centralidad que ofrece la metrópolis porteña (proximidad a fuentes de trabajo, bienes y servicios varios, etc.), es decir, a toda una serie de externalidades positivas de vecindad (Abramo, 2011).

Es por ello que, como indica el título de este apartado, proponemos en forma sugestiva, y con un dejo de ironía, la idea de que el mecanismo de la “mano invisible” -tan enaltecido por la ortodoxia económica- se encuentra ciertamente distorsionado en el funcionamiento del mercado inmobiliario en la CABA, por lo cual parece más apropiado hablar de una “mano amputada”.

2.1.1. El acceso a la vivienda a través del mercado. Entre la formalidad y la informalidad

Existe una opinión tristemente generalizada en gran parte de la opinión pública, y articulada por una matriz ideológica que opera activamente en el sentido común, según la cual los y las habitantes de las villas de emergencia son “usurpadores/as” de la propiedad privada, mayoritariamente extranjeros/as indocumentados/as, que buscan gozar del privilegio de la vivienda en forma gratuita. La misma conjetura, sostiene que esta situación contrasta con la de una significativa porción de la clase media, imposibilitada de convertirse en propietaria de un inmueble por los altos costos que se ven implicados en su aquesibilidad, y fundamentalmente, porque, a diferencia de los primeros, este grupo social no transgrede las normas jurídicas e institucionales que convalidan la existencia de la propiedad privada en el sistema capitalista.

Si bien es cierto que la clase media tiene grandes dificultades de acceder a la vivienda propia, al igual que los sectores más empobrecidos; observaremos a lo largo de este capítulo y en el siguiente, que la estrategia habitacional de estos últimos se desenvuelve a partir de una racionalidad en la que la necesidad vital, la emergencia y la vulnerabilidad socioeconómicas son factores determinantes que van direccionando los cursos y las modalidades de su acción frente a la imposibilidad de acceder al mercado formal de la vivienda. Como señalan Abramo (2011, 2012) y Cravino (2009, 2014), esta estrategia no se trata de una anomalía o de una excepcionalidad

argentina o latinoamericana, sino que guarda correlación directa con la dinámica capitalista de la producción del espacio urbano en casi todos los países de desarrollo tardío desde principios del siglo pasado.

La provisión de loteos populares en tierras fiscales y en zonas periurbanas, o la construcción de complejos habitacionales por parte del Estado, formaron parte de la política pública habitacional dirigida a los sectores populares entre las décadas del 40 y el 70. En las últimas décadas, en cambio, la retracción del Estado en tanto agente garante de suelo y vivienda a estos sectores, sumado a una mayor especulación inmobiliaria producto de la reestructuración de las estrategias de acumulación del capital (Harvey, 2007, 2014), vuelven sumamente prohibitiva la capacidad de las clases populares de ingresar al mercado formal, aún en condición de inquilinos o arrendatarios. Las villas de emergencia, hábitats informales consolidados en la centralidad o en la pericentralidad urbana, aparecen así como el refugio habitacional más inmediato para los que no acceden al mercado formal.

Sin embargo, esta creciente demanda habitacional trae como corolario el despunte de un mercado informal en estos hábitats, donde se van consolidando nuevas lógicas mercantiles que si bien guardan semejanza con las del mercado formal, presentan características inéditas y excepcionales; en las que se asiste al surgimiento de una nueva jerarquía social al interior de las villas: propietarios –de facto- e inquilinos.

2.1.2. El sector inmobiliario formal: Renta urbana y especulación inmobiliaria

En el Capítulo 1, delimitamos al sector inmobiliario como un agente fundamental en el proceso de producción del espacio en la ciudad capitalista. Es preciso ahora, examinar la forma concreta mediante la cual interviene en dicho proceso, y bajo qué pautas o lógicas lo hace. De esta manera, podremos comenzar a dilucidar qué tipo de vínculo es el que se suscita entre las leyes que rigen al mercado inmobiliario y el problema del déficit habitacional, especialmente en relación al crecimiento de villas de emergencia y otros tipos de hábitats informales, en la Ciudad de Buenos Aires.

Diversos autores ya han trabajado en profundidad las características que definen al sector inmobiliario. Recuperar algunas de sus reflexiones nos permitirá comprender

de manera más precisa la incidencia de dicho sector en el proceso de configuración del espacio urbano.

A continuación haremos un repaso de las principales particularidades que van definiendo la fisonomía del sector inmobiliario formal en su conjunto. Nos centraremos fundamentalmente en aquellas que de una u otra manera están relacionadas con el déficit habitacional y el surgimiento de un sector inmobiliario informal de la vivienda.

a) Algunas consideraciones sobre la renta urbana

Uno de los aportes más interesantes en relación a la dinámica de funcionamiento del sector inmobiliario formal viene de parte del sociólogo francés Christian Topalov (1979), quien examina de forma detallada el fenómeno de la urbanización capitalista, al que refiere como “una multitud de procesos privados de apropiación capitalista”, el cual, siguiendo a Marx (2000), está atravesado por las contradicciones propias de la tensión entre acumulación privada y la socialización de las fuerzas productivas.

En su análisis de la renta del suelo, indica que ésta surge como resultado de las *sobreganancias* de localización. Las mismas se explican por la existencia de los llamados *efectos útiles de aglomeración*. Estos son valores de uso complejo, bienes y servicios urbanos fundamentales para llevar adelante el proceso de reproducción ampliada del capital, pero que no son *siempre* pasibles de ser apropiados por el capital privado: escuelas, hospitales, carreteras, alumbrado público, subterráneos, etc. Al no ser necesariamente producidos en forma mercantil, estos bienes y servicios admiten diversas modalidades productivas: pueden ser producidos directamente por el Estado; producidos por capital privado y administrados por aquel; o producidos por el Estado pero concesionados a empresas privadas. El propietario de suelo urbano con mayor acceso a estos efectos útiles de aglomeración se verá favorecido por estas sobreganancias de localización, que se capitalizan bajo la forma de rentas.

Una de las características más sobresalientes del suelo urbano es que este no es reproducible. Su precio no está determinado por su coste de producción —el suelo no se produce— sino por la cercanía a los efectos útiles de aglomeración que ofrece el

entorno urbano. Esto supone que el propietario del suelo más valorizado podrá apropiarse de una ganancia que toma la forma de renta. Topalov (1979) señala que la existencia de la renta genera una competencia entre el propietario del suelo y los promotores inmobiliarios, es decir, el agente que compra el terreno y concibe un proyecto inmobiliario sobre el mismo, a los fines de obtener una sobreganancia.

Son estas sobreganancias de localización las que pueden dar lugar a un proceso de *especulación* inmobiliaria en zonas urbanas con importantes efectos de aglomeración, y que en el caso del mercado de la vivienda -como veremos más adelante- se traduce en una *distorsión* del equilibrio entre la oferta y la demanda, o en otras palabras, una *inelasticidad* de la oferta en relación a la demanda.

De esta manera, el suelo se convierte en un bien que puede utilizarse como reserva de valor. Las expectativas de valorización del suelo urbano puede inducir tanto a propietarios como promotores inmobiliarios a adoptar una lógica especulativa donde el *valor de uso* del bien en cuestión pasa a ser un factor residual: *no importa ya el uso que se le dé al suelo, sino la potencialidad de capturar rentas extraordinarias*⁴⁶. Esta lógica, en función de lo analizado en el capítulo anterior, se verá potenciada en aquellos momentos en que el Estado vuelve más laxos los elementos regulatorios de la planificación urbana.

Sin embargo, creemos que esta definición propuesta por Topalov en base a efectos útiles de aglomeración no da cuenta de la totalidad y la complejidad de los distintos tipos de rentas que efectivamente confluyen en el espacio urbano, y en tal sentido, si bien es pertinente para explicar una modalidad específica de sobreganancia, deja afuera otras configuraciones de rentas urbanas ciertamente relevantes.

⁴⁶ Ejemplo paradigmático de la lógica especulativa en relación a los bienes inmobiliarios es el caso del colapso financiero que aconteció en Estados Unidos en 2008 -la crisis económica global más profunda desde 1930- a partir de la explosión de la *burbuja* inmobiliaria. Dicho proceso de valorización de activos tuvo como punto de partida un aumento sostenido de los precios en los bienes inmuebles lo que fomentó el re-direccionamiento de inversiones de corto plazo hacia el mercado de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*), es decir, un proceso de financiamiento hipotecario masivo a personas con escasa solvencia. En medio de esta vorágine financiera, hubo un momento en que los precios de los bienes inmobiliarios cayeron abruptamente, y en el que la capacidad de pago de los deudores hipotecarios se resintió, llevando en 2008 al colapso del mercado de las *subprime*, el cual tuvo un rápido efecto de contagio hacia el conjunto del sistema financiero.

El economista Samuel Jaramillo (2010), retoma la preocupación inicial de Topalov por la conformación de rentas urbanas en el proceso de urbanización capitalista. En su libro *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, partiendo del estudio de la renta de la tierra rural realizada por Marx (2000) en *El Capital*, formula la que quizás sea la teorización más completa sobre las rentas urbanas esbozada hasta el momento⁴⁷.

Jaramillo distingue dos tipos de rentas urbanas: las *primarias* y las *secundarias*. Las primarias corresponden a rentas que permanecen vinculadas, al igual que en el caso de la renta de la tierra, al proceso de *producción* de la mercancía en cuestión, que en la ciudad se refiere al *espacio construido*, o el bien inmueble. Las rentas secundarias, por el contrario, son rentas que el propietario del suelo percibe o espera percibir una vez finalizado el proceso de construcción del inmueble, es decir, representan una forma captación de rentas que ubicamos en el proceso de *consumo* del bien producido. Se trata de rentas que dependen de los distintos usos urbanos que el mercado asigna al espacio construido. Veamos más en detalle cómo funcionan estos tipos de rentas y los subtipos que integran cada una de ellas.

Dentro de las rentas primarias encontramos las siguientes: *Renta diferencial tipo 1; renta diferencial tipo 2; renta absoluta urbana*.

⁴⁷ En palabras del autor, la renta de la tierra agraria, o en nuestro caso específico, el suelo urbano: “Se trata de un mecanismo de desviación de una parte de la plusvalía social, que en lugar de ir a alimentar el fondo de ganancias que se reparten los capitalistas, va a parar a manos de una clase social que es extraña a estos últimos, los terratenientes. Pero ¿por qué y de qué manera los capitalistas ceden una parte de sus ganancias a favor de los terratenientes? La tierra es un medio de producción (objeto y medio de trabajo, al mismo tiempo) que está por fuera del control del capital en cuanto tal. Ninguna rama capitalista produce tierra, y muchas de sus características particulares son irreproducibles. Pero además de que la tierra no es reproducible a voluntad por el capital, ella puede ser monopolizada, es decir, apropiada individualmente. Quien ejerce el dominio sobre la propiedad jurídica de la tierra controla en realidad una condición de la acumulación que es externa al capital. De esta forma el terrateniente, sin participar en la producción, está en capacidad de exigir una parte de la ganancia como condición de su autorización al acceso del capitalista a la tierra, y por tanto, como requisito para que la producción [...] tenga lugar” (Jaramillo, 2010: 4). Si bien Jaramillo se refiere, en este pasaje, al terrateniente en el sentido tradicional del término, es decir, en tanto propietario de la tierra destinada a la producción agrícola; en relación al mecanismo de apropiación de renta, terrateniente rural y propietario de suelo urbano son agentes que desempeñan un mismo rol: la sustracción de una parte del capital valorizado a los agentes capitalistas. En no pocas ocasiones, especialmente en el ámbito urbano, un mismo agente puede desempeñarse tanto como propietario del suelo como capitalista: se trata del promotor inmobiliario. En ese caso, el excedente es pasible de ser apropiado en su totalidad por aquel.

La renta primaria *diferencial tipo 1* guarda una cierta equivalencia con la renta diferencial que captan las tierras rurales más fértiles en el ámbito rural, en la medida en que corresponde a una forma de renta que se percibe en función de las características físicas del terreno, y las condiciones de lo que Jaramillo denomina “constructibilidad” – equivalente urbano a la “fertilidad” rural-, las cuales dependen de dichos atributos. A pesar de su similitud con la renta diferencial agraria, el autor reconoce que su incidencia en el precio del suelo no es demasiado notable, ya que estas rentas por lo general suelen ser moderadas, en razón de que en el ámbito urbano la tendencia es a la homogeneidad de los lotes construibles (Jaramillo, 2010).

La renta primaria *diferencial tipo 2*, está vinculada a la posibilidad de obtener una sobreganancia en el proceso de construcción a partir del apuntalamiento de una mayor densidad constructiva. En tal sentido, en ciertas zonas de la ciudad y bajo ciertas condiciones mercantiles se torna rentable para el promotor inmobiliario la construcción en altura. Una mayor inversión de capital en un terreno facilita la construcción de mayores unidades, densificando el espacio en forma vertical. Dicha modalidad no es siempre rentable, ya que en ocasiones esta mayor inversión necesaria no amplía el margen de ganancia del promotor. Sólo cuando la tasa de ganancia que puede brindar una mayor inversión supera la ganancia media que aporta la inversión de baja densidad, la edificación en alta densidad se torna factible. Una parte o la totalidad de esta sobreganancia que percibe el constructor se trasladará al propietario del suelo bajo la forma de renta diferencial, haciendo subir el valor del suelo.

La renta primaria *absoluta* es un tipo de renta que perciben todos los propietarios de suelo en las zonas urbanas, aún los de aquellos terrenos que se encuentran en la periferia urbana. Esto se debe a que el suelo urbano tiene una mayor valoración mercantil que la tierra rural (entendiendo al suelo como una mercancía ficticia, pues no se produce, y por ende la categoría valor-trabajo no aplica para este valor de uso), pero también al hecho de que el mismo no es reproducible y es, a su vez, fuertemente demandado tanto por los constructores como por quienes desarrollan sus actividades al interior de la ciudad (trabajadores, capitalistas, comerciantes, etc.). De tal forma, cualquier terreno que se encuentre dentro de los límites urbanos es pasible de generar

una renta mínima, cuyo piso será ligeramente superior a la renta agraria diferencial más elevada (Jaramillo, 2010).

Un segundo grupo de rentas urbanas lo constituyen las denominadas rentas urbanas *secundarias*, las cuales surgen ya no al momento de la construcción del inmueble, sino a lo largo del proceso de consumo del mismo. Se relacionan con el uso y la funcionalidad del producto edificado, en función de la *convención urbana* que predomina en un momento determinado, es decir, de la valorización subjetiva y colectiva sobre los usos del suelo que va configurando la acción interdependiente de los distintos actores que producen el espacio. Jaramillo se refiere cuatro tipos de rentas secundarias que se vinculan con los principales usos del suelo en las ciudades capitalistas –comercio, vivienda, industria-: renta *diferencial de comercio*; renta de *monopolio de segregación*; renta *diferencial de vivienda*; y renta *diferencial y de monopolio industrial* (Jaramillo, 2010).

La renta *diferencial de comercio* surge en función de la velocidad de rotación de las mercancías que se comercializan. En el proceso de circulación, una mayor velocidad de rotación de las mercancías implica una aceleración de la realización de valor por parte del capitalista. Si el capitalista productor de mercancías no es capaz de venderlas en el mercado no podrá realizar el valor de las mismas y por ende no percibirá ningún tipo de ganancia. Es por ello que la aglomeración comercios en zonas específicas del espacio urbano repercute de forma positiva en la aceleración del proceso de rotación de las mercancías y en la realización de su valor. En palabras de Jaramillo:

“[h]abría ciertos lugares a los cuales la convención colectiva les asignará este uso [comercial]: los compradores reconocerán esas secciones del espacio construido como los lugares donde se desarrollan ciertas prácticas, y los privilegiarán para ejecutar esta actividad. [...] Aquel comerciante que se ubique en uno de estos lugares privilegiados podrá atraer un mayor número de clientes, y de esta manera podrá imprimirle a su capital una velocidad de rotación superior a la de sus competidores, lo que se traduce en que podrá disfrutar de una tasa de ganancia más alta. [...] Acudiendo a la competencia entre los comerciantes capitalistas, el propietario territorial podría

apropiarse de todo el exceso sobre la ganancia media, pues siempre habrá un concurrente que esté dispuesto a desprenderse de esa porción de plusvalía atraída, y se contente con obtener la ganancia media” (Jaramillo, 2010: 158-159).

Por otro lado, en las zonas residenciales, encontramos la renta de *monopolio de segregación*. Como su nombre lo indica, es un tipo de renta que se relaciona con el fenómeno de la segregación en la que se da una confluencia entre el accionar del mercado y las pautas diferenciales de consumo de los distintos grupos sociales en el espacio urbano. En algunas zonas de la ciudad puede observarse una dinámica espacial en la cual sectores de mayores ingresos presionan para expulsar de determinadas zonas a los de menores ingresos:

“[l]os grupos de mayores ingresos se reservan para su implantación habitacional ciertos sectores precisos de la ciudad, con exclusión de las otras categorías sociales. De esta manera, habitar en esos lugares específicos se convierte en una muestra de la pertenencia social a las capas más elevadas. Estos espacios urbanos adquieren de esta manera esta carga de significación. [...] Los capitalistas individuales están dispuestos a pagar una suerte de «impuesto privado» por ocupar estos lugares positivamente connotados, en una cuantía tal que sobrepase las posibilidades de otros sectores sociales, quienes de esta forma son rechazados. [...] esta pauta se extenderá al conjunto de la sociedad, de tal manera que se establecerá un escalonamiento en la segregación socioespacial de acuerdo con la magnitud del ingreso de cada capa, que le permitirá respectivamente un pago diferencial de este impuesto privado” (Jaramillo, 2010: 164).

Otra renta que deriva de los usos residenciales del espacio es la *renta diferencial de vivienda*. En el extremo opuesto de quienes fomentan la segregación espacial expulsando a los grupos sociales de menores ingresos, encontramos a los sectores sociales que sufren dicha segregación. Suele ocurrir entonces que los sectores de menos recursos terminan siendo relegados a zonas de la ciudad menos valorizadas, en muchas ocasiones alejadas del centro urbano donde se concentran los efectos útiles de aglomeración señalados por Topalov (1979). Este alejamiento implica por

lo tanto un mayor gasto –monetario o de energía humana- en movilidad. A mayor distancia del centro o lugar de trabajo, más elevado será el costo de traslado entre éste y la vivienda. Es por ello que la competencia entre quienes demandan una vivienda ubicada en zonas centrales de la ciudad habilita el surgimiento de una renta diferencial de vivienda. En otras palabras, quienes desean habitar cerca de la centralidad, estarán dispuestos a ceder una porción mayor de dinero a los propietarios del suelo o del inmueble en estas zonas –independientemente de que compre o alquile la vivienda-, que toma la forma de renta diferencial. Decimos que es diferencial porque la misma disminuye a medida que nos alejamos del centro o de la zona valorizada en términos positivos por su ubicación privilegiada, mientras simultáneamente se eleva el costo en movilidad. Este tipo de renta, al igual que las demás, entra en conflicto con la clase capitalista en su conjunto, pero por diferentes motivos. En tanto la vivienda forma parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, un mayor gasto en dicho bien por parte del trabajador aumenta el valor de esta última, reduciendo tendencialmente el monto de plusvalía relativa que el capital puede extraer en el proceso de producción.

Por último, tenemos la renta *diferencial y de monopolio industrial*. Jaramillo destaca que la actividad industrial no necesita de localizaciones privilegiadas en las ciudades. Estas actividades pueden emplazarse en zonas degradadas y periféricas, por cual las rentas que surgen en este ámbito no se explican, como en los casos anteriores, por un incremento en la valorización positiva de dichos terrenos. Como señala el autor:

“Dado que esta actividad frecuentemente presenta incompatibilidades funcionales con otros usos del suelo (origina contaminación, ruido, congestión, etcétera), a menudo el Estado reglamenta la actividad industrial y solo autoriza su implantación en ciertos lugares específicos. Aparte de que esto fortalece el aglutinamiento espacial de las plantas industriales, algo que las modestas ventajas espontáneas difícilmente garantizan, conduce en ocasiones a que, o bien las zonas delimitadas como industriales puedan llegar a ser insuficientes frente a la demanda, o a que el Estado establezca un tributo especial por estos terrenos: en ambos casos puede surgir una Renta de Monopolio Industrial [...]” (Jaramillo, 2010: 175)

b) *La especulación inmobiliaria en el ámbito urbano*

Esta amplia variedad de tipos de rentas y los entrelazamientos dinámicos entre ellas contribuye a que los precios del suelo⁴⁸ en el entorno urbano sufran constantemente fluctuaciones que habilitan ciertas prácticas especulativas por parte de los propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios. Analizarlas nos permitirá alcanzar una mayor comprensión de los determinantes estructurales del déficit habitacional y la proliferación de villas y asentamientos informales en la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello, recuperaremos nuevamente el trabajo de Jaramillo (2010), quien propone un marco analítico para el estudio de estas prácticas especulativas. El autor distingue tres formas de especulación inmobiliaria, que tienen distintos grados de incidencia en la configuración de la espacialidad urbana y en la estructuración de usos del suelo que apuntala el mercado en el mediano y largo plazo.

La primera de ellas es la *protoespeculación*. Es una práctica en la que participan los propietarios de terrenos o inmuebles para quienes el *valor de uso* del bien está por encima del *valor de cambio* mercantil. Son por lo general pequeños propietarios de viviendas o comercios que usufructúan dicha propiedad pero que, bajo determinadas circunstancias en las que los precios del suelo tienden al alza, estarían dispuestos a vender sus inmuebles como forma de capitalizar la valorización de los mismos. De esta manera, el inmueble en el que el propietario vive o realiza sus actividades laborales adquiere un doble carácter en tanto bien de “uso” y bien de “inversión”; y

⁴⁸ El precio del suelo se expresa en la fórmula $PS = \frac{r}{i}$. Donde: PS = Precio del suelo, r = renta, i = tasa de interés (Jaramillo, 2010). La formación del precio se materializa de la siguiente manera: “Ante la existencia de una tasa de interés, el terrateniente asimila la posesión de su lote de terreno a la posesión de un capital que le diera como interés la suma que percibe como renta. [...] lo que se transa en los negocios de terrenos, más que la tierra misma, es el derecho a percibir una renta. [...] Supongamos que un terrateniente percibe anualmente una renta de 20 unidades de valor por la posesión de un terreno que por lo pronto no tiene precio definido. Si la tasa de interés de la economía es de 0,2, esto quiere decir que un capital para que rinda en términos de interés 20 unidades al año debe tener una magnitud de 100. El terrateniente, al cual le sería indiferente percibir sus 20 unidades como interés o como renta, apreciará el precio de su terreno en 100, pues solo se desprenderá de él a cambio de un capital que le dé como interés las mismas 20 unidades de valor que el percibe como renta. Así, el precio de su tierra se fijará en forma derivada en 100” (Jaramillo, 2010: 5,6). Al PS se añaden, además de las rentas reales que percibe el terrateniente en lo inmediato, las *rentas potenciales* que se espera percibir en el futuro en base a las variaciones de los usos del suelo (Jaramillo, 2010: 256)

la mayor o menor incidencia de cada una de estas dimensiones está supeditada a la fluctuación del valor del suelo en el que se asienta la propiedad. Es por esta razón que el autor prefiere hablar de protoespeculación y no de especulación en sentido llano; en razón de que el propietario sólo en determinado contexto y bajo ciertas condiciones mercantiles estaría más tentado a especular con el alza de los precios para sacar provecho del valor de cambio del bien en detrimento del valor de uso que éste pueda aportarle. Otra forma de protoespeculación se da en el caso de personas que han podido ahorrar cierto capital y lo destinan a la compra de un inmueble como forma de inversión económica, esperando que el inmueble se valore en el mediano o largo plazo. Más allá de las distintas variantes que pueda adoptar esta forma de protoespeculación, lo importante es destacar que no se trata de agentes especializados en la práctica estrictamente especulativa, como sí sucede en los casos que veremos a continuación (Jaramillo, 2010: 203).

Un nivel más avanzado de especulación está encarnado en la *especulación pasiva*. En este caso hablamos de agentes especializados en las prácticas especulativas inmobiliarias. Son actores eminentemente capitalistas que destinan parte de su capital a la compraventa de lotes o inmuebles especulando con subas en los precios de los mismos. Por lo general, disponen de información privilegiada sobre zonas de la ciudad que se verán valorizadas por el alza de los precios del suelo y sobre tendencias al cambio de usos del suelo que favorecen el surgimiento de rentas extraordinarias. Asumen el rol del *promotor inmobiliario*, como intermediario entre el propietario original del terreno y el constructor inmobiliario. El carácter pasivo de esta práctica hace referencia a que, en este caso, el agente especulador no tiene incidencia en la formación de los precios del suelo ni en las dinámicas de transformación de su uso; sin embargo dispone de una *expertise* y de un manejo privilegiado de la información –para lo cual es importante mantener un estrecho vínculo con agentes estatales- que lo conduce a arriesgar parte de su capital invirtiendo en suelo urbano, pudiendo retener el mismo en momentos de descenso o estabilidad de precios, y confiando en que captará una porción significativa de renta en los momentos en que la tendencia sea hacia el alza (Jaramillo, 2010: 206).

La forma más avanzada de especulación inmobiliaria es la *especulación inductiva*. En este tipo de especulación los agentes que participan de ella tienen ciertamente la

capacidad de incidir en la variación de los precios del suelo. Esto sucede porque son agentes que disponen de una mayor concentración de capitales dentro del mercado, y por ende, su peso relativo al interior del mismo los habilita a ejercer una mayor presión en el sistema de precios e incluso alterar cualitativamente los usos que sustenta el suelo en zonas específicas: “Compran terrenos por precios que responden a determinados usos o densidades predominantes, pero con su poder de inversión masiva pueden eventualmente construirlos con especificaciones que arrojan sobrepuestos –o rentas- superiores, apoderándose de ellos” (Jaramillo, 2010: 210).

Podría de alguna manera vincularse a lo que en la literatura económica se conoce como una posición monopólica de mercado, aunque estrictamente no sea así, ya que no posee, entre otras cosas, un control activo sobre la fijación de los precios ni sobre el tipo de rentas que pueden llegar a surgir.

En la especulación inductiva lo que mueve al agente es la capacidad de apropiarse de la mayor cantidad de rentas a través de inversiones especulativas. Se busca *inducir* el surgimiento de dichas rentas mediante la transformación de los usos del suelo en el que se realizan dichas inversiones:

“Lo particular de este especulador con respecto al *pasivo*, no es la categoría que está en la base de su *ganancia*, sino el hecho de que él tiene la potencialidad, dentro de ciertos límites, de inducir estos efectos sobre determinadas porciones del espacio urbano, lo que le permite un control más riguroso sobre estas sobreganancias. Es por esto por lo que preferimos llamar a este género de operaciones *especulación inductiva*, en lugar de utilizar un término como *especulación activa*, que aparecería como una contraparte más literal del término anterior, pero que tiene la desventaja de connotar una *producción* de la sobreganancia por parte del agente en cuestión” (Jaramillo, 2010: 212, cursiva del autor).

c) *La inelasticidad de la oferta en el mercado del suelo y la vivienda*

Todos los factores mencionados en los apartados anteriores en relación al funcionamiento del mercado inmobiliario, a saber: la no reproductibilidad del suelo;

la posibilidad de captación de rentas por parte de los propietarios del mismo; las prácticas especulativas de los distintos agentes capitalistas que intervienen en la producción del espacio urbano; así como la existencia de demanda creciente de suelo urbano y la tendencia a la expansión de la frontera urbana; suponen la configuración de un mercado de competencia imperfecta, donde el equilibrio entre las curvas de oferta y las curvas de demanda resulta difícil de alcanzar, especialmente en el submercado de la vivienda, aún ante la inexistencia de una estructura monopólica. Esto se traduce en un esquema de fuerte inelasticidad de la oferta en relación a la demanda.

En primer término, al ser el suelo urbano una mercancía ficticia en el sentido de que no es producida por el trabajo humano –la no reproductibilidad antes mencionada–, la liberación de terrenos o la expansión de la frontera urbana, es decir, el desplazamiento de la curva de oferta hacia la derecha, no genera necesariamente la reducción del precio de los terrenos urbanos. Esta expansión de la oferta puede incluso promover un aumento de los precios debido a la aparición de nuevas rentas urbanas pasibles de ser apropiadas por los propietarios del suelo.

En relación con ello, en el mercado del suelo se da un fenómeno que se conoce como “demanda derivada” en el cual “[...] la mayor parte de la demanda no compite por suelo urbano para su consumo directo, sino por la actividad que le da soporte”, en otras palabras, que “[...] compite por el suelo en función de las expectativas sobre el tipo e intensidad de uso que dicho suelo tolera en términos económicos, urbanísticos y normativos” (Baer, 2016: 7).

Se configura de esta manera un escenario de competencia imperfecta, donde, frente a la variación de los precios del suelo, los agentes que se ubican del lado de la oferta (propietarios del suelo y promotores inmobiliarios) se ven tentados de refugiarse en prácticas especulativas de distinto tipo, como las analizadas en el apartado anterior. Un ejemplo claro de ello es la gran cantidad de viviendas ociosas que existen en la CABA, sobre las cuales haremos referencia al analizar empíricamente la problemática habitacional. La gran mayoría de esas viviendas deshabitadas y ociosas se encuentran en zonas donde los precios del suelo son más elevados, lo que nos lleva suponer que allí se pone en juego una práctica especulativa en la cual el bien

inmueble funciona como un elemento de valorización para la captación de rentas futuras. Inmueble que será retenido durante este proceso de valorización, y oportunamente vendido a otros agentes capitalistas para la realización de nuevos emprendimientos inmobiliarios cuando la tasa media de ganancia sea lo suficientemente auspiciosa para ello.

De esta forma, cuando se observa un alza en los precios del suelo urbano que puede darse por distintas circunstancias, por ejemplo, tras un repunte de la actividad económica en general que apuntala la actividad comercial de los grandes centros urbanos o por valorización de áreas degradadas, capitales de otras ramas comienzan a desplazarse al mercado de la construcción con el objetivo de captar parte de esas sobreganancias que exceden la tasa media de ganancia. Así, la actividad de la construcción crece significativamente por la progresiva concentración de inversiones que se dan en ella. Pero esta mayor actividad de la construcción no satisface necesariamente los requerimientos de vivienda de las distintas clases sociales por igual.

Vemos entonces aparecer procesos de *reestructuración* urbana de todo tipo que amplían la oferta inmobiliaria y que tienen por objetivo la captación de los distintos tipos de rentas que menciona Jaramillo (2010): construcción de grandes centros comerciales (renta diferencial de comercio); torres de viviendas y oficinas (renta primaria diferencial tipo 2, renta diferencial de vivienda, renta de monopolio de segregación); procesos de gentrificación (renta diferencial de comercio, renta de monopolio de segregación); relocalizaciones industriales (renta diferencial y de monopolio industrial), etc.

A partir de estos ejemplos es posible observar cómo los distintos tipos de renta se relacionan y escalonan entre sí. Cuantas más rentas urbanas sean pasibles de ser captadas en una zona determinada, habrá una mayor probabilidad de incidencia de prácticas especulativas –*pasivas* e *inductivas*– como la retención de suelo, y será también mayor la presión de los promotores inmobiliarios para la realización de emprendimientos como los antes mencionados.

¿Pero por qué esta mayor actividad constructiva no garantiza el acceso a la vivienda a la totalidad de la población si, como señala la teoría neoclásica, en un mercado de

competencia perfecta la demanda tiende a equilibrarse con la oferta? Esto sucede por distintos factores que, como ya empezamos a percibir, dan cuenta de un mercado cuyo funcionamiento presenta características excepcionales.

Por empezar, la demanda de habitación en las ciudades es un fenómeno que tiende generalmente hacia el alza. En primer lugar, por el creciente proceso de urbanización que hemos analizado en el primer capítulo de nuestro trabajo. La población rural tiende a disminuir progresivamente a medida que aumenta la población urbana a nivel mundial. Las ciudades concentran la mayor cantidad de mano de obra proletarizada y la mayoría de las actividades capitalistas. Es una tendencia inexorable del desarrollo del sistema capitalista.

En segundo lugar, la vivienda es un bien fundamental para la reproducción del ciclo vital, tanto de la clase obrera como del resto de las clases sociales. Por estos y otros factores, la demanda de vivienda suele mantenerse en niveles elevados a lo largo del tiempo, independientemente del hecho de que los bienes inmuebles tienen una vida útil mucho más extendida que el resto de los bienes que consumimos habitualmente.

Ahora bien, mientras la demanda de vivienda en las ciudades se mantiene relativamente estable y elevada a través del tiempo, la oferta de las mismas en el mercado no acompaña necesariamente la evolución de aquella. Por los factores excepcionales del mercado inmobiliario mencionados anteriormente, su particular configuración induce a una lógica que contradice los postulados del equilibrio perfecto entre oferta y demanda.

En este mercado imperfecto, el comportamiento de los precios del suelo no responde necesariamente a la evolución de la demanda. Aún en el caso de que disminuya la demanda de suelo y vivienda, los precios pueden mantenerse estables o incluso manifestar una tendencia al alza. Esto es lo que sucede por ejemplo a partir del año 2012 en la CABA, donde los precios del suelo continúan creciendo a pesar de registrarse un abrupto descenso de las operaciones de compra-venta de inmuebles. En este caso el ajuste se da por medio de la reducción stock ofrecido y no por la vía del reacomodamiento de precios del suelo, como sugeriría la teoría económica neoclásica (Baer, 2016).

Al mismo tiempo, la adquisición de una vivienda en calidad de propietario, debido a los elevados costos de su producción, no está al alcance de todos los individuos. De allí que observamos, al interior del sector inmobiliario, el surgimiento de otros agentes que facilitan la adquisición o el usufructo de la vivienda en la sociedad capitalista: los rentistas inmobiliarios –que alquilan la vivienda de la cual son propietarios a un locatario- y el capital crediticio –que financia la adquisición de la vivienda mediante el crédito hipotecario-.

Si del lado de la oferta del mercado inmobiliario proliferan agentes interesados en la captación de rentas por medio de prácticas especulativas, y si a ello sumamos un Estado que favorece la desregulación de dichas prácticas; el resultado indefectible será una acentuación del déficit habitacional que afectará a amplios sectores de la población.

Por último, el crecimiento del valor del suelo desconectado de la evolución de los precios del resto de los bienes y servicios de la economía –fenómeno que se da en función de la formación de rentas urbanas y del carácter ficticio del suelo en tanto mercancía-, favorece el deterioro de la capacidad de compra de aquellos que asisten al mercado en calidad de demandantes de vivienda para uso personal. En el caso del mercado inmobiliario en la CABA se da la particularidad de que los precios de los bienes inmuebles se encuentran dolarizados, lo que actúa como agravante de dicha situación, ya que una devaluación del tipo de cambio se traslada rápidamente al valor de aquellos.

En este esquema, el valor de uso de la vivienda –la necesidad de habitación y alojamiento por parte de las distintas clases sociales- queda así completamente desdibujado, y tiende a primar la valorización mercantil de los bienes inmuebles por parte de agentes capitalistas. Las inversiones se dirigen entonces a los emprendimientos más lucrativos y que arrojan porciones significativas de rentas, como los mencionados en párrafos anteriores: centros comerciales, torres de viviendas y oficinas, viviendas lujosas, etc. Así, una porción significativa de la demanda, la de los sectores populares, no puede verse realizada al interior del mercado inmobiliario. Esta demanda se considera *insolvente*, por lo que la oferta se terminará dirigiendo únicamente a aquellos sectores que sí lo son y que están no sólo

en condiciones, sino dispuestos a pagar mayores niveles de renta por el consumo de una codiciada porción de suelo urbano.

Si el Estado no interviene, por ejemplo a través de la provisión de vivienda social o la concesión de créditos blandos, o incluso a través de regulaciones económicas – regulación de alquileres- e institucionales –reglamentación de usos del suelo y permisos constructivos- que incidan en el comportamiento errático del mercado inmobiliario; la situación de estos sectores insolventes permanecerá irresoluta, agravando las condiciones de déficit habitacional. Como veremos en siguientes apartados, a lo largo del período seleccionado para el desarrollo de nuestra investigación, las transformaciones urbanas que comienzan en la década del setenta en la CABA con la desvinculación creciente del Estado en el proceso de planificación urbana de forma integral, así como la reestructuración urbana en la que el mercado aparece como protagonista incontrastable, favorecen el recrudecimiento de la situación de déficit habitacional y la proliferación de hábitats informales que no satisfacen apropiadamente las necesidades de habitabilidad de quienes residen allí, en función de las privaciones de servicios e infraestructura básica para el desarrollo vital de los individuos.

2.1.3. *El mercado inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires post 2001*

Veremos a continuación algunos indicadores del desempeño del mercado inmobiliario formal en la CABA con posterioridad a la crisis económica de 2001, luego de un descenso abrupto de la actividad de la construcción producto de la aguda recesión que atravesó el país en su conjunto (Rapoport, 2009).

Lo que se observa en primer lugar es un incremento promedio de los precios del suelo en forma absoluta para toda la CABA. Este crecimiento de los valores del suelo obedece a distintas causas, pero principalmente se vincula a la reactivación de la actividad económica post crisis de 2001, en un proceso progresivo que comienza en 2002, y con un impulso mucho más amplio que el del incremento de los precios relativos de la gran mayoría de los bienes y servicios de la economía vernácula: “En la CBA, el precio promedio de oferta de los terrenos aumentó, entre junio de 2002 y

junio de 2014, casi nueve veces, pasando de US\$ 193 a US\$ 1.682 el metro cuadrado [...]” (Baer, 2016: 8).

Al mismo tiempo, es importante señalar que este proceso de valorización se da de manera segmentada, es decir, los precios del suelo se incrementan mucho más en determinadas zonas y barrios de la CABA (Gráfico 1). Como señala Luis Baer en relación al período 2002-2008:

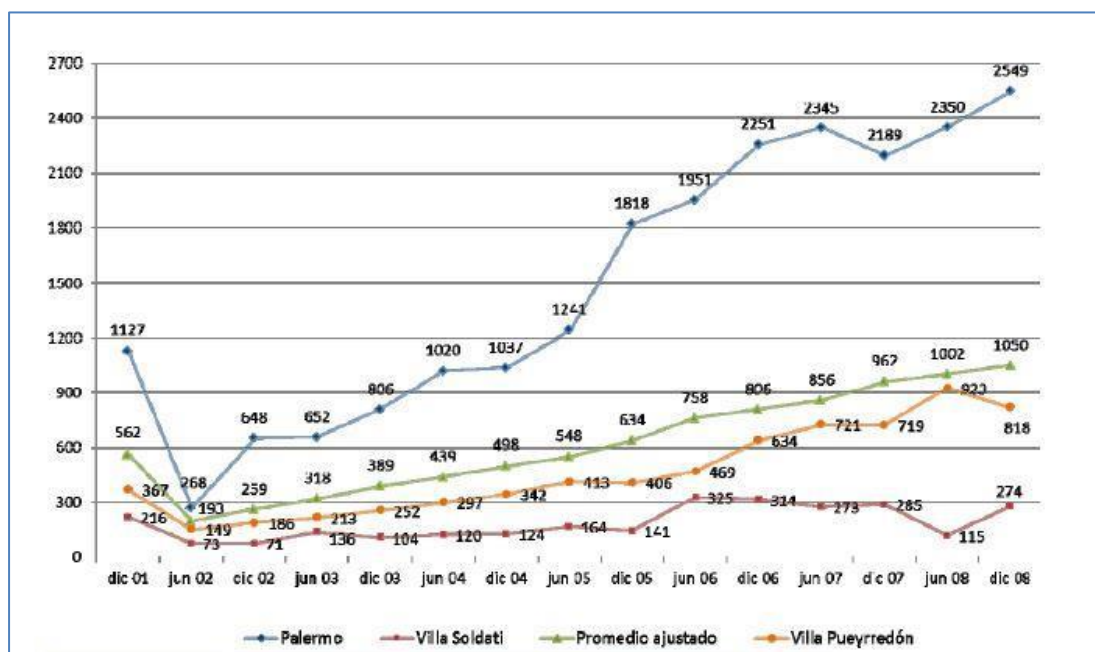
“El proceso de valorización inmobiliaria fue acompañado por una profunda segmentación territorial del mercado inmobiliario. La brecha de precios del suelo de los barrios porteños fue ampliándose cada vez más durante este período. Esto ha sido especialmente crítico en barrios con intensidades de valorización extremas. Palermo registró, luego de Núñez, la mayor valorización del suelo y, luego de Recoleta, los mayores precios promedio del suelo en 2008 [...]. Como contrapartida, Villa Soldati registró a fines de ese mismo año los menores precios promedio del suelo y [...] la menor tasa de incremento de precios durante el período de valorización. A mediados de 2002, la diferencia del precio promedio del suelo entre estos barrios era de 3,7 veces; a finales de 2008, esa brecha se había agrandado a poco más de 10 veces luego de haberse registrado un pico de amplitud de casi 13 veces a finales de 2005 [...]” (Baer, 2013: 46).

De la misma manera, se observa una correspondencia entre las zonas con los mayores permisos otorgados a la construcción de vivienda y el proceso de valorización del suelo registrado, situación que da cuenta del significativo vínculo que opera entre la institucionalidad estatal en términos de la organización espacial y la dinámica mercantil:

“La desigual distribución del espacio residencial autorizado para construir por categoría de vivienda también se manifiesta analizando el comportamiento territorial de las solicitudes de construcción. La concentración territorial de este fenómeno es de tal envergadura, que solamente cinco barrios porteños (de mayor a menor dinamismo, Palermo, Caballito, Villa Urquiza, Belgrano y Puerto Madero) dieron cuenta de casi la mitad del espacio residencial habilitado para construir vivienda en la

CBA entre 2003 y 2008 (5 de los 10,6 millones de m²). La selectividad territorial del desarrollo inmobiliario se agudiza aún más al considerar que Palermo, el barrio más solicitado para el desarrollo inmobiliario, concentró casi el 15% de la superficie autorizada para construir vivienda en la ciudad (1,57 millones de m²). En términos generales, el patrón territorial de la superficie autorizada en los permisos de construcción manifiesta una clara preferencia de los desarrolladores inmobiliarios por el eje norte y, en menor medida, del eje oeste de la ciudad, es decir, por las zonas más ricas, con la mejor calidad de infraestructura urbana acumulada en el tiempo y bien conectadas, especialmente con el centro de la ciudad a través de la red de subterráneos [...]” (Baer, 2013: 51).

Gráfico 1: Evolución de precios del suelo. Precio promedio y de barrios seleccionados de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Baer (2013)

Por otro lado, un dato interesante que surge del análisis de la evolución de los precios del suelo es una tendencia ascendente en la valorización del suelo en la zona sur de la CABA, que comienza a partir del año 2007. Se observa de esta manera una significativa reducción de la brecha entre los precios de la zona norte y la zona sur; la cual pasa de precios 3 veces más elevados de la primera en relación a la segunda, en

2006; a apenas 2,3 veces para el año 2014 (Gráfico 2) (Baer, 2016: 9-10). Para algunos autores esto obedece a un proceso de *gentrificación*⁴⁹ que comienza a tomar forma en algunos barrios de la zona sur de la CABA (Herzer, 2012; Herzer, Di Virgilio, y Rodríguez, 2015; Hidalgo y Janoschka, 2014; Salinas Arreortua, 2013). Cuando analicemos el accionar del Estado a nivel local, podremos aproximarnos a esclarecer qué grado de incidencia han tenido las políticas urbanas en todo este proceso.

El repunte del desarrollo inmobiliario de estos años evidencia una fuerte segmentación y concentración en determinadas zonas de la CABA que coincide con aquellos barrios en los que se registra un mayor incremento del valor del suelo. Esto a su vez, junto a la bajísima incidencia del sistema de crédito hipotecario, ha tenido un efecto directo en el tipo de producto inmobiliario desarrollado y, en consecuencia, de los destinatarios. Estos han sido los sectores medios y altos de la estructura social, es decir, aquellos sectores que representan una demanda solvente dentro del mercado. De la totalidad de la superficie autorizada para la construcción de vivienda en la CABA para el período 2003-2008, un 42% corresponde a emprendimientos inmobiliarios en donde el producto final se identifica como “vivienda lujosa”, y apenas el 20% se califica como “vivienda sencilla” (Baer, 2013: 51).

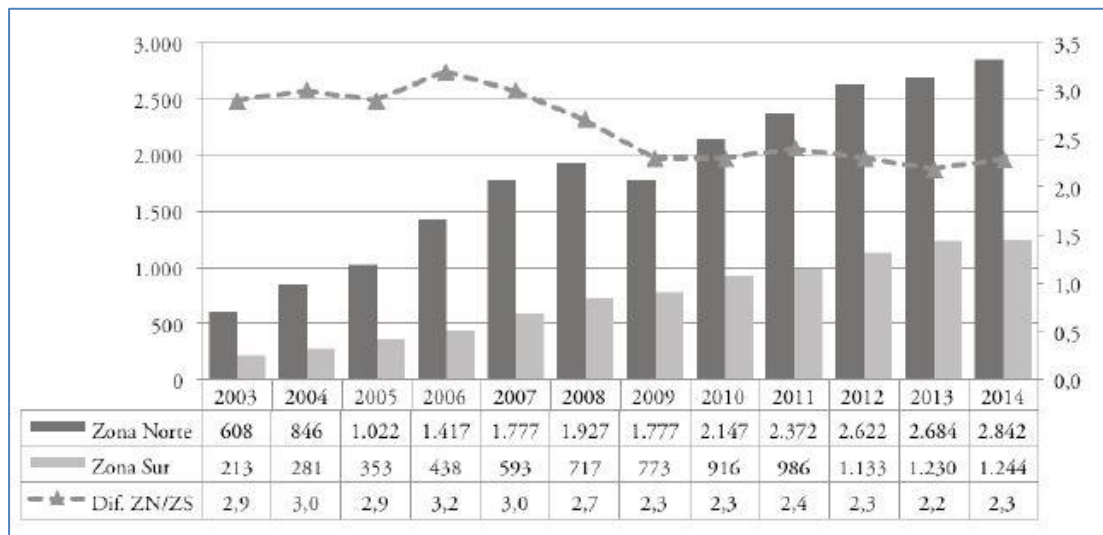
Sin embargo, a partir del año 2009 se puede dar cuenta de una:

“[t]endencia hacia la producción de vivienda con menores superficies promedio –por cierto, de las más reducidas en la historia de la construcción residencial de la ciudad–, que se manifiesta en la creciente oferta de vivienda nueva de uno y dos ambientes. Se trata de un mayor aprovechamiento del suelo, considerando la obtención de renta en unidades de menor tamaño, el uso de la vivienda como inversión en un contexto de creciente inquilinización de los hogares y una demanda inmobiliaria que, en

⁴⁹ El concepto de gentrificación refiere a un proceso de reconfiguración socio-espacial, a partir del cual se desplazan sectores de bajos ingresos como consecuencia de la “revalorización” de los territorios periféricos y/o degradados, siendo sustituidos por sectores mejor posicionados económicamente como consecuencia del aumento sostenido del valor del suelo y del costo de vida. Para un análisis en profundidad de dicho proceso y su materialización en la CABA puede consultarse el trabajo de Hilda Herzer (2008).

el caso de poder comprar vivienda, solo puede volcarse a la «vivienda chica»” (Baer, 2016: 15).

Gráfico 2: Evolución de la diferencia entre los precios del suelo entre Zona Norte y Zona Sur



Fuente: Baer (2016)

Resumiendo, al efectuar una mirada global sobre el proceso de valorización y las estrategias del sector inmobiliario entre los años 2003 y 2014, Luis Baer da cuenta de un ciclo con dos grandes dinámicas, cuyo punto de quiebre entre una y otra puede ubicarse en el año 2009, en parte, como consecuencia de la crisis mundial de 2008 que impacta negativamente en el nivel de la actividad económica; y que comienza a mostrar evidentes signos de agotamiento hacia el año 2012:

“El período 2003-2008 se ha distinguido por la expansión del espacio residencial para sectores de ingresos altos y medio-altos con capacidad de compra (pagando al contado) de vivienda suntuosa, relativamente amplia y ubicada casi exclusivamente en los barrios tradicionales de alta renta. Esta tendencia del mercado contribuye a explicar que en el eje norte, en Puerto Madero y en ciertos barrios del eje oeste de la ciudad se hayan registrado los mayores aumentos de precios del suelo. Una vez agotado este ciclo de valorización por la saturación de la demanda de este producto inmobiliario, la escasez de suelo en estas porciones de la ciudad y los elevados precios de

los terrenos allí en oferta, el desarrollo inmobiliario reorientó sus preferencias localizacionales y tipológicas hacia áreas de la ciudad menos valorizadas, estándares de vivienda de menor categoría y unidades de vivienda con menores superficies. De este modo, transcurridos los efectos de la crisis financiera internacional en la economía local, el precio del suelo no solo retomó su senda de crecimiento, sino que lo hizo con características diferentes a las del período precedente. En este proceso, el hecho más sobresaliente estuvo en los cambios en las tasas de valorización entre los barrios más y menos valorados de la ciudad y, por lo tanto, el achicamiento de la brecha de precios entre el norte y sur. El incremento de la competencia de la demanda por suelo en el sur de la ciudad y las expectativas de algunos propietarios, son parte explicativa de esa mayor valorización, que acentuó las dificultades de acceso formal a la vivienda.

A partir de 2012, el ciclo alcista de precios del suelo muestra su agotamiento luego de una notable caída de la construcción privada, que se ve arrastrada, en lo fundamental, por el desdoblamiento del mercado del dólar, que se incrementa a partir del reforzamiento del llamado «cepo cambiario» (Baer, 2016: 16-17).

Esta creciente segmentación y concentración de los emprendimientos inmobiliarios, y el mayor uso intensivo del suelo en las zonas de mayor valorización, es un factor explicativo que no debe soslayarse a la hora de comprender en qué medida el comportamiento del mercado en la última década ha tendido a reforzar la desigualdad socioterritorial, y ha conducido, particularmente, a la profundización del déficit habitacional de los estratos de menores recursos. En este sentido, coincidimos con Baer cuando señala que:

“El gran aumento del precio del suelo, los contrastes territoriales en cuanto a los niveles de valorización inmobiliaria y el patrón de vivienda producida en los últimos años, han determinado que las áreas de la ciudad tradicionalmente exclusivas sean en la actualidad aún más excluyentes. Por otra parte, estas características del mercado inmobiliario han determinado que el esfuerzo monetario para acceder a la vivienda (a través de su compra

o alquiler) en la RMBA sea cada vez mayor. El crecimiento de las villas, asentamientos y ocupaciones de inmuebles son parte de los síntomas vinculados a la imposibilidad que han tenido numerosas familias para satisfacer sus necesidades habitacionales a través del mercado formal de tierra y vivienda” (Baer, 2013: 56).

2.1.4. *Lógica del mercado, lógica del Estado y lógica de la necesidad*

Frente a la predominancia de la racionalidad mercantil de los agentes inmobiliarios capitalistas que operan en la estructura urbana, es decir, la de capitalización de activos y maximización de ganancias; vemos yuxtaponerse otro tipo de racionalidad que se manifiesta de manera ciertamente distinta. Se trata de una lógica presente en una parte de los productores y consumidores del espacio urbano en la que se destaca de forma primaria la satisfacción exclusiva de sus necesidades vitales, entre las que se encuentra el acceso a una vivienda en condiciones adecuadas. Surge así la pregunta: ¿cómo satisfacen su necesidad de vivienda y alojamiento los y las habitantes del espacio urbano en las ciudades latinoamericanas?

Según Pedro Abramo (2011), es posible distinguir tres grandes lógicas que se desenvuelven en la producción del hábitat en las ciudades latinoamericanas. La que corresponde a la institucionalidad de una sociedad capitalista productora de mercancías ya ha sido analizada en los apartados anteriores, y puede definirse como la lógica del *mercado* donde:

“[e]ste último sería el mecanismo social que posibilite el encuentro entre los que desean consumir suelo urbano y los propietarios y empresarios que se disponen a ofrecer tierras o bienes inmobiliarios. La lógica del mercado puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada ciudad y país” (Abramo, 2011: 255).

Dentro de la lógica del mercado es posible distinguir dos formas institucionales predominantes. Una de ellas es la del mercado *formal*, y sus características más notorias son las que hemos examinado con anterioridad. Se identifica por su

adecuación a una “legalidad” que emana de las normas jurídicas vigentes homologadas, en lo fundamental, a través de los distintos “Códigos” regulatorios de la relación entre partes en los distintos ámbitos del territorio nacional – v.g. “Penal”, “Civil y Comercial”, de “Planeamiento Urbano”, etc.-

Una variante institucional alternativa a la formal se reconoce por la existencia de una inadecuación o irregularidad en el cumplimiento de las normas jurídicas vigentes, ya sea que ésta se manifieste en el plano de la relación contractual entre las partes interesadas, o en relación a la (in)observancia de las pautas ambientales o de edificación amparadas por el Estado. En esta circunstancia prevalece una situación de *informalidad*. Si hablamos exclusivamente de la relación contractual, observamos que en las villas de emergencia y en algunos asentamientos informales de la CABA se han ido institucionalizando prácticas mercantiles de diversa índole –compra-venta y alquiler de unidades habitacionales- que al no estar amparadas por la normativa jurídica vigente, las denominamos informales. Es por ello, en definitiva, que hablamos de la existencia de un mercado inmobiliario formal y otro informal aunque, como veremos, ambos puedan ser interdependientes.

Una segunda lógica de producción del hábitat muy difundida en nuestra región a lo largo del segundo tercio del siglo XX, cuya expansión e institucionalización coincide con la consolidación del modo de regulación fordista -en Argentina en particular este período comprende las décadas del 40 y 70, en estrecha vinculación con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones-, es la del *Estado*:

“[s]egún la cual la sociedad civil y los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social. En este caso, el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano” (Abramo, 2011: 255).

Es una lógica donde el Estado aparece de alguna manera como el agente que, o bien directamente reemplaza al mercado como asignador de recursos de los sectores de menor solvencia –por ejemplo, a través de la construcción de complejos habitacionales destinados a vivienda social-, o bien se articula en distintas etapas con

este último -mediante la provisión de loteos de tierra pública, créditos hipotecarios o subsidios para sectores de bajos o medios ingresos, etc.-

Por último, con fuerte presencia en Latinoamérica, se destaca una lógica que Abramo denomina de la *necesidad*, la cual tiene como protagonistas a aquellos sectores que quedan excluidos de la posibilidad de acceder al hábitat a través de las dos lógicas anteriores. En ella:

“[e]xiste una motivación condicionada por la pobreza, esto es, por la incapacidad de suplir una necesidad básica a partir de los recursos monetarios que permitirían el acceso al mercado. A la carencia económica, se suma una «carencia institucional», ya sea por un déficit de «capital institucional» (inserción en un programa público), o bien por un déficit de «capital político» (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas). Así, se desarrolla un proceso de «acción colectiva» con ocupaciones urbanas de terrenos en inmuebles. En este caso, el acceso al suelo no moviliza, necesariamente, recursos monetarios individuales y públicos; la posibilidad de disponer del bien en cuestión está directamente vinculada a una decisión de participar en una acción colectiva que incluye eventuales costes políticos (conflictos) y jurídicos (procedimientos judiciales)” (Abramo, 2011: 256).

Otra forma de ver el funcionamiento de estas lógicas es poniendo el foco en la forma de producción de la vivienda en las ciudades. De esta forma, Abramo señala tres modalidades de producción de vivienda que se identifican por la mayor o la menor articulación que existe entre Estado y el mercado en los procesos particulares de acceso al hábitat:

- Producción estatal;
- Producción capitalista “sustentada”;
- Producción capitalista “autónoma” (Abramo, 2011: 57).

En esta suerte de gradiente de presencia estatal, la última forma corresponde a la producción del hábitat de manera autónoma en la que el Estado no intercede. El

mercado tiene aquí exclusividad en el proceso de producción y adquisición de la vivienda.

La proliferación de villas de emergencias y demás formatos de asentamientos informales responde a la mentada lógica de la necesidad y a una forma de producción de hábitat que se da de manera autónoma, en la cual ni el Estado ni el mercado formal garantizan la posibilidad de satisfacer los requerimientos de vivienda de determinados segmentos de la población. Denominamos *autoproducción del hábitat* a esta modalidad de acceso al suelo y a la vivienda, que queda al margen de las dos instituciones mencionadas.

Es necesario remarcar que si bien la autoproducción del hábitat es un fenómeno bastante común en Latinoamérica, adquiere características particulares según la estructura urbana correspondiente y las distintas formas de intervención de los actores involucrados a lo largo del proceso⁵⁰. En el capítulo tercero pondremos el foco en la dinámica específica que van configurando los actores al interior de la Villa 20 en la CABA, que podemos resumir como la de *sujetos organizados colectivamente y guiados por la lógica de la necesidad, que vehiculizan una estrecha vinculación con el Estado a nivel local tendiente a generar políticas públicas de integración socioterritorial*. Por ahora nos interesa remarcar que en muchos de estos procesos va consolidándose un fenómeno particular que ya hemos mencionado con anterioridad: la *estructuración de prácticas mercantiles informales al interior de estos hábitats*. Pasemos entonces a analizarlas brevemente.

2.1.5. Autoproducción del hábitat y mercado inmobiliario informal

La autoproducción del hábitat como modalidad de acceso al suelo y la vivienda responde a la lógica de la necesidad de un segmento de la población que produce el espacio urbano; la necesidad de asegurarse, por sus propios medios, un pedazo de

⁵⁰ Los trabajos de Abramo se concentran en lo fundamental en las favelas de Río de Janeiro y otras ciudades brasileras, pero sirven como un interesante marco teórico de referencia ya que muchas de las dinámicas explicitadas por el autor se observan al mismo tiempo en el resto de los hábitats informales, especialmente en los otros países de Sudamérica, incluyendo a las villas de emergencia en Argentina.

suelo o una vivienda con un mínimo de funcionalidad, que viabilice la reproducción vital de dichos individuos en un ámbito doméstico asequible. Se trata de una acción colectiva emprendida por los sectores populares imposibilitados de acceder a la misma mediante los mecanismos tradicionales del mercado formal, y frente a la falta de políticas públicas que sean capaces de garantizar habitación y alojamiento a los segmentos de población que no cuentan con recursos suficientes para ingresar al mismo.

La autoproducción del hábitat se trata de un *proceso* que puede asumir distintas particularidades pero que en muchas ciudades latinoamericanas suele darse en el marco de la *informalidad*. Anteriormente hicimos referencia a la informalidad en varios sentidos, pero haciendo hincapié en las prácticas mercantiles –mercado inmobiliario informal-. En un sentido global, la informalidad es una situación de irregularidad que abarca distintos aspectos: jurídico-normativos, constructivo-edilicios, económico-contractuales, etc. Quizás el aspecto más significativo de la autoproducción informal del hábitat tenga que ver con la existencia de una situación de *irregularidad dominial y catastral* del bien inmueble, es decir, de inseguridad jurídica en la tenencia, de la que se desprenden toda otra serie de irregularidades.

Como en cualquier proceso socioterritorial, podemos identificar en él distintas etapas. Todo proceso de autoproducción informal del hábitat comienza con la ocupación de un terreno vacante o en desuso, que puede ser privado o público, en una zona periurbana, o próximo al espacio urbano consolidado⁵¹. Si sus ocupantes logran sortear el desalojo inmediato por parte de las autoridades estatales, la siguiente etapa consiste en la subdivisión de los lotes⁵², que en ocasiones supone una operatoria de compra-venta “pirata” de los mismos, a veces motorizada por los mismos “cabecillas” que organizan la toma o por agentes especializados en dicha

⁵¹ En el capítulo tercero analizaremos más en detalle esta dinámica al examinar la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010 –un terreno cercano a villa 20 en la CABA-.

⁵² Esta dinámica es más propia de los asentamientos informales que se forman en la periferia urbana en la región metropolitana de Buenos Aires, sobre todo a partir de la década del 80, y responde a la creencia de que eventualmente las autoridades gubernamentales regularizarán la situación dominial de los mismos otorgando títulos de propiedad a sus habitantes. En las villas de emergencia de la CABA, cuyo origen se remonta a las primeras décadas del siglo XX, la tendencia ha sido la ocupación y el ordenamiento irregular sobre el terreno, que se traduce en la mayor densidad poblacional y los mayores índices de hacinamiento que registran dichos hábitats.

actividad –primer indicio de la existencia de un mercado inmobiliario informal-, y la auto-provisión de servicios básicos de saneamiento e infraestructura –por lo general mediante conexiones irregulares a la red formal-.

A ello le sigue el proceso de construcción de la vivienda propiamente dicho, que generalmente se realiza con materiales precarios, pero que estando sujeto a futuras inversiones por parte de la familia (Abramo, 2011: 282), permite mejorar su infraestructura paulatinamente, y cristaliza su consolidación como un fragmento más del conjunto de la trama urbana a lo largo de las décadas. En las áreas próximas al espacio urbano consolidado, se destaca el crecimiento en altura de los asentamientos; aunque siempre conservando este carácter irregular que los define y los diferencia de la ciudad formal.

A medida que se consolida este hábitat informal autoproducido, suele tener lugar un segundo momento de articulación de prácticas mercantiles. Frente a la escasez de recursos de algunas familias, donde muchos de sus miembros sólo cuentan con un trabajo informal, precario y mal pago; la posibilidad de generar un ingreso adicional a través de la compra-venta o del alquiler de una o varias habitaciones al interior de la vivienda que habitan, se torna una estrategia atractiva de generación de recursos adicionales frente a, por un lado, el crecimiento de la demanda habitacional en las ciudades por parte de los sectores populares, y, por el otro, al incremento de las exigencias económicas para ingresar al mercado formal de la vivienda (Rodríguez, Rodríguez, Zapata, 2016).

Indudablemente, esta conformación progresiva de un mercado inmobiliario informal al interior de las villas de la ciudad tiende a agravar las condiciones de hacinamiento, ya que la subdivisión de las unidades habitacionales se da en el marco de la irregularidad constructiva y la deficiente provisión de servicios de infraestructura. Este conjunto de procesos deteriora los indicadores de déficit habitacional, tanto cuantitativos como cualitativos, como quedará de manifiesto en los siguientes apartados de este capítulo al analizar los datos sobre la CABA.

Por otro lado, este escenario genera una diferenciación de *status* al interior de las villas de emergencia entre los “propietarios” –irregulares- del suelo y la vivienda, y los “inquilinos” que arriendan una pieza al interior de la unidad familiar. Al no

existir una relación contractual formal, los/as inquilinos/as se encuentran ciertamente más expuestos a desalojos y distintos tipos de arbitrariedades por parte de los/as propietarios/as de la vivienda. La renta pagada al/a propietario/a *de facto*, como ha demostrado Abramo (2011) y como hemos podido corroborar a través de nuestro trabajo de campo en Villa 20, es muchas veces superior a la renta que se cobra en el mercado formal de alquiler. La explicación que da Abramo sobre esta particularidad se refiere a una serie de excepcionalidades que no se dan en el mercado formal de la vivienda. Una de ellas tiene que ver con que las inversiones que son pasibles de ser realizadas en la vivienda sin un *contralor* que imponga regulaciones constructivas, es apreciada como una externalidad positiva para los residentes:

“La sorpresa al encontrar precios de inmuebles más elevados en la favela que en barrios legales y con externalidades urbanas superiores puede, en parte, y solo en parte, ser explicada por esa característica de sobreinversión en materiales de construcción, teniendo en cuenta las características locacionales y de externalidad del vecindario de estos inmuebles. Lo curioso de este caso es que, al contrario de lo que sucede en el mercado inmobiliario informal formal, donde una eventual decisión equivocada en la combinación de factores sería penalizada por el mercado (el precio de venta sería inferior al coste), en el mercado inmobiliario de las favelas la sobreinversión en materiales pasa a ser una de las referencias para la formación de los precios y del modelo de construcción [...]” (Abramo, 2011: 287)

La circulación de información entre los agentes que intervienen en este mercado inmobiliario informal es otro de los factores que explica el mayor nivel de renta que puede pagarse por una vivienda en una favela o una villa de emergencia:

“Otro elemento interesante que permite explicar el componente autorreferencial del mercado inmobiliario de las favelas es su gran asimetría informativa, sobre todo cuando tal mercado está constituido por el sumatorio de submercados de favelas particulares, que se encuentran dispersas a lo largo del tejido urbano. [...] los compradores y vendedores de inmuebles, cuando son preguntados sobre los precios de los inmuebles de las favelas, muestran un desconocimiento sorprendente en alguien que está

negociando su principal patrimonio familiar. Esta característica define un mercado con una gran opacidad informativa, que favorece el carácter auto-referencial del mercado inmobiliario local”. (Abramo, 2011: 288).

2.2. *Hacia una caracterización de la problemática habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*

En el análisis de las dinámicas socioeconómicas que concurren en el comportamiento del sector inmobiliario -formal e informal-, observamos una serie de particularidades que distinguen este mercado de otros mercados de bienes y servicios. Quedó demostrado que por estas particularidades, la demanda solvente de suelo y vivienda incorpora sólo a determinados segmentos de la población urbana, dejando fuera a una porción significativa de ésta, que se ve imposibilitada de acceder al hábitat a través de la lógica del mercado. De esta forma, restan dos trayectorias posibles mediante las cuales dichos sectores pueden cubrir sus necesidades habitacionales: la lógica del Estado y la lógica de la necesidad (Abramo, 2011). En las ciudades latinoamericanas la lógica de la necesidad tiende a ser predominante, especialmente en las últimas décadas, en las que se ha asistido a una reestructuración del régimen de acumulación vigente en muchos países durante el segundo tercio del siglo XX (Abramo, 2011, Neffa, 1988). Dicho proceso se vio acompañado por una profunda reconfiguración del rol del Estado en términos de intervención económica y social –las llamadas *reformas neoliberales*-, y se expresó como un debilitamiento del acceso a la vivienda a través de la lógica estatal.

En consecuencia, esta dinámica tiende a acentuar significativamente la problemática habitacional existente en muchas ciudades de la región, volviendo mucho más privativo el acceso a suelo y vivienda de los sectores de menores recursos. En el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, el problema del acceso al hábitat está atravesado por una multiplicidad de procesos y prácticas sociales que son expresión, en última instancia, de una estructura urbana sumamente compleja que es preciso analizar críticamente. Para ello, es preciso comenzar por un estudio de las *formas de producción del espacio urbano* a nivel histórico y estructural.

Si bien es posible reconocer una continuidad en las formas de producción del espacio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), se distinguen varias etapas en el proceso de urbanización. Nos centraremos fundamentalmente en la última de éstas, que comienza a configurarse a mediados de la década del 70, impulsada por el gobierno de facto -autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”- a nivel local (Oszlak, 2017, Pirez, 2005); pero que se consolida definitivamente en la década de los 90, en el contexto de un proceso de reestructuración económica de corte neoliberal; y la cual se extiende hasta el día de hoy, con sutiles modificaciones. En el siguiente capítulo, al analizar las políticas habitacionales del período 2007-2015 veremos cómo esta configuración socioterritorial de CABA se reestructura relativamente a partir de nuevas dinámicas de articulación entre el aparato estatal y el sector inmobiliario.

Luego de avanzar con una caracterización general de la forma en que se produce el espacio en el AMBA, pero fundamentalmente en la CABA, haremos especial énfasis en la problemática del *déficit* habitacional, entre cuyas consecuencias más acuciantes se destaca un crecimiento continuo de los hábitats informales y del fenómeno de la segregación socioespacial.

2.2.1. Aproximación a la producción del espacio en las ciudades latinoamericanas

Siguiendo a Lefebvre (2013), consideramos que la producción del espacio es tanto un proceso histórico como social. En este sentido, en el capítulo anterior delimitamos tres agentes principales que intervienen en la producción social del espacio urbano: El Estado; el sector inmobiliario; y los habitantes y usuarios de la ciudad, organizados o no políticamente. Sin embargo, a partir del análisis de Castells (1974) en relación a la política urbana, entendemos que las relaciones de fuerza de los distintos agentes son disímiles, en función de factores estructurales –aunque también histórico-coyunturales- teniendo el elemento económico un peso fundamental.

Señalamos por su parte, que la producción del espacio entraña necesariamente conflicto y disputa, al estar el mismo atravesado por la lucha de clases; y por los distintos intereses y objetivos –a veces antagónicos- que persiguen los agentes en el proceso de apropiación espacial.

Pasemos entonces a describir las distintas etapas en la producción del espacio urbano en América Latina a partir del modelo propuesto por los geógrafos alemanes Jürgen Bähr y Axel Borsdorf (2012). Los autores distinguen cuatro etapas que van desde la colonización europea hasta la actualidad. Esta sucesión de estas etapas se corresponde en mayor o menor medida con la transformación de los *regímenes de acumulación*⁵³ del capital en América Latina (Boyer, 2007).

La primera de ellas se extiende desde la conquista (siglo XVI) hasta aproximadamente 1820. Se trata de la ciudad *compacta* colonial. Sus características territoriales son “una fuerte centralización, un gradiente social centro-periferia y el principio de una estructuración socio-espacial en círculos” (Bähr, Borsdorf, 2012: 208). Es el modelo de ciudad que se extiende desde la Plaza Mayor rodeada por los edificios administrativos-religiosos principales.

La segunda etapa corresponde a la ciudad *sectorial*, desde 1820 hasta 1950 aproximadamente. Durante la misma se destaca la llegada de grandes contingentes de inmigrantes provenientes de los países más pobres de Europa, así como la imitación de códigos urbanísticos también europeos, como el *boulevard* parisino. La industria va paulatinamente ganando importancia, y las unidades productivas de la misma se localizan en áreas periféricas –en el caso de la Ciudad de Buenos Aires en cercanía a la zona portuaria-; aunque el principal motor de la acumulación seguirá siendo la agricultura, la ganadería, y la explotación de recursos naturales, por lo menos hasta la década del 30 -cuando comienza a tomar fuerza el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (Rapoport, 2009). Los barrios obreros se radican en las zonas abandonadas por la burguesía, relativamente próximas a las industrias donde trabajan. En términos espaciales, la principal transformación respecto de la ciudad

⁵³ Un *régimen de acumulación* se define como un “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir que permite reabsorber o extender en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del mismo proceso. Estas regularidades conciernen a: un tipo de evolución de organización de la producción y de relación de los asalariados con los medios de producción; un horizonte temporal de valorización del capital sobre la base del cual pueden desprenderse principios de gestión; un reparto del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases; una composición de la demanda social que valida la evolución tendencial de las capacidades de producción; una modalidad de articulación con las formas no capitalistas, cuando estas últimas ocupan un lugar importante en la formación económica estudiada” (Boyer, 2007: 63).

colonial es la conformación de una marcada diferenciación sectorial. Puede resumirse en los siguientes términos:

“El desarrollo sectorial rompe la estructura circular de la ciudad colonial. En este proceso confluyen la expansión lineal del centro, que pasa de ser un centro administrativo (en la época colonial) a un centro comercial, el crecimiento lineal de los barrios altos con villas modernas orientadas a amplios paseos, prados o alamedas, y el sector industrial” (Bäbr, Borsdorf, 2012: 209).

La tercera etapa, de la ciudad *polarizada*, se extiende desde 1950 hasta 1990⁵⁴. Durante la misma, podemos distinguir una mayor intervención estatal en materia de planificación urbana y un rol arbitral de los desequilibrios que pueden generarse a nivel del mercado, a través de políticas habitacionales que van desde la regulación de los alquileres; la provisión de loteos populares en la periferia urbana para la autoconstrucción; el otorgamiento de créditos blandos; hasta la construcción de complejos de viviendas sociales para sectores populares. A lo largo de esta etapa, por otro lado, es posible observar un proceso de *suburbanización* de las clases medias y altas, cuya aceleración más notoria comienza a evidenciarse durante la década del ochenta. La aludida *polarización* se va configurando a través del crecimiento celular de la urbanización informal, fundamentalmente en las zonas periurbanas:

“[E]n la respectiva periferia se produjo una diferenciación y ampliación más celular por el surgimiento de barrios de chozas [...]; barrios de vivienda de bajo costo [...] que caracterizan definitivamente la imagen de muchas metrópolis latinoamericanas desde la segunda mitad de los años setenta; y, también, barrios de vivienda popular” (Bäbr, Borsdorf, 2012: 209).

La etapa actual, según los autores, es la de la ciudad *fragmentada* y se consolida durante la década del 90. El proceso de liberalización y desregulación económica propugnado por la doctrina neoliberal, así como la incidencia de la globalización,

⁵⁴ Para el caso argentino, sería más pertinente decir que el período se extiende desde el primer gobierno peronista (1946-1952) hasta el golpe militar encabezado por las Fuerzas Armadas en 1976, ya que por lo general se considera que durante estos años tuvo plena vigencia el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

coadyuvan a que el Estado abandone el imperativo de la planificación urbana integral, o la relegue a instancias territoriales muy específicas. De esta manera, la metrópolis latinoamericana pasa de un esquema de polarización a uno de *fragmentación* territorial muy notorio donde el mercado se convierte en articulador principal de una nueva reestructuración territorial que acentúa la desigualdad y la segregación socioespacial, junto con otros fenómenos socioeconómicos y socioterritoriales. Los autores señalan las siguientes características como las más sobresalientes:

“Elementos económicos y barrios habitacionales se dispersan y mezclan en espacios pequeños: urbanizaciones de lujo se localizan en barrios muy pobres; centros de comercio se emplazan en todas partes de la ciudad; barrios marginales entran en los sectores de la clase alta. Este desarrollo se hace posible a través de muros y cercos, barreras con que se separan y aseguran contra la pobreza las islas de riqueza y exclusividad” (Bäbr, Borsdorf, 2012: 212).

Bajo este contexto, se agravan notoriamente los déficits habitacionales de los sectores socioeconómicamente más vulnerables, en la medida en que el Estado descentraliza o *remercantiliza* (Pérez, 2014) muchas esferas de intervención, debilitándose su rol como proveedor de servicios públicos y soluciones habitacionales, *vis a vis* un mercado de vivienda que se orienta en mayor medida a los sectores de mayor solvencia, proveyendo diseños habitacionales personalizados que profundizan la tendencia a la segregación (v.g., las urbanizaciones cerradas, torres con amplia gama de *amenities* y comodidades, etc.). Como señalan los autores:

“Las clases sociales más bajas son las perdedoras de este proceso. Incluso la construcción de viviendas subsidiadas por el Estado tiene que competir con la construcción privada y por eso está empujada más allá de la periferia urbana, donde se acumulan los problemas urbanos” (Bäbr, Borsdorf, 2012: 220).

En una perspectiva semejante, Pedro Abramo reconoce esta reestructuración territorial a partir de la crisis del régimen *fordista* de acumulación:

“La crisis del fordismo urbano se manifiesta, sobre todo, a través de dos ejes de cambio: por una parte, la tendencia hacia la flexibilización urbana por sobre el urbanismo modernista y regulador; y por otra, la caída en el financiamiento estatal de la materialidad urbana (vivienda, equipamientos e infraestructura) y de algunos servicios urbanos colectivos” (Abramo, 2011: 36).

2.2.2. La Ciudad de Buenos Aires (de 1976 a la actualidad): Ciudad fragmentada y desigual

Habiendo presentado este esquema general de la producción del espacio en las ciudades latinoamericanas, pasaremos, a continuación, a caracterizar las principales transformaciones que se suscitan en la CABA, fundamentalmente en la etapa que se consolida durante la década de los noventa, haciendo hincapié en las consecuencias que conlleva dicha reestructuración espacial en términos de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores recursos.

Podemos establecer distintas etapas en el proceso de *reestructuración* socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires, que marcan un distanciamiento del paradigma urbanístico prevaleciente entre 1950 y 1970, donde el Estado cumplía un marcado rol como articulador de los conflictos y tensiones que se originan en la producción del espacio, aún en forma contradictoria⁵⁵. Es posible afirmar que dicho proceso comienza durante la última dictadura militar (1976-1983), período que ha sido analizado en profundidad por Oscar Oszlak (2017). Allí, se destaca que la estrategia a nivel de la Ciudad de Buenos Aires, según el plan diseñado por la Dirección General de Ordenamiento Espacial dependiente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia, debía tender a:

“[f]renar progresivamente el crecimiento demográfico de la región urbana de Buenos Aires y el proceso de concentración de su perímetro y orientar

⁵⁵ Para el análisis de las políticas urbanas y la configuración territorial de la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de este período pueden consultarse especialmente los trabajos de Oscar Oszlak (2017), Pedro Pérez (2005) y Oscar Yujnovsky (1984).

los movimientos migratorios hacia regiones del interior del país mediante el despliegue de sus potencialidades económicas y junto con un equipamiento que permita constituir centros urbanos de equilibrio frente a la región metropolitana” (Oszlak, 2017: 102).

Esta estrategia, que a simple vista pareciera racional en términos de ordenamiento territorial, ocultaba sin embargo un componente *ideológico*⁵⁶ que iba en consonancia con un modelo económico regresivo que se materializó a sangre y fuego durante esta sórdida etapa de la historia argentina. En definitiva, se trataba de una concepción del espacio fundada en una ideología reaccionaria, donde el usufructo de la ciudad se reservaba exclusivamente a aquellos ciudadanos de bien que “merecieran” vivir en ella, sustentada a su vez en las premisas de un acérrimo liberalismo económico, donde el mercado se constituiría de ahora en más como el actor fundamental que conduciría a un nuevo equilibrio socioespacial.

Del Cioppo, titular de la Comisión Municipal de la Vivienda entre 1976 y 1982, y luego intendente de la Ciudad de Buenos Aires hasta el 83, expresaba esta curiosa concepción meritocrática sobre el *derecho a la ciudad* de forma explícita:

“No puede vivir cualquiera en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente: *vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca*, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. *Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente*” (Competencia, marzo 1980, citado en Oszlak, 2017: 109, la cursiva es nuestra).

De esta manera, Oszlak destaca cuatro esferas clave donde la política pública realizará, durante este período, intervenciones tendientes a la concreción de la estrategia global de reordenamiento territorial señalada: 1) El mercado de vivienda urbana –políticas de desregulación-; 2) villas de emergencia –políticas de

⁵⁶ En el capítulo anterior hemos aludido en forma reiterada al carácter ideológico que subyace en los diseños urbanísticos propugnados por el aparato estatal, valiéndonos de los aportes de Lefebvre (2013) en relación a las *representaciones del espacio* (espacio concebido).

erradicación-; 3) vías de circulación – expropiaciones y construcción de autopistas-; 4) relocalización industrial.

Es en las primeras dos esferas de intervención donde podemos encontrar los antecedentes de la progresiva tendencia hacia un *déficit habitacional* cada vez más marcado, el cual llegará a convertirse en un acuciante problema estructural de la Ciudad de Buenos Aires en las últimas dos décadas, como veremos a continuación.

La continuidad de este proceso tendrá un nuevo impulso durante la década del 90, en el marco de las políticas de apertura económica llevadas a cabo por el gobierno de Carlos Saúl Menem entre 1989 y 1999. Sin embargo, las transformaciones suscitadas no corresponden únicamente a un componente endógeno de política económica nacional, sino que son acentuadas por la aceleración del proceso de globalización económica y la reestructuración del capitalismo a nivel mundial.

En este contexto, las metrópolis latinoamericanas sufren una reestructuración que debe abordarse desde su articulación entre *espacio-economía-sociedad* (Ciccollella, 1999). Así, las grandes metrópolis latinoamericanas -entre ellas la Ciudad de Buenos Aires-, se (re)constituyen a lo largo de este período como enclaves o nodos de la acumulación del capital a nivel global, redefiniendo gran cantidad de funciones y procesos que tenían vigencia hasta ese entonces; reconfigurándose, en suma, como *ciudades globales* (Castells, 1995, Sassen, 1998, 1999).

Esto supone una retracción del Estado como agente privilegiado de la planificación urbana, en favor de un mayor avance del mercado –o un creciente proceso de “remercantilización”⁵⁷-, que tendrá consecuencias inmediatas en la situación habitacional de los sectores medios, pero que adquiere mayor intensidad y violencia en la cotidianeidad de aquellos de menores recursos; conformándose así *una*

⁵⁷ La reestructuración capitalista de las últimas décadas supuso para América Latina, lo que Pedro Pírez (2014) da en llamar una “remercantilización” de distintas dimensiones que atañen directamente a la reproducción de la fuerza de trabajo, entre ellas la producción de vivienda y hábitat. En este proceso de remercantilización, el Estado ha ido abandonado su rol en tanto agente productor, facilitador o mediador en el acceso a suelo y vivienda de los sectores populares. Se fortalece, de esta forma, la lógica del mercado –o la lógica de la necesidad en el caso de los grupos no solventes en términos socioeconómicos-, como mecanismo privilegiado de acceso al hábitat en el espacio urbano, en detrimento de la lógica estatal que supo tener un papel más destacado décadas atrás (Abramo, 2011).

estructura urbana no sólo fragmentada en términos espaciales, sino profundamente desigual, si consideramos su dimensión socioeconómica.

En este sentido, Ciccolella y Vecslir (2012) indican una serie de reconfiguraciones socioespaciales en la región del AMBA, en la que la Ciudad de Buenos Aires, como parte integrante y central de la misma, se ve afectada sustancialmente. En primer lugar, la tendencia a la *suburbanización* de estilo americano de las clases medias y altas mediante la adquisición de unidades habitacionales en los denominados barrios cerrados o *countries*, junto con los procesos de *relocalización* industrial y la difusión de novedosos *aparatos* urbanos como los hipermercados y los *shoppings centers*, favorecerá la consolidación de nuevas *centralidades*⁵⁸ en las periferias, reestructurando la tradicional fisonomía *compacta* de la ciudad que se expandía desde un único centro por una nueva de tipo *difusa*, que Pedro Abramo dará en llamar ciudad *com-fusa* –compacta y difusa a la vez- (Abramo, 2011). Pero al mismo tiempo, la estrategia habitacional de los sectores populares marca un cambio profundo en la estructura espacial de la ciudad.

Durante los años 80 dos elementos se conjugan para configurar un nuevo panorama en las estrategias habitacionales de los sectores más vulnerables. Las políticas de erradicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires, con el consecuente desplazamiento de su población al conurbano bonaerense, así como la restricción de la venta de lotes populares por parte del Estado en las zonas periurbanas, acentuarán

⁵⁸ El concepto de centralidad en el campo de la geografía, el urbanismo, o la sociología urbana admite diversas acepciones, teniendo preeminencia alguna de éstas en detrimento de otras, en función de los marcos teóricos prevaletentes y de los cambios morfológicos que acontecen en el espacio urbano. En nuestro caso, recuperaremos las conceptualizaciones de los autores René Coulomb (2012) y Mario Paris (2013), las cuales consideramos las más pertinentes para el análisis de las transformaciones urbanas recientes de la Ciudad de Buenos Aires. Coulomb define al centro como un espacio de múltiples *funciones* de centralidad (función simbólica; función de gobierno y administración pública; función de centro de negocios; función de intercambio comercial; función de expresión cultural; función de expresión de lo público y lo político; función de socialización y sociabilidad urbana) (Coulomb, 2012: 26). Por su parte, Paris, indica que “[l]os lugares de centralidad son aquellos espacios –alternativos a los del urbano consolidado– donde se aglutinan las funciones centrales. Encontrarlas en ámbitos hasta hoy poco considerados (áreas de reciente urbanización, espacios fragmentarios a lo largo de las infraestructuras o dentro de contenedores creados por la ciudad moderna) denota cómo han cambiado tanto la estrategia como las lógicas de localización de estas funciones” (Paris, 2013: 49). Ambas definiciones nos ayudan a comprender la presencia de la(s) centralidad(es) como procesos dinámicos, en los que resulta factible asistir a la emergencia de nuevos centros con capacidad de condensar determinadas funciones urbanas, y hasta incluso reemplazar a otros centros tradicionales de la ciudad, en términos de jerarquía espacial.

significativamente las ocupaciones de terrenos en las periferias de la ciudad y la conformación de nuevos asentamientos (Ciccolella, Vecslir, 2012), contribuyendo en forma decisiva al nuevo esquema de ciudad com-fusa descrito anteriormente.

Paralelamente, las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires, que durante el gobierno militar vieron reducir su población en forma significativa, van a experimentar un crecimiento ya no en términos de extensión geográfica, sino en forma compacta, densificándose su población y favoreciendo el crecimiento en altura de aquellos barrios informales. De esta manera las villas de emergencia pasan de ser espacios transitorios, en el sentido de una instancia habitacional previa al ingreso al mercado formal en un contexto de movilidad social ascendente, a convertirse en espacios definitivamente consolidados como residencia permanente de los sectores de menores recursos (Cravino, 2009, 2014).

En todo este proceso, adquiere una clara preeminencia la agencia del sector inmobiliario en la reconfiguración de los espacios residenciales de los distintos sectores socioeconómicos (acelerando el desplazamiento desde el sector formal al informal de los sectores de menores recursos, y apuntalando nuevas pautas residenciales en los sectores medios y altos), que se ve favorecida por la retracción del Estado en tanto interventor en la dinámica de planificación urbana. En el tercer capítulo de esta investigación haremos hincapié en la forma que adquiere este nuevo proceso de articulación entre sector inmobiliario y políticas públicas en la CABA, pero centrándonos en el período 2007-2015.

Ciccolella y Vecslir resumen la dinámica del panorama habitacional entre 1990 y 2010 tomando en consideración cuatro procesos sobresalientes:

“En primer lugar, una notable inversión del sector inmobiliario en un nuevo producto residencial: las urbanizaciones cerradas. Estas se convirtieron en el eje del proceso de suburbanización “americanizante”, discontinua y de baja densidad de la región, quebrando con la histórica conurbanización relativamente compacta de hasta los años 70 y con la morfología metropolitana basada en la continuidad lineal o tentacular de los años 70 y 80 (Ciccolella, Baer, 2008).

- Otro producto inmobiliario innovador son las torres de alto standing, equipadas con servicios comunes (o amenities), que contribuyeron al proceso de densificación residencial de algunos barrios de la CBA en los '90, y continúan hasta la actualidad. [...]
- La profusión de asentamientos informales y villas de emergencia, aparece como la otra cara del modelo de urbanización, representando los extremos de una creciente “dualización” del crecimiento metropolitano.
- En cambio, la colmatación o expansión de las tramas urbanas periféricas, lote a lote, parece haber sufrido un estancamiento desde los años 70. A partir de esa década, se debilita el mercado del lote popular y la vivienda individual y, en general, del espacio residencial de los sectores medios que en Buenos Aires fue históricamente distintivo. El hábitat y la vivienda social aparecen fuertemente rezagados con políticas ausentes o insuficientes, ligadas a una creciente dificultad de acceso a la vivienda (y a la ciudad) por parte de la clase media” (Ciccolella, Vecslir, 2012: 34).

Algo similar sostiene Hilda Herzer al reflexionar sobre la reconfiguración de las principales ciudades latinoamericanas en las últimas décadas:

“[l]os efectos de la globalización en las grandes ciudades se pueden caracterizar con tres rasgos sobresalientes: la suburbanización de los sectores medios, la renovación de las áreas centrales, y el incremento de la pobreza urbana en áreas intersticiales de la ciudad. Estas tres características no son excluyentes sino, por el contrario, complementarias” (Herzer, 2012: 15).

Al mismo tiempo, en términos de las transformaciones a nivel de la estructura social, las políticas de liberalización comercial, desregulación y reestructuración del aparato productivo puestas en marcha durante la década del noventa, condujeron a una masiva reconfiguración del mercado laboral mediada por políticas de flexibilización de la fuerza de trabajo en los distintos sectores de la economía (Basualdo, 2003, 2011). Este proceso, además de poner en marcha una redistribución regresiva del ingreso en favor del capital más concentrado y una caída sostenida del salario real,

favoreció una reestructuración del mercado de trabajo, que afectó gravemente a los/las trabajadores/as menos calificados/as, entre los/las cuales un gran porcentaje fue empujado al desempleo y al cuentapropismo (Rapoport, 2009, Torrado, 2010). Este escenario agravó las condiciones de desigualdad y polarización social a lo largo y ancho del país, pero las mismas se hicieron mucho más evidentes en la región del AMBA donde, en función de la amplia heterogeneidad de estratos sociales y la diversidad de actividades productivas, las reconfiguraciones socioeconómicas se conjugaron en una suerte de círculo vicioso con el conjunto de transformaciones socioterritoriales analizadas en los párrafos anteriores.

La totalidad de los procesos que suscita esta reestructuración socioterritorial metropolitana en los marcos de la globalización son sumamente heterogéneos y complejos, por lo que desarrollar concluyentemente aquí todas sus particularidades demandaría una extensión que excede los objetivos de nuestro trabajo. Es por ello que, habiendo avanzado en un panorama de los impactos que trajo aparejada esta reconfiguración en la situación habitacional de los distintos grupos sociales que habitan la Ciudad de Buenos Aires, nos proponemos, a continuación, señalar los principales indicadores que revelan el carácter estructural de la problemática habitacional a lo largo de la última década.

2.2.3. El déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires (2007-2015)

Identificamos la situación habitacional de los sectores de menores recursos en la Ciudad de Buenos Aires como una problemática social, económica y territorial que se ha agudizado a lo largo de las últimas décadas, en función de las transformaciones metropolitanas descritas. En el presente aparato analizaremos, por consiguiente, una serie de indicadores que nos permiten dar cuenta de un escenario que hasta el momento hemos reconocido desde una dimensión teórica, pero que es preciso abordar desde el plano empírico.

Nos centraremos fundamentalmente en las características del *déficit* habitacional de un sector de la población que se ubica en mayor medida por debajo de la línea de pobreza; cuya inserción en el mercado laboral se corresponde con altos índices de informalidad o desocupación (Kessler, 2014); en el cual existe un importante

componente de población migrante interna o externa; y donde son notablemente recurrentes las dificultades de acceso al mercado formal de la vivienda. Este segmento poblacional recorre distintas trayectorias habitacionales que van desde el alquiler de habitaciones en pensiones u hoteles familiares hasta la penosa realidad de personas y familias desahuciadas en situación de calle. Una parte significativa, guiada por la lógica de la necesidad, se vuelca a la autoproducción de hábitats precarios e informales, que en la CABA cristaliza en el crecimiento de las villas de emergencias y distintos tipos de asentamientos, pero también en el mayor peso del mercado informal de vivienda al interior de éstos⁵⁹. Es evidente, sin embargo, que la problemática habitacional afecta también a los sectores medios, aunque su impacto y su gravedad en términos socioeconómicos y territoriales resulte significativamente menor.

Para aproximarnos a la comprensión de distintos indicadores de déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires es necesario, en primer lugar, definir qué entendemos por éste. Al respecto, existen varias formas de dimensionar el déficit habitacional de un área en particular. A grandes rasgos, es posible distinguir entre déficit *cuantitativo* y déficit *cualitativo*.

El déficit cuantitativo -el más fácil de identificar- se estima a partir de la disparidad entre la oferta de viviendas en disponibilidad y/u ocupadas del área en cuestión, y la cantidad de hogares conformados⁶⁰. Así, una desproporción entre un mayor número de hogares y un menor parque de viviendas habitables es indicador de déficit cuantitativo habitacional. En el cómputo de las viviendas faltantes se toman en consideración las viviendas consideradas *irrecuperables*, es decir, “[...] aquellas viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas o por su

⁵⁹ El alquiler informal al interior de las villas de emergencia es una práctica que ha tendido a crecer a lo largo de las últimas décadas, y se explica no sólo por el impedimento estrictamente monetario de sufragar un alquiler en el mercado formal, sino por los engorrosos requerimientos administrativos que supone el acceso al mismo en calidad de arrendatario (demostración de ingresos, costosos trámites administrativos, dar en garantía la propiedad de un tercero en caso de litigio judicial, etc.)

⁶⁰ El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de la República Argentina define al *hogar* como “la persona o grupo de personas que viven bajo un mismo techo y comparten sus gastos de alimentación”, y a la *vivienda* como “el espacio donde vive una o más personas, se halla separado por paredes u otros elementos cubiertos por un techo, y los ocupantes pueden entrar o salir sin pasar por el interior de otras viviendas” (INDEC, 2010).

naturaleza deberían ser reemplazadas por nuevas viviendas” (IVC, 2013). La solución habitacional más inmediata para este tipo de déficit consistiría en incrementar el stock –construcción- de nuevas viviendas, ya sea a través del mercado o bien por intermediación de la política pública.

Por su parte, el déficit cualitativo toma en consideración las cualidades, tanto físicas como socioambientales, de las viviendas habitadas. Aquí cobra relevancia la noción de *hábitat*, entendida como la totalidad del entorno (natural y social) en el cual se desarrolla la reproducción vital de los habitantes de un espacio determinado, y que, por tanto, excede el ámbito restrictivo de la vivienda (Múnera, Sánchez Mazo, 2012). En consecuencia, para medir este déficit cualitativo resultan de utilidad una serie de indicadores que remiten a distintas dimensiones referidas al hábitat, las cuales permiten determinar si una vivienda reúne las condiciones necesarias para su habitabilidad, o en otras palabras, si la vivienda se presenta como *adecuada* para residir en ella. El déficit cualitativo está compuesto por las viviendas que se consideran pasibles de adecuación, en este sentido, *recuperables*.⁶¹

De esta manera, es posible adoptar el criterio que ha utilizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CERCR, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1993) para definir los parámetros de vivienda adecuada. Este indicador de vivienda adecuada incluye una multiplicidad de factores que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Seguridad jurídica en la tenencia.
- Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura.
- Gastos soportables acordes a los niveles de ingreso del hogar que no condicionen la satisfacción de otras necesidades básicas.

⁶¹ Es preciso aclarar que los criterios y las metodologías para estimar el déficit habitacional (tanto en términos cuantitativos como cualitativos) no son unívocas y están sujetas a variaciones a partir de un amplio abanico de interpretaciones -técnicas y conceptuales- factibles. Es posible entonces que las mediciones presenten sesgos en función de las distintas técnicas y conceptualizaciones seleccionadas. Un recorrido interesante de los distintos criterios metodológicos utilizados en diferentes países de América Latina para la medición del déficit habitacional en la década del 90 puede ser consultado en un completo documento de la CEPAL elaborado por Arriagada Luco (2003).

- Habitabilidad (condiciones de higiene, salubridad y seguridad adecuadas).
- Asequibilidad.
- Ubicación (acceso a servicios esenciales, a puestos de trabajo, libre de contaminación, etc.).
- Adecuación cultural (deben emplazarse conforme las identidades culturales de los diferentes colectivos involucrados).

La evidencia de una situación de irregularidad en uno o varios de estos indicadores en la vivienda permite ponderar de manera más precisa el déficit cualitativo habitacional propuesto anteriormente, o en última instancia, determinar si la vivienda es recuperable o no (déficit cuantitativo).

Otro factor relevante a la hora de medir el déficit cualitativo habitacional es el indicador de hacinamiento⁶².

Realizada esta aclaración metodológica, pasaremos a esbozar un panorama del déficit habitacional en la CABA para el período analizado (2007-2015). Para ello se han relevado, principalmente, las siguientes fuentes estadísticas e informes especializados:

- Censo Nacional de Población de 2010 de Argentina (INDEC, 2010).
- Encuesta anual de hogares de la CABA, año 2013 (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2014).
- Encuesta anual de hogares de la CABA, año 2014 (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2015).

⁶² El hacinamiento tiene dos tipologías: familiar y en el hogar. El hacinamiento familiar hace referencia a una situación de dos o más hogares compartiendo la misma vivienda, mientras que el hacinamiento en el hogar toma en consideración la cantidad de personas compartiendo el mismo dormitorio. Se habla de hacinamiento moderado cuando 2 o 3 personas duermen en un mismo dormitorio, y de hacinamiento crítico cuando son más de 3 (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016).

- Anuario estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, año 2015 (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016).
- Informe sobre la situación habitacional en CABA (Defensoría del Pueblo Caba, 2015).

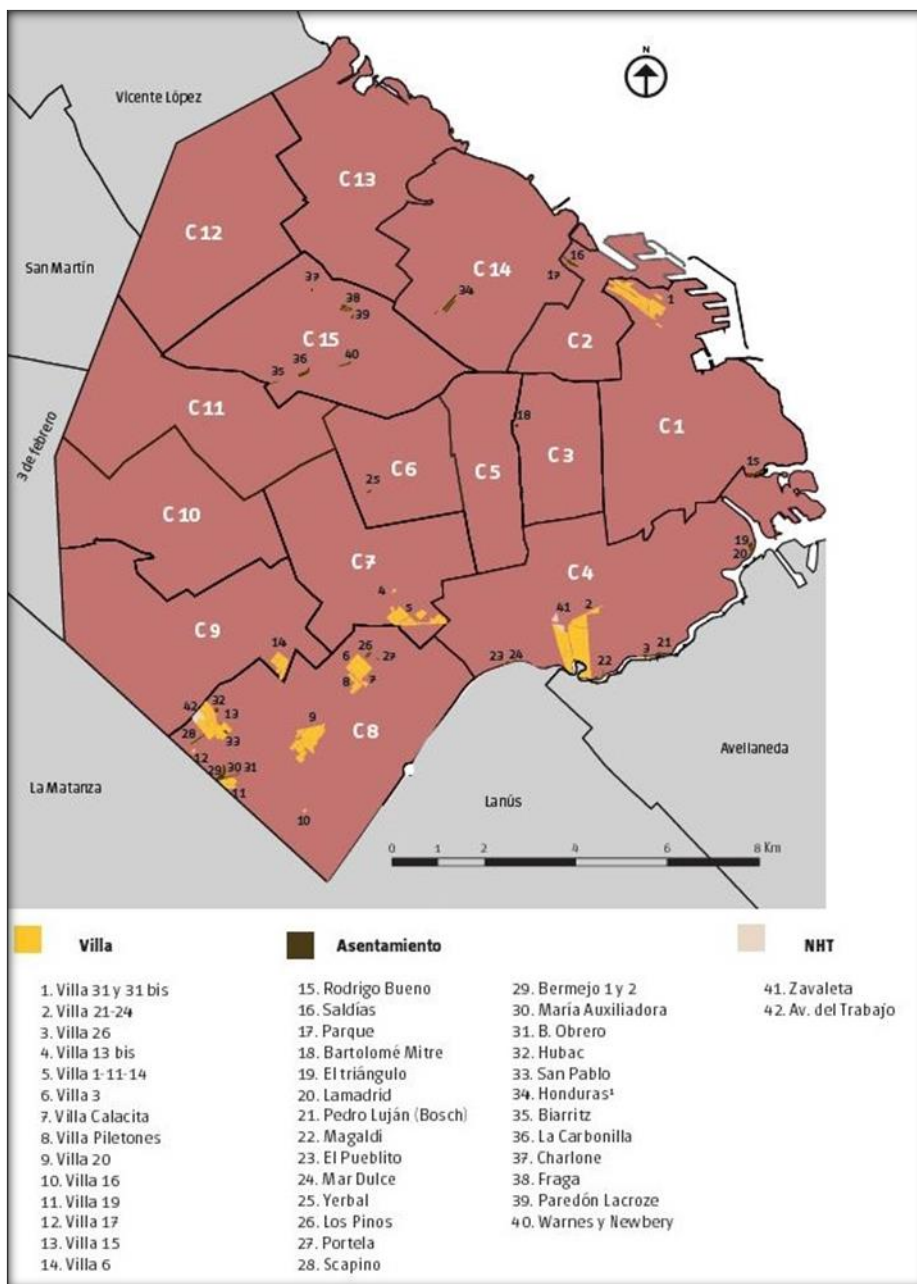
Haremos hincapié en el déficit habitacional de los sectores más postergados en términos socioeconómicos, donde el acceso al mercado formal resulta ciertamente mucho más privativo. Para ello, se recaban datos estadísticos de la situación habitacional en villas de emergencia y asentamientos en la CABA, partiendo de la premisa de que el hábitat informal ya de por sí es indicador de condición habitacional deficitaria, en tanto el régimen de tenencia de la vivienda así como el acceso a servicios básicos e infraestructura suelen presentar marcadas irregularidades.

Un primer dato que surge del análisis de las fuentes recabadas, indica que la población de la CABA se mantiene estable prácticamente desde 1947. El Censo Poblacional del año 2010 -el último realizado a la fecha- da cuenta de un total de 1.082.998 viviendas habitadas, 1.150.134 hogares, y una población de 2.827.535 habitantes en CABA (INDEC, 2010).

En este sentido, si bien a partir de los datos intercensales recogidos del 2001 al 2010 se observa una relativa estabilidad en el **crecimiento poblacional** de la CABA (su población total crece apenas un 4%), el análisis por Comunas devela un panorama diferente. Las Comunas 1, 7, y 8 muestran un crecimiento poblacional del 19,7%, 11,8% y del 15,8% respectivamente. Sintomáticamente, estas son algunas de las comunas en las que se emplazan la mayor cantidad de villas de emergencia y asentamientos precarios, particularmente en la comuna 8 (Mapa 1) (INDEC, 2010).

En relación a la **calidad de las viviendas**, un 4,6% del total de viviendas evidencia condiciones de precariedad: 4,3% corresponden a piezas de inquilinato/conventillo, o piezas de hotel/pensión. El porcentaje restante se trata de construcciones no destinadas a viviendas, como ranchos o casillas (Defensoría del Pueblo CABA, 2015).

Mapa 1: Distribución villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios en CABA



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2015)

Otro dato relevante que surge del Censo 2010 nos muestra que alrededor de un 5% de las viviendas (54.845 unidades) presentan condiciones habitacionales deficitarias, “ya sea en virtud de sus materiales predominantes, a partir de la carencia de determinados servicios básicos, o bien según el tipo de vivienda: casilla, rancho,

piezas de inquilinatos, hoteles o pensiones, local no construido para habitación, o vivienda móvil” (Defensoría del Pueblo CABA, 2015: 11).

Un indicador importante para estimar el déficit habitacional corresponde al **régimen de tenencia** de la vivienda. Al analizar los datos que surgen del Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires del año 2015 (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016), observamos que entre los años 2005 y 2015 se asiste a una considerable disminución en términos absolutos del porcentaje de hogares propietarios de la vivienda y el terreno, en paralelo a un aumento del porcentaje de inquilinos/arrendatarios, y del porcentaje que se ubica en un tipo de tenencia categorizado como “Otro”⁶³, también en términos absolutos.

El porcentaje de propietarios de vivienda y terreno disminuye del 62,2% en 2005 al 50,6% en 2015. Para el mismo período, el porcentaje de inquilinos y arrendatarios asciende del 27,6% al 35,2%. La categoría “Otro” crece del 10,1% al 14,2% (Gráfico 3) (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016: 254, Cuadro 7.6).

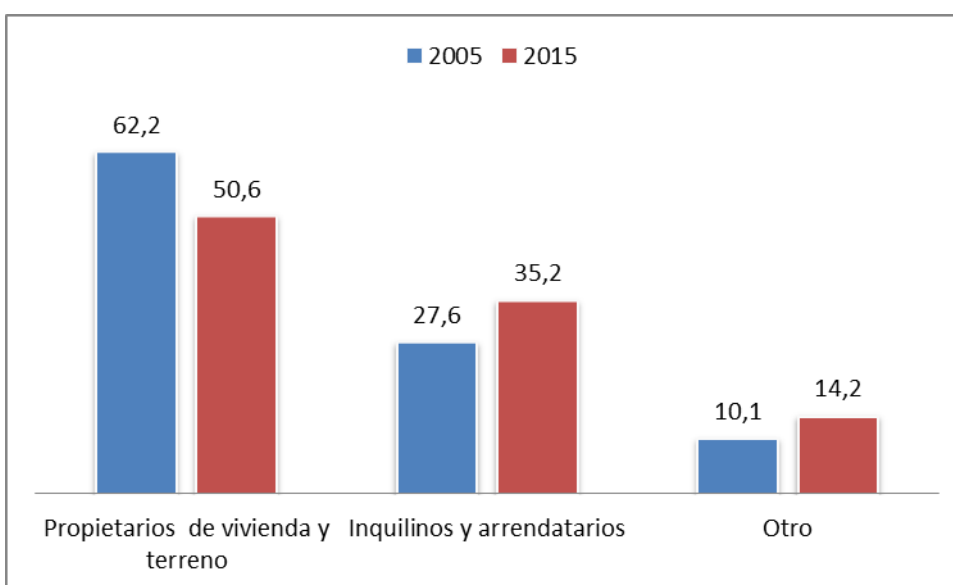
En términos de la **condición socioeconómica** de los hogares, para el año 2014 un 20% de hogares percibía ingresos menores a la Canasta Total de consumo de bienes y servicios. Sin embargo, este porcentaje es significativamente mayor en las Comunas del sur de la CABA. Por caso, en la Comuna 4, 7, 8 y 9, el mismo asciende a 36,8%; 26,3%; 36,6%; y 31,5%, respectivamente (Gráfico 4).

Un dato tan significativo como preocupante, el cual permite dimensionar cómo se expresa la diferenciación sobre el territorio en términos sanitarios, es el referido a la **tasa de mortalidad infantil**. Si tomamos los trienios 2010-2012; 2011-2013; 2012-2014; y 2013-2015, en las Comunas del sur de la ciudad (4, 7, 8 y 9), la mortalidad infantil es en todos los casos mayor a la tasa registrada para toda la CABA. Para el trienio 2010-2012, frente a una tasa de 7,8 (sobre mil nacidos vivos); las Comunas 4, 7, 8, y 9 alcanzan tasas de 10,5; 9,2; 10,1; y 10, respectivamente. En el trienio 2011-2013 la tasa general se mantiene en 7,8, y en las Comunas 4, 7, 8, y 9 las tasas

⁶³ Propietario de la vivienda solamente, Ocupante en relación de dependencia o por trabajo, Ocupante por préstamo, cesión o permiso, Ocupante de hecho de la vivienda, Otra situación y Ns/nc (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016).

respectivas son de 10,9; 9,4; 9,5; y 9,1. La tasa total del trienio 2012-2014 asciende a 8,3; mientras en las Comunas 4, 7, 8 y 9 las tasas siguen siendo superiores (excepto para la 9): 11,9; 9,8; 11,5; y 8,2, respectivamente. Por último, el trienio 2013-2015 arroja una reducción de la tasa total a 7,6; registrándose una tasa de 10,5; 9; 10,7; y 7,5 en las Comunas 4, 7, 8 y 9 (Gráfico 5) (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016).

Gráfico 3: Evolución del régimen de tenencia de la vivienda en términos porcentuales en CABA (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a informe estadístico de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016)

En relación al **hacinamiento** por hogar, se constata un mayor porcentaje en la zona sur de la CABA. Para el año 2015, en el conjunto de CABA los datos arrojan un 7,7% de hacinamiento moderado, y un 1,8% de hacinamiento crítico. Sin embargo, en las Comunas 1, 4, 7, 8 y 9, los valores ascienden a 20,7%, 12,8%, 11,1%, 15,9%, 8,1% para hacinamiento moderado; y a 5,7%, 3,9%, 3,0%, 5,2% y 0,8% para hacinamiento crítico, respectivamente (Gráfico 6) (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016: 251, Cuadro 7.5).

Otro indicador de déficit habitacional cualitativo se expresa en el acceso a **servicios públicos de sanidad e infraestructura**. Teniendo en consideración los datos del

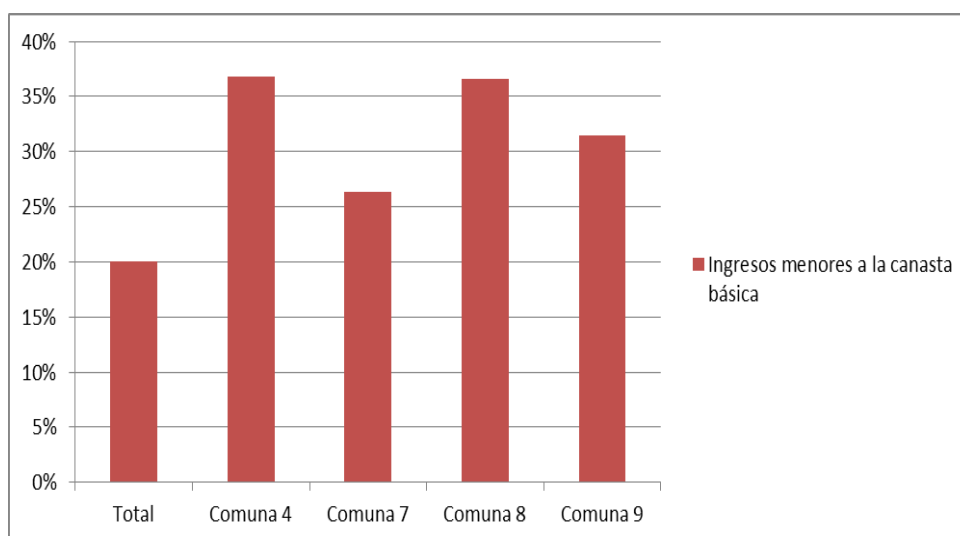
Censo 2010, se corrobora que en CABA aproximadamente un 6% de las viviendas no tiene acceso a la red de gas. Unas 53.597 viviendas (5%) utilizan garrafas. En cuanto a los servicios sanitarios, un total de 17.839 viviendas (1,6%) no posee conexión a la red cloacal, o no cuenta con baño. Al mismo tiempo, se aprecia aproximadamente 23.000 viviendas (2,2%) sin acceso a agua potable al interior de la misma, en las cuales sus habitantes recurren a proveerse de la misma fuera de la vivienda o del terreno; mediante la compra de bidones para consumo particular; o bien a través el servicio de camiones cisterna que facilita el GCBA en algunas villas de la CABA.

Otro tema acuciante directamente vinculado al déficit habitacional es el referido a la gran cantidad de **viviendas ociosas** que existen en la CABA. Según el Censo 2010, hay unas 340.975 viviendas deshabitadas, encontrándose un 38% de ellas en la zona norte de la ciudad⁶⁴. Anteriormente indicamos que el crecimiento de esta tendencia puede estar relacionada con distintos tipos de prácticas especulativas del mercado inmobiliario.

En los Gráficos 4, 5, y 6 realizamos una comparación por Comunas de algunos de los indicadores mencionados (condición socioeconómica, hacinamiento, mortalidad infantil) en relación al total de la ciudad, pudiéndose observar de manera elocuente cómo se expresa territorialmente la configuración *desigual y fragmentada* del espacio urbano apuntada en apartados anteriores –fundamentalmente entre la zona norte y sur (Comunas 4, 7, 8 y 9) de la CABA-. Especial interés reviste la mayor situación de precariedad que manifiesta la Comuna 8, en donde se asienta la Villa 20, tomada como caso de estudio para la presente tesis.

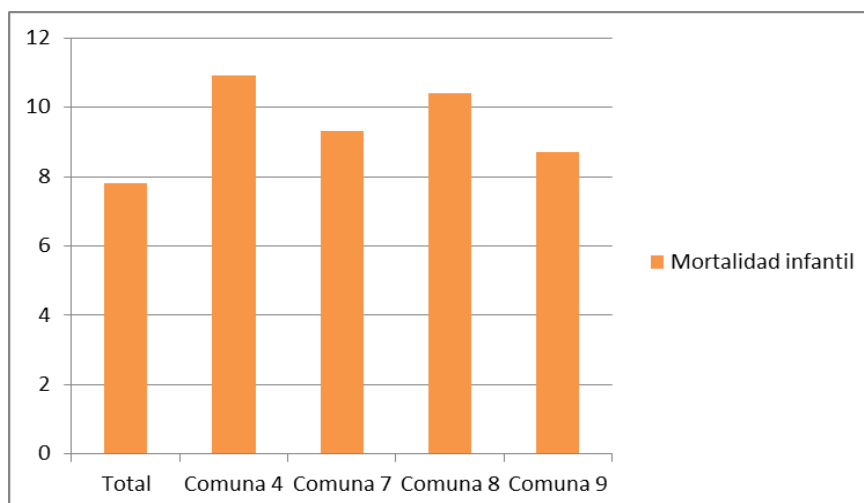
⁶⁴ Es necesario distinguir entre las viviendas que permanecen deshabitadas de forma permanente de aquellas que sólo estuvieron deshabitadas al momento de la realización del censo, por motivos que se desconocen. En este sentido, y como se desprende del informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, “se podría inferir que 67.000 viviendas en condiciones de ser habitadas se encuentran vacías”, es decir, apenas el 19% de las contabilizadas como desocupadas por el Censo, y un 6% del total de viviendas registradas en CABA (Defensoría del Pueblo CABA, 2015: 17).

Gráfico 4: Porcentaje de ingresos menores a la canasta básica (2015).



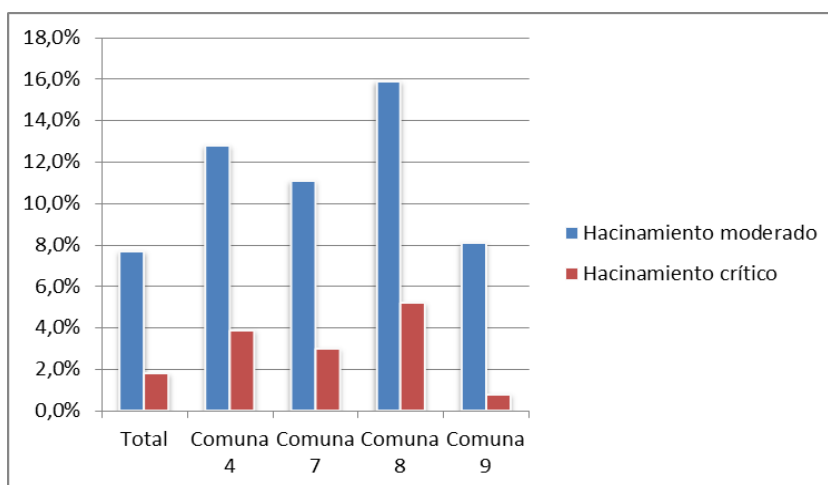
Fuente: Elaboración propia en base a informe estadístico de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016).

Gráfico 5: Tasa de mortalidad infantil. Promedio años 2010-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a informe estadístico de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016).

Gráfico 6: Porcentaje de hacinamiento moderado y crítico por hogar (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a informe estadístico de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2016).

Antes de introducirnos en la situación específica de las villas de emergencia y asentamientos informales, concluiremos este recorrido general del escenario habitacional en la CABA refiriéndonos concretamente a los indicadores de déficit habitacional –cuantitativo y cualitativo- estimados por un documento oficial del GCBA correspondiente al año 2013 (IVC, 2013).

Allí, en relación al período 2001-2010, se indica que: “En los últimos años se observa un fuerte crecimiento del número de hogares tanto en términos absolutos (125.903 hogares nuevos) como relativos, que triplica al crecimiento relativo de la población y supera en 5 puntos porcentuales al aumento de las viviendas ocupadas con moradores presentes el día del Censo” (IVC, 2013: 4). Como observamos con anterioridad, esta disparidad es indicativa de un incremento del déficit cuantitativo.

La ponderación del año 2010 arroja un total 11,7% de hogares en situación de déficit habitacional. La desagregación en déficit *cuantitativo* (viviendas no recuperables)⁶⁵ y *cualitativo* (viviendas recuperables)⁶⁶ es de 6,3% y 5,3%, respectivamente.

⁶⁵ Comprende a los hogares que carecen de vivienda, la comparten con otros hogares, o que habitan en casas de carácter muy precario en términos de sus materiales (IVC, 2013).

Un dato sugestivo que surge del documento refiere a la situación habitacional en el sur de la CABA:

“La zona sur de la Ciudad es donde se encuentran la mayor cantidad de hogares con vulnerabilidad habitacional: particularmente bajo es el porcentaje de hogares con calidad constructiva deseable en Comuna 8, como así también en las Comunas 4, 1, 7, 9 donde los valores son inferiores al promedio de la CABA. En contraposición a esto, en las zonas norte, centro y oeste, las Comunas 2, 6, 13 y 14 presentan valores por encima del promedio” (IVC, 2013: 6).

2.3. *El escenario habitacional en villas de emergencia y asentamientos*

A continuación realizaremos una concisa descripción de la situación habitacional en las villas de emergencia y asentamientos de la CABA, para intentar dar cuenta del hecho de que en este tipo de hábitats las condiciones de precariedad se intensifican considerablemente. Teniendo en cuenta los indicadores de vivienda adecuada mencionados, es evidente que, en el contexto de informalidad en el que se encuentran estos barrios y asentamientos, gran parte de las viviendas que los componen no reúnen las condiciones mínimas para acercarse a parámetros aceptables de adecuación residencial.

En el presente apartado, nos abocaremos exclusivamente al análisis de datos relativos a la condición habitacional y a la situación de precariedad en términos de servicios públicos, materiales, infraestructura, etc. En el siguiente apartado nos concentraremos en forma particular en la situación habitacional de la Villa 20 para el período estudiado. Pero antes de avanzar en ello, consideramos oportuno dedicar algunos párrafos a la evolución histórica de las villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires.

⁶⁶ Corresponde a los hogares que habitan viviendas precarias recuperables - aquellas que mediante obras de refacción pueden mejorar sus condiciones de habitabilidad- más los hogares con hacinamiento por cuarto en viviendas no precarias (tres o más personas por habitación y un hogar por vivienda) (IVC, 2013).

Las llamadas villas de emergencia surgen hacia la década del 30, cuando toma impulso un incipiente proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Este desarrollo inicial de la industrialización liviana en Argentina dotó de gran dinamismo al principal centro metropolitano del país, la Ciudad de Buenos Aires. La mayor demanda de mano de obra atrajo un importante contingente migratorio desde las áreas rurales del interior del país, pero también de origen europeo. La primera villa reconocible, la Villa 31 -Villa Desocupación por aquel entonces- se asentó en el barrio de Retiro. Las autoridades avanzaron en la edificación de viviendas precarias, muy cercanas a la zona portuaria, donde se instalaron grupos de inmigrantes. Se consideraba que la residencia en estos barrios sería transitoria, y que la inserción en el mercado de trabajo de las capas migrantes favorecería en el corto plazo una progresiva mejoría en su situación socioeconómica y, consecuentemente, habitacional. Sin embargo, la creciente tugurización, la densificación y la expansión de la construcción irregular fueron sentando las bases para la radicación de este hábitat informal (Mazzeo, 2013). El fenómeno de las villas fue creciendo progresivamente, en distintas zonas de la ciudad a lo largo de la década del 40, particularmente en los barrios del sur. Hacia finales de la década del 50 se populariza el término “villas miseria” gracias a una novela de Bernardo Verbitsky (1967).

A pesar de promover la construcción de vivienda social y la provisión de loteos populares en la periferia urbana, los gobiernos por lo general tuvieron una actitud de tolerancia frente a la expansión de estos asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires, y no desarrollaron políticas activas que tuvieran como destinataria a esta población en particular (Arqueros Mejica, et al., 2011). Las villas continuaron creciendo a lo largo de las décadas siguientes. La dictadura de Onganía (1966-1970) intentó implementar el primer plan formal de erradicación de villas, al que se le respondió con una mayor articulación de las organizaciones villeras de base territorial, que lograron oponerse fuertemente a las políticas expulsivas. Entre 1960 y 1976 la población en villas se quintuplica llegando a los 213.000 habitantes (Mazzeo, 2013). La última dictadura militar (1976-1983) pondrá en marcha un violento proceso de erradicación de villas que expulsa a alrededor del 80% de la población villera. Traslada a una parte al conurbano bonaerense, jurisdicción de la Provincia de

Buenos Aires, y relocaliza a otra en complejos habitacionales al sur de la Ciudad de Buenos Aires.

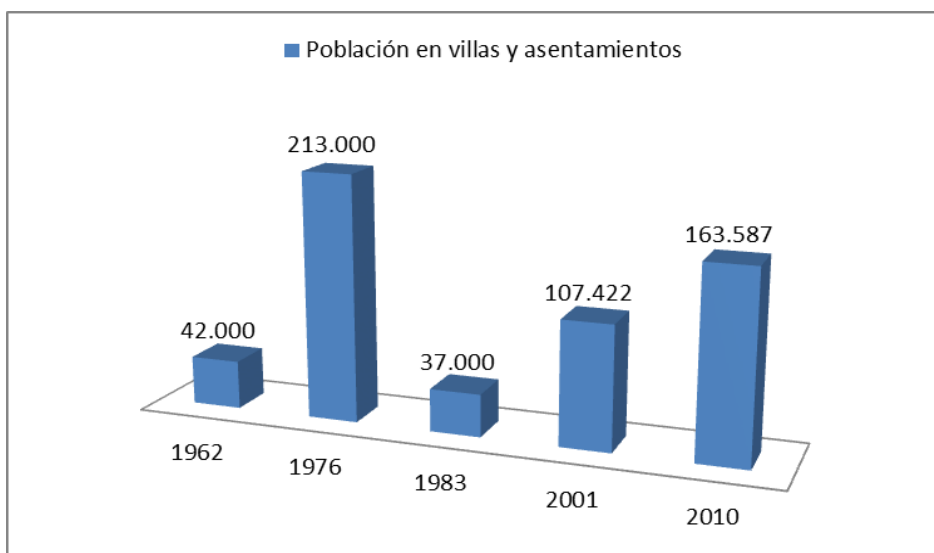
Con la restitución de la democracia, se retorna a las políticas de tolerancia respecto de las villas y los asentamientos, actitud que iba acompañada de una absoluta inexistencia de soluciones habitacionales de carácter estructural, amén de intervenciones puntuales y coyunturales. Las reformas estructurales y territoriales analizadas en los apartados anteriores darán impulso a la preeminencia de la lógica de la necesidad de los sectores de menores recursos, y en consecuencia, al crecimiento sostenido de la población residente en estos hábitats informales.

Para el año 2015, se estimó que un 6% de la población de CABA residía en villas y asentamientos precarios, porcentaje que era de apenas el 3,9% para el año 2001 (Defensoría del Pueblo CABA, 2015). A lo largo del período la cantidad de habitantes pasa de 107.422 a 163.587 (INDEC, 2010). Es decir, se asiste a un incremento porcentual del 52,3% de la población en villas y asentamientos; trece veces más que el crecimiento poblacional del total de CABA para ese mismo período. Este incremento paulatino comienza a observarse en la década del ochenta, luego del marcado descenso producto de las políticas de erradicación señaladas. En el Gráfico 7 se observa cómo fue evolucionando la densidad poblacional de villas y asentamientos desde la década del 60 hasta la actualidad, mientras que en el Gráfico 8 se compara esa evolución en relación a la variación poblacional total de la ciudad.

El aumento poblacional de las últimas décadas se corresponde con un crecimiento en altura de los asentamientos y con la utilización de materiales más duraderos en la construcción, lo que da cuenta de que el carácter de transitoriedad en términos de recambio poblacional y movilidad social ascendente que caracterizó a la demografía de las villas de emergencia hasta la década del 70, ha ido desapareciendo paulatinamente para convertirse en un fenómeno estructural de la Ciudad de Buenos Aires. Esto a su vez, como veremos en el capítulo tercero, impacta de manera significativa en las estrategias habitacionales de sus habitantes, y va conformando un nuevo entramado de sociabilidades que las torna más arraigadas, estrechas y cooperativas, pero al mismo tiempo más conflictivas. Este último rasgo se revela de

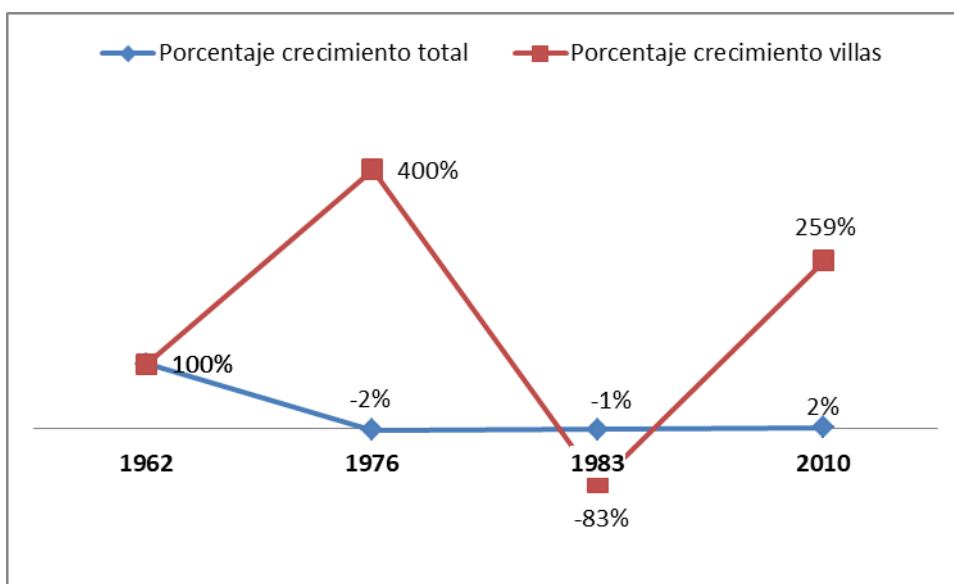
manera particular en el hecho de que las dinámicas del mercado informal del suelo y la vivienda coadyuvan al surgimiento de jerarquías urbanas al interior de los barrios.

Gráfico 7: Densidad poblacional de villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires (1962-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a Mazzeo (2013) y Defensoría del Pueblo CABA (2015)

Gráfico 8: Evolución porcentual comparada entre población total y población en villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires (1962-2010)



Fuente: Elaboración propia en base a Mazzeo (2013), Defensoría del Pueblo CABA (2015), y DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA (2010)

En términos de distribución espacial, es en la zona sur en donde encontramos la Comuna (8) con mayor población habitando en villas de emergencia. Según María Cristina Cravino, “mientras el promedio de población viviendo en este tipo de asentamientos informales en el conjunto de la ciudad capital es de 5,7%, en ésta es de 32,9%” (Cravino, 2014). Al mismo tiempo, si observamos en conjunto las Comunas de zona sur (Mapa 1) – en particular Comunas 4, 7 y 8- advertimos que en ellas se concentra un 80% de la población total residente en villas y asentamientos (Defensoría del Pueblo CABA, 2015).

Así como ha aumentado la población en forma constante desde los ochenta, también ha crecido la cantidad unitaria de villas y asentamientos, llegando a un total de “31 barrios de estas características” para el año 2010, y “teniendo 14 de ellos más de 1.000 habitantes cada uno” (Defensoría del pueblo CABA, 2015: 12).

En relación a la situación habitacional que se detecta en este tipo de hábitats en la CABA, se estima que un 53% de las viviendas se hallan bajo un **régimen de tenencia irregular** –propietario de vivienda únicamente; ocupante por préstamo, cesión o permiso gratuito; ocupante de hecho de la vivienda; otra situación- (año 2013) (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2014).

La Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la CABA del año 2014 (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2015) arroja, a su vez, otros datos accesorios relevantes en relación al escenario habitacional en villas y asentamientos. En términos de **calidad constructiva de la vivienda**, el informe indica que apenas el 29,1% de las viviendas en villas y asentamientos alcanza parámetros cualitativos satisfactorios. Desagregando este indicador se pone de manifiesto que:

“Casi la mitad de los hogares en villas (44,3%) carece de viviendas con elementos de aislación o terminación en todos los componentes o presenta techos de chapa de metal o fibrocemento sin cielorraso [...] y al 26,2% le falta elementos de aislación o terminación en alguno de sus componentes [...]” (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2015: 3).

En relación a los **servicios sanitarios**, la EAH 2014 da cuenta de la gran disparidad en el acceso para los habitantes de villas de emergencia. Como señalamos

anteriormente, apenas el 1,6% de la población de CABA no tiene acceso a la red cloacal o inodoro con descarga. Sin embargo, en las villas de emergencia este porcentaje asciende a un 10,5% de los hogares (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2015).

Los indicadores de **hacinamiento** también resultan mucho más elevados en el caso de los hogares que habitan en villas y asentamientos. Recordemos que a nivel de CABA la referencia para el hacinamiento moderado era de 7,7%, y de 1,6% para hacinamiento crítico. En contraposición, en villas de emergencia estos porcentajes ascienden a 35,1% y 15,3% respectivamente (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2015).

En conclusión, el informe muestra expresamente cómo la mayor concentración de condiciones de hábitat deficitarias en la CABA se registra en las villas de emergencia y asentamientos:

“Al analizar las situaciones deficitarias por dominio de residencia [...] se advierte que las carencias se focalizan en las villas de emergencia. Alrededor del 80% de los hogares que residen en viviendas que presentan problemas de resistencia, aislación o terminación de los materiales con que están construidas, o que no tienen un correcto saneamiento, o que se encuentran en situación irregular respecto a la tenencia de su vivienda y terreno se situarían en ese dominio. El hacinamiento crítico se distribuiría de forma más uniforme entre las villas y los inquilinatos, hoteles familiares y pensiones. El Dominio Resto de la Ciudad presentaría porcentajes muy bajos para todas las carencias habitacionales relevadas por la EAH, si cada dominio representara a un tercio de los hogares de la Ciudad” (DGEC-Ministerio de Hacienda-GCBA, 2015: 10).

2.3.1. La Villa 20 como paradigma de la problemática habitacional en el sur de la Ciudad de Buenos Aires

La Villa 20 es una de las villas más pobladas de la CABA. Según el último censo nacional, para el año 2010 habitaban en ella unas 24.000 personas, distribuidas en

6.700 hogares y 4.600 viviendas (Observatorio de la deuda social argentina, 2017), representando casi el 20% de la población total en villas de CABA (Contreras, Castria, Alderete, 2014) y ocupando el cuarto puesto de las villas más populosas del distrito, superada por la Villa 21-24; la Villa 31-31bis; y la Villa 1-11-14; en orden descendente.

Su origen se remonta a finales de la década del 40, fruto de la migración interna desde áreas rurales a urbanas, en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones apuntado por el primer gobierno peronista (1946-1952); y a lo largo de los años ha ido creciendo significativamente tanto en extensión como en población, con excepción del período comprendido por la última dictadura militar (1976-1983), cuando se implementó una política de erradicación de villas, que supuso la expulsión de sus habitantes al conurbano bonaerense y a distintos complejos habitacionales⁶⁷.

Se encuentra ubicada en el barrio de Villa Lugano, perteneciente a la Comuna 8, en un polígono comprendido por las calles Avenida Fernández de la Cruz, Avenida Escalada, Larrazábal, y las vías del ferrocarril Gral. Belgrano (Mapa 2). En términos espaciales, ocupa unas 48 hectáreas y se encuentra dividida en tres sectores:

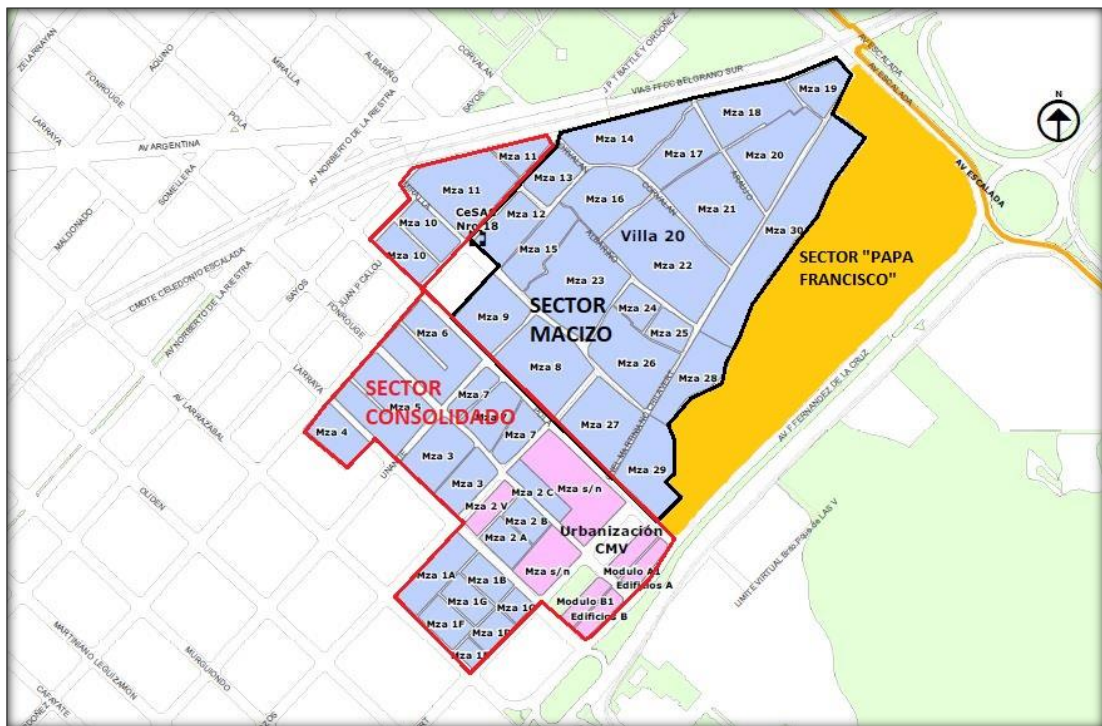
- Sector “consolidado”, que ha atravesado distintas etapas de reordenamiento e intervenciones por parte de la política pública (36 hectáreas);
- Sector “macizo”, que no ha sido objeto de intervenciones ni reordenamientos;
- Sector “Papa Francisco” (12 hectáreas), el cual corresponde a un ex predio de la Policía Federal que fue traspasado al GCBA en 2008. Sufrió una ocupación y posterior desalojo en el año 2014. Hasta el año 2015 presentaba alarmantes niveles de contaminación, ya que en el pasado había funcionado como depósito de vehículos en desuso⁶⁸. Se trata de un sector sumamente disputado por los distintos actores que intervienen en el conflicto habitacional en Villa

⁶⁷ Durante este período la población de Villa 20 desciende de 21.000 a 4.000 habitantes (Contreras, Castria, Alderete, 2014).

⁶⁸ Estudios epidemiológicos detectaron la presencia de elevados niveles de plomo en sangre en habitantes de la manzana 28 de Villa 20, que limita con el predio (Asesoría Tutelar, 2014).

20, por tratarse de un extenso terreno vacante contiguo a la misma. En 2005 fue afectado por la Ley 1770, disponiéndose que allí se llevarían a cabo las tareas de (re)urbanización del barrio y la relocalización de sus habitantes.

Mapa 2: Villa 20, Barrio de Lugano, CABA



Fuente: Edición en base a mapa elaborado por la Dirección General de Estadísticas y Censos (2017)

Un relevamiento realizado en 2008 por organizaciones civiles del barrio reveló la existencia de un escenario habitacional ciertamente apremiante en términos de **condiciones infraestructurales y socioambientales**:

- a. El 80% de las manzanas carecía de conexiones reglamentarias a la red de agua, el 70% se veía privada de presión continua y el 45% padecía interrupciones reiteradas en el servicio;
- b. El 90% de las cloacas no se encontraban en condiciones reglamentarias y un significativo número se conectaba al sistema de desagües pluviales, lo que ocasionaba el rebasamiento de aguas servidas cuando llovía;

c. En el 77% de las manzanas las conexiones a la red eléctrica tampoco se adecuaba a los criterios reglamentarios, y dicha irregularidad generaba graves probabilidades de siniestros;

d. En el 62% de las manzanas la recolección de residuos era inadecuada;

e. El CESAC (Centro de Salud y Acción Comunitaria) y el polo educativo que funcionaban en el barrio no cubrían de manera satisfactoria las necesidades sanitarias y educativas de los/las habitantes (Asesoría Tutelar, 2014).

De la misma manera, diversos informes realizados entre 2007 y 2014 han permitido dar cuenta del elevado **riesgo sanitario** que afecta a sus habitantes: 15% de los niños y niñas recién nacido/as pesaban de menos de 2,5 kg.; cerca de una cuarta parte de la población infantil sufría de alteraciones antropométricas, desnutrición crónica y niveles significativos de plomo en sangre; 17% de la población total era anémica; aproximadamente un 59% sufría algún grado de eosinofilia; un 35% de la población infantil evidenciaba elevado riesgo de padecer un cuadro de intoxicación plúmbica (Asesoría Tutelar, 2014).

En términos de **acceso a servicios urbanos e infraestructura**, el censo 2010 arroja los siguientes porcentajes:

- Un **2,5%** de los hogares no tiene acceso a la **red de agua corriente**;
- un **10%** de los hogares no tiene conexión a la **red cloacal**;
- un **94%** de los hogares no accede a la **red de gas natural**;
- **un 3,4%** de los hogares no tiene **baño** al interior de la vivienda, mientras que el uso compartido del mismo entre dos o más hogares asciende al **32,3%** (Observatorio de la deuda social argentina, 2017).

En relación a indicadores de **déficit habitacional** –cuantitativo y cualitativo- , así como a los indicadores de **hacinamiento** por vivienda (hogares que cohabitan) y por hogar (personas por cuarto), el mismo censo pone de manifiesto el siguiente escenario:

- **Déficit cuantitativo:** Un **2,3%** de las viviendas en villa 20 se consideran irrecuperables en términos de su calidad constructiva y de infraestructura, mientras que la diferencia entre el número de viviendas en relación a los hogares existentes da cuenta de una insuficiencia de aproximadamente 2100 viviendas (Observatorio de la deuda social argentina, 2017).
- **Promedio de hogares por vivienda:** El promedio de hogares por vivienda – hogares que cohabitan bajo el mismo techo- es de **1,45**. Un 18,9% de los hogares cohabitan con otro hogar; un 10,2% cohabitan con dos hogares; un 6,7% cohabitan con tres hogares; y un 11,5% cohabitan con cuatro o más hogares (Observatorio de la deuda social argentina, 2017).
- **Déficit cualitativo:** Un **35,6%** de las viviendas de villa 20 presentan condiciones deficitarias en términos de constructibilidad, infraestructura y materiales, pero se consideran recuperables (Observatorio de la deuda social argentina, 2017).
- **Hacinamiento de los hogares:** Un **35,8%** de los hogares presenta hacinamiento (2 a 3 personas por cuarto), y un **14%** da cuenta de la existencia de hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) (Observatorio de la deuda social argentina, 2017).

En lo referente al **régimen de tenencia**, se observa la siguiente tendencia:

- Un **50%** de los habitantes son **propietarios del terreno y la vivienda**; mientras que un **15%** es **propietario únicamente de la vivienda**; un **28%** se identifican como **inquilinos**, un **6%** es **ocupante por préstamo**; mientras que un **2%** se encuentra en **otra situación** no especificada. Estos datos son similares a los registrados para el conjunto de la llamada ciudad formal⁶⁹ (Observatorio de la deuda social argentina, 2017).

⁶⁹ “Para dar cuenta de la situación respecto al régimen de tenencia de la vivienda se optó por agrupar a los que respondieron ser propietarios de la vivienda y el terreno o propietarios de la vivienda en tanto hogares con dominio de la vivienda, más allá de la existencia o no de regularización dominial” (Observatorio de la deuda social argentina, 2017: 56).

Por último, disponemos de una tipología construida por el Observatorio de la deuda social argentina (2017), que permite representar de forma más directa la distribución de la **situación habitacional** del conjunto de hogares en Villa 20. Las estimaciones de esta tipología se construyen a partir del cruce de dos variables: calidad constructiva (construcción adecuada / construcción inadecuada) y situación dominial de la vivienda (con dominio de la vivienda / sin dominio de la vivienda). La misma arroja los siguientes resultados:

- Un **35%** de los hogares **no posee dominio alguno sobre la vivienda**;
- un **50%** de los hogares posee **dominio de la vivienda en construcción inconveniente**;
- un **15%** de los hogares posee **dominio de la vivienda en construcción conveniente** (Observatorio social de la deuda argentina, 2017).

En definitiva, únicamente el 15% de los hogares que habitan en Villa 20 se encuentra en una situación habitacional aceptable en términos sociodemográficos.

En el plano **organizativo y político**, la Villa 20 una de las villas con mayor presencia de organizaciones vecinales de distinto tipo, así como de un nutrido cuerpo de delegados, lo que da cuenta de la conformación de una temprana identidad villera que ha forjado una nada desdeñable capacidad de negociación frente al Estado, principalmente en torno a las prerrogativas de urbanización del barrio, provisión de servicios, materiales, e infraestructura⁷⁰. Esta organización colectiva ha permitido apuntalar en las últimas dos décadas una correlación de fuerzas favorable a la aprobación de normativa y resoluciones judiciales que promueven la radicación e integración sociourbana del barrio al conjunto de la ciudad formal. Sin embargo, gran parte de su trayectoria histórica ha estado signada por el intento de implementación de diversos planes de erradicación (Oszlak, 2017, Arqueros Mejica et al., 2011).

⁷⁰ Sobre este aspecto nos centraremos en el último capítulo de nuestra investigación.

2.4. *Recapitulando*

Llegados a este punto del desarrollo, hemos podido dar cuenta de las expresiones más elocuentes de la problemática habitacional en la CABA. Observamos cómo la misma se ha acentuado a lo largo de las últimas décadas producto de las transformaciones suscitadas en las dinámicas de producción del espacio metropolitano. Al mismo tiempo, el particular funcionamiento del sector inmobiliario –y la laxitud regulatoria de parte del Estado- ha favorecido el agravamiento de los indicadores de déficit habitacional, fenómeno que repercute fuertemente en los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, que se ven obligados a alquilar habitaciones en villas de emergencia o iniciar procesos informales de autoproducción de hábitat en suelo vacante.

En el próximo capítulo haremos foco en el vínculo entre la política habitacional del gobierno local, y las estrategias habitacionales y organizativas de los habitantes de las villas durante el período 2007-2015, tomando como caso de referencia los sucesos recientes de Villa 20, territorio paradigmático donde conviven las expresiones más agudas de la problemática habitacional en el sur del a CABA, y notables instancias de activación política de parte de los y las habitantes del barrio, quienes por medio de acciones espontáneas, y a través de sus organizaciones territoriales, se ponen en pie de lucha por el derecho a una vivienda digna, dando una resignificación local a la reflexión de Henri Lefebvre (2017) sobre el “derecho a la ciudad”.

Capítulo 3. Política habitacional y derecho a la ciudad. El vínculo entre el Estado y el movimiento villero en la lucha por la (re)urbanización de Villa 20 entre 2007 y 2015

«El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización»

David Harvey, *El derecho a la ciudad*

3.1. La urbanización vacante. El rol del Estado como formulador de políticas públicas habitacionales entre los años 2007 y 2015 en villas de emergencia y sectores vulnerables

Hemos visto a lo largo de los anteriores capítulos el rol que desempeñan distintos agentes en la configuración de la estructura urbana. En el Capítulo 2 indagamos especialmente en el sector inmobiliario, considerándolo un agente decisivo en las formas mediante las cuales se accede al hábitat en la CABA. Dicho análisis, nos permitió diferenciar un sector inmobiliario formal *vis-à-vis* la producción de un hábitat informal con su correspondiente institucionalidad mercantil. Por otra parte, en el Capítulo 1 hicimos alusión a la posición estructural que ocupa el Estado el proceso de producción del espacio en las ciudades capitalistas.

Por ello, dar cuenta de las políticas urbanas y habitacionales del período seleccionado (2007-2015) es un paso indispensable en pos de comprender, desde una perspectiva que contemple la totalidad, el complejo proceso mediante el cual los distintos agentes

que intervienen en la producción del espacio entran en relación, dinamizando, por medio de su acción –ya sea de forma cooperativa, autónoma o antagónica-, nuevas reestructuraciones espaciales en la CABA.

A continuación haremos una aproximación teórica al carácter que asume el Estado moderno en las sociedades capitalistas, y en particular, su rol en tanto agente que incide en la configuración de la estructura urbana. Posteriormente nos detendremos en el análisis de los rasgos generales de la política urbana y habitacional del GCBA para el período 2007-2005, especialmente aquella dirigida a los sectores de menores recursos, y hacia habitantes de villas de emergencia y asentamientos. La segunda parte del capítulo se centra sobre el vínculo entre el movimiento villero y el gobierno local en torno al reclamo por la (re)urbanización de Villa 20, durante el período indicado.

3.1.1. El Estado como agente insoslayable en la configuración de la estructura urbana

A partir de los aportes de Poulantzas (2005), caracterizamos al Estado capitalista, y a sus distintos componentes institucionales, como la condensación de una determinada relación de fuerzas que se articula al interior de una formación económico-social. En este sentido, el Estado moderno se halla atravesado por las contradicciones de la lucha de clases, aun cuando en *última instancia* tiende a preservar los intereses de la clase dominante, es decir, del conjunto de la burguesía. Dichos intereses no son otros que aquellos dirigidos al sostenimiento de la reproducción ampliada del capital en los marcos de la formación en la que se halla inmersa estructuralmente dicha clase social.

Esta visión nos aleja de aquella perspectiva instrumentalista que caracteriza al Estado como un aparato institucional monolítico que se encuentra exclusivamente en manos de la clase dominante, pasible de ser manipulado a su antojo por ésta; sino que, en contraposición, considera que se ve subsumido por las contradicciones antagónicas de la lucha de clases, en definitiva, por el conflicto entre capital y trabajo en una formación económico-social determinada.

Adicionalmente a esta conceptualización del Estado en tanto condensación de una determinada relación de fuerzas, es pertinente sumar los aportes de la etapa “estructuralista” del sociólogo Manuel Castells (1974). En sintonía con los planteos de Louis Althusser (1967, 1988), sin dejar de reconocer el factor dialéctico que está presente en el desarrollo de la lucha de clases, en tanto expresión de relaciones de fuerza que se *sobredeterminan* a través de la mediación de la instancia política, Castells rescata un atributo que considera intrínseco al Estado capitalista moderno: la “autonomía relativa”. La misma indica que la superestructura política no es un reflejo mecánico de la estructura económica como sostiene cierto marxismo ortodoxo (Malavé Mata, 1970), sino que en ella se ponen en juego instancias de *autonomía* que si bien no cuestionan el contenido capitalista del Estado, sustrato último de su necesidad ontológica, tramitan la posibilidad de configuraciones estatales donde las mediaciones políticas guardan una mayor independencia de la relación de dominación de clase que opera a nivel estructural en el modo de producción capitalista⁷¹.

Al trasladar el concepto de “autonomía relativa” al plano de la estructura urbana, el autor logra dar cuenta del rol que cumple el Estado en el proceso de producción del espacio. Se configura, al interior de aquella, una articulación de la instancia política con la dimensión económica -dominante en el modo de producción capitalista- donde la primera detenta una “autonomía relativa” en relación a la segunda, en la que los cursos de acción del aparato estatal se materializan a partir de dos grandes lógicas de intervención: a) dominación-regulación; b) integración-represión.

Según esta perspectiva, la autonomía relativa implica que el Estado, a pesar de seguir detentando un eminente carácter de clase, es decir, tendiente a asegurar los intereses

⁷¹ En un artículo titulado *Conceptos de estructura, superestructura y sistema*, Héctor Malavé Mata parte de un análisis de la relación *estructura-superestructura* en tanto totalidad dialécticamente contradictoria, que desde nuestro punto de vista, se ciñe correctamente a la propuesta original de la obra de Marx y Engels: “Lo económico es determinante, al término de todas las instancias, porque la dinámica estructural de la base entraña un cuadro de relaciones materiales que condiciona todas las otras relaciones de la formación social. Pero el papel determinante de las relaciones económicas con respecto a las relaciones ideológicas no significa que éstas sean pasivas y estén sujetas a una determinación unilateral y rígida de aquéllas. [...] El ser social se refleja en la conciencia social, pero no con simplicidad, sino en forma compleja y contradictoria. La conciencia social surge para servir a la existencia social. No determina el curso de la historia, pero desempeña un papel activo capaz de acelerar o frenar las mutaciones estructurales” (Malavé Mata, 1970: 382).

de la clase dominante en *última instancia*; puede al mismo tiempo integrar ciertas demandas de los sectores subalternos, en función de reconfiguraciones en la correlación de fuerzas que expresa la lucha de clases en un momento determinado (Castells, 1974).

En definitiva, el Estado tiene la potestad de regular el conflicto accionando sobre la estructura urbana, ya sea por medio de la represión -instancia coercitiva- de los antagonismos de clase en provecho de la clase hegemónica; o mediante la integración de ciertas demandas de las clases subalternas –generación de consenso-, lo cual pone en evidencia que en determinadas circunstancias es factible que tienda a primar una tendencia “reformista” de la forma estatal. De una manera u otra, lo que resulta determinante en el curso de dichas intervenciones es el hecho de garantizar el sostenimiento de la dominación de clase; asegurando –en última instancia- la preeminencia de los intereses de la clase o fracción de clase dominante.

Es pertinente complementar estos aportes en relación al concepto de Estado con los trabajos de Guillermo O’Donnell (1978). Para el autor, siguiendo la perspectiva poulantziana, el Estado es una *relación social* cuya función es servir de garante a la relación de dominación de clase que se expresa en la apropiación de plusvalor por parte de la burguesía. Para garantizar la reproducción de las relaciones sociales que sostienen la acumulación de capital es necesario que la dimensión política aparezca formalmente despegada del ámbito estrictamente económico. De esta manera, el Estado se constituye como encarnación del *interés general* de individuos que son *formalmente* libres e iguales, tanto en el plano jurídico como en el económico. En lo económico la libertad implica que los individuos no son coaccionados ni subyugados por una autoridad que los compele a enajenar su fuerza de trabajo, como sucede en otros modos de producción como el esclavista o el feudal, sino que son libres en todo momento de decidir a quién y bajo qué condiciones entregar el usufructo de la misma, asistiendo libremente al mercado en tanto poseedores de mercancías. Aunque ello se trata, en definitiva, de una libertad formal, ya que en el modo de producción capitalista, la coacción sobreviene en la medida en que frente a su negativa de vender su propia fuerza de trabajo, el individuo despojado de la propiedad de los medios de producción, simplemente moriría de inanición.

En resumen, el Estado para O'Donnell, “aparece como una objetivación institucional que concentra el control de recursos *últimamente coactivos* y como un *no* capitalista que sólo garante a las clases a través de su respaldo a la relación social que los constituye en tales” (O'Donnell, 1978: 1166, la cursiva es nuestra).

Esta definición del Estado como un conjunto de instituciones que sostienen la dominación de clase, apareciendo como el representante del interés general de sujetos formalmente libres e iguales, permite comprender, siguiendo a Gramsci (1999), que el Estado moderno no despliegue únicamente atributos coactivos, sino que también requiere poner en marcha distintos mecanismos de generación de *consenso*, en la medida en que es esperable que la dominación aparezca internalizada por los sujetos destinatarios de la misma, y a su vez, se sostenga en el tiempo. Es necesaria entonces la construcción de *hegemonía* por parte de las clases dominantes, para lo cual el poder político del Estado aparece como un elemento primordial⁷². El Estado apelará entonces a distintas mediaciones que tienen como objetivo difuminar lo máximo posible la evidencia de la dominación de clase a nivel estructural. Las nociones de *ciudadanía*, de *nación*, de *pueblo* –en menor medida–, surgirán así como interposiciones ideológicas que buscan sublimar la relación antagónica de clase por una identidad colectiva que reúne a todos los individuos de una formación social en torno a una subjetividad compartida y no antagónica (O'Donnell, 1978).

Volviendo al ámbito de intervención estatal que aquí nos interesa, es decir, aquel que se da sobre la configuración de la estructura urbana, las mediaciones discursivas que el Estado pone en funcionamiento, a nivel local, son variadas. En el caso de la CABA, son comunes los apelativos a los “vecinos”, como una universalización que difumina las desigualdades estructurales que se reproducen tanto a nivel territorial como socioeconómico. Existen otros elementos discursivos sugestivos que la gestión de gobierno de Mauricio Macri (2007-2015) ha utilizado recurrentemente en sus comunicaciones oficiales así como en las distintas intervenciones que realiza en la

⁷² La construcción de hegemonía no es atributo exclusivo de la institucionalidad estatal, sino también de una multiplicidad de instituciones *privadas* de la sociedad civil: la escuela, la familia, los medios de comunicación, sindicatos, etc. Es por ello que Gramsci amplía la perspectiva clásica del Estado, presentándolo como la conjugación de la sociedad *política* –instituciones y aparato del Estado– y la sociedad *civil* –instituciones privadas que se articulan con el Estado en menor o mayor medida para el sostenimiento de la dominación– (Gramsci, 1999).

vía pública. Sin dudas, la frase “En todo estás vos” es una de las expresiones más enfáticas de este sistema de significantes que estructura el GCBA como forma de interpelación a los habitantes de la ciudad⁷³.

Desde el plano estrictamente material, no debe soslayarse tampoco una de las tareas fundamentales que cumple el Estado en el proceso de urbanización en términos globales, consistente en la provisión de los anteriormente mencionados “efectos útiles de aglomeración” (Topalov, 1979). En particular, la ejecución de obras de infraestructura básica y equipamiento colectivo –alumbrado público, carreteras, red pluvial y cloacal, espacios verdes, etc.- que funcionarán como soporte de las principales actividades socioeconómicas y reproductoras de las relaciones sociales que se inscriben en el espacio urbano. Al mismo tiempo, juega un rol importante en el proceso liberación de suelo urbano, y en la regulación de los usos que revestirá cada fracción del mismo.

En este sentido, como señala Pablo Vitale para el caso de la política urbana:

“El Estado es el encargado de fijar «las reglas del juego» para el proceso de urbanización. La política estatal puede priorizar metas como la integración social o la acumulación (ambas funciones intrínsecas al Estado en el capitalismo), delineando así procesos de urbanización completamente diferentes” (Vitale, 2009: 4).

En consonancia con ello, María Carla Rodríguez y otros/as indican que:

“El Estado, en tanto garante del modelo de acumulación y del orden social que sustenta y lo sustenta, toma parte activa en estos procesos mediante la generación de institucionalidades e instrumentos diversos. La política habitacional expresa la configuración cambiante de las relaciones económicas y políticas y, mediante los programas, se plasman las posiciones que el Estado va definiendo en este entramado” (Rodríguez et al., 2015: 4).

⁷³ En el capítulo 1 hicimos alusión al sistema ideológico como una dimensión elemental de la estructura urbana (Castells, 1974), que tiene por función organizar el espacio a través de una red de signos que articulan significados, contenidos ideológicos y formas espaciales que interpelan a los sujetos.

Por último, nos parece importante remarcar que el Estado, en todos sus niveles de gobierno –federal o local-, y en sus distintas dimensiones institucionales –división de poderes-, y administrativas –ministerios, agencias gubernamentales, etc.-, no es un ente monolítico ni un sujeto dotado de una racionalidad homogénea capaz de unificar los cursos de su acción e intervención bajo un mismo paradigma, aunque en determinadas circunstancias efectivamente lo logre. Por el contrario, estas divisiones institucionales y administrativas, sumadas a los niveles de autonomía relativa antes mencionados y a la desigual distribución de recursos, sugieren que el Estado posee una racionalidad *acotada* (O’Donnell, 1978) que impide la coordinación *óptima* de las distintas agencias burocráticas en relación a la consecución de objetivos comunes, ya que incluso los intereses de esos mismos agentes pueden resultar contradictorios. Esto lo veremos de manera muy clara en el siguiente apartado, cuando avancemos en el análisis de la política habitacional desplegada por el GCBA durante los años 2007 y 2015.

En relación a la desagregación de los niveles de gobierno y las competencias de la dimensión local que nos interesa analizar, es fundamental no perder de vista la estrecha y particular articulación entre *territorialidad, gobierno y política pública*. Como refieren Di Virgilio y Heredia:

“[E]n la medida en que la representación política y las conquistas ciudadanas constituyen una dimensión fundamental de las desigualdades, los contornos geográficos de «la» sociedad requieren ser analizados tomando en cuenta, como apuntó oportunamente O’Donnell (1992), la naturaleza y la cobertura territorial de la presencia estatal. En los últimos años, a los diversos niveles de cobertura ha de agregarse la diversidad de niveles que componen hoy, tras la descentralización de muchas de sus funciones, al fenómeno estatal” (Di Virgilio, Heredia, 2012: 10).

En consonancia con todo lo señalado, a los fines de aprehender el recorrido de una política pública, se vuelve necesario tener en perspectiva, en primer lugar, organigrama ampliado de las entidades administrativas que intervienen en ella; también los recursos con los que cuentan, y los que efectivamente consiguen y deciden movilizar; y por último, pero no menos importante, poder dar cuenta de la

colisión o articulación de intereses que podría estar en juego entre las distintas agencias intervinientes en la formulación e implementación de la misma.

De momento, analizaremos el funcionamiento intra-burocrático de la política habitacional, pero en la segunda parte del capítulo, al incorporar a los y las habitantes de la Villa 20 como actores fundamentales que inciden en la reconfiguración de los cursos de acción del GCBA en relación a las villas de emergencia, pondremos el foco en cómo, la capacidad de forzar la construcción y visibilización de una *cuestión socialmente problematizada*⁷⁴, puede habilitar su tratamiento en términos de política pública por parte del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1995).

3.1.2. La política de hábitat en la Ciudad de Buenos Aires entre 2007 y 2015

En virtud de nuestro particular interés en las villas de emergencia, no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de todas las dimensiones de la política urbana desplegada por el GCBA –el principal actor estatal a nivel municipal- durante el período en cuestión, pero sí esperamos brindar una perspectiva lo suficientemente comprensiva de aquellas políticas que directa o indirectamente inciden en la especificidad de nuestro objeto de estudio. Así, daremos un panorama de los principales componentes de la política habitacional, en particular aquella dirigida a los sectores populares y, especialmente, a la que se focaliza sobre el hábitat informal. Pero al mismo tiempo, indagaremos en otras dimensiones de la política urbana que no refieren estrictamente a lo habitacional, como es el caso de ciertas intervenciones sobre el espacio urbano que buscan transformar, recuperar, o revalorizar zonas específicas de la ciudad –procesos de gentrificación en el sur de la CABA, concreción de Grandes Proyectos Urbanos (GPU), refuncionalización de usos del suelo, etc.- que de manera indirecta repercuten en la situación habitacional de los

⁷⁴ Entendemos como cuestión socialmente problematizada, a un asunto o demanda de la sociedad civil que, debido a una determinada configuración de la relación de fuerzas de los actores que se ven directamente o indirectamente afectados por ella, es pasible de ser incorporada a la agenda pública estatal, favoreciendo su tratamiento en términos de implementación de una política pública específica (Oszlak y O'Donnell, 1995).

sectores de menores recursos, y refuerzan -junto con la acción del mercado- la reproducción de la informalidad habitacional.

En este sentido, comenzaremos por analizar los aspectos más generales de la política urbana, para arribar finalmente al ámbito específico de la intervención estatal en las villas de emergencia de la CABA. Un elemento sumamente relevante de nuestro análisis es aquel que refiere a la interrelación de las distintas agencias administrativas de gobierno a nivel local que diagraman y ejecutan la política habitacional para el período 2007-2015. Concluiremos este trayecto con un apartado dedicado a los aspectos más salientes de la intervención de la política pública en Villa 20 durante el período indicado.

La hipótesis sostenida es que, al menos durante el período estudiado, *las políticas habitacionales dirigidas a los sectores populares y a las villas de emergencia han tenido un desenvolvimiento errático, fragmentario y carente de capacidad de articular una visión en conjunto tendiente a brindar soluciones definitivas, estructurales y efectivas a la problemática habitacional de quienes no tienen acceso al mercado formal de la vivienda*. Por el contrario, sostenemos –y es nuestra intención corroborarlo a lo largo de los siguientes apartados – *que la política de hábitat ha consistido en una suerte de “dejar hacer, dejar pasar”, favoreciendo el protagonismo de una “libertad” de mercado que excluye a una porción significativa de la población del acceso a una vivienda digna y a la formalidad*⁷⁵.

En suma, consideramos que el impacto de la política pública sobre las condiciones de reproducción de los distintos sectores sociales sobre el territorio resulta decisivo. Como señalan Di Virgilio y Heredia, esto se hace patente en la medida en que: “Frente a las oportunidades y constricciones que enfrentan, las intervenciones del

⁷⁵ Es necesario aclarar que los criterios respecto a las políticas dirigidas a villas de emergencia por parte del GCBA se verán sustancialmente alterados tras la asunción de Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno en el año 2015. El análisis de esta transformación, tanto a nivel discursivo como de implementación de políticas habitacionales, resulta ciertamente relevante para dar cuenta de lo que se intuye como un proceso de reconfiguración espacial de la CABA de largo aliento, sostenido por las políticas públicas que va desplegando el aparato estatal a nivel local. Dicho análisis espera ser objeto de futuras investigaciones que permitirán elaborar un enfoque procesual sobre el devenir de las transformaciones socioterritoriales en las villas de emergencia en la CABA en las últimas décadas, pero de momento sólo haremos mención a dicho quiebre temporal en torno a la política habitacional como manifestación elocuente de las mismas.

estado en el territorio producen marcas en la vida cotidiana de las familias y en su hábitat en tanto que contribuyen a redefinir las estructuras de oportunidades” (Di Virgilio, Heredia, 2012: 13).

Con el objeto de dar cuenta de las distintas transformaciones que se despliegan en el curso de la formulación e implementación de la política habitacional del período—en especial aquella dirigida a los sectores populares—, es posible desagregar a éste en dos sub-períodos: 2007-2010 y 2011-2015; cuyo punto de quiebre está dado por la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010. Quiebre que, de alguna manera, coincide con el comienzo del segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno y con la consiguiente reestructuración del organigrama del GCBA, un año después. En la segunda parte del capítulo, profundizaremos en el impacto que tuvo aquella masiva ocupación de tierra pública por parte de familias en situación de precariedad habitacional, muchas de ellas inquilinas en Villa 20, que frente a la continua suba del precio de los alquileres informales, se vieron en la disyuntiva de tener que buscar un nuevo espacio para habitar exponiéndose a la brutal represión policial que supuso el desalojo del terreno.

a) Lineamientos generales de la política urbana del PRO

Con la asunción de Mauricio Macri a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2007, tras el triunfo electoral del joven partido político PRO (Propuesta Republicana), se asiste a la emergencia de una tendencia ideológica ciertamente disímil a la de la gestión anterior⁷⁶, que podemos caracterizar como la de una centro-derecha con una inscripción (neo) liberal en lo económico —la cual evidencia un fuerte sesgo *pro* mercado— articulada con una posición más

⁷⁶ Aníbal Ibarra, perteneciente a un espacio de centro-izquierda, ejerció como Jefe de Gobierno entre los años 2000 y 2006, año en que fuera destituido de su cargo mediante juicio político, por considerarlo responsable indirecto en lo que se conoce como la masacre de República Cromagnon —el incendio de un salón de recitales en el que fallecieron 194 jóvenes—. Fue reemplazado por su vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman, hasta la finalización de su mandato en 2007.

conservadora en lo que refiere a su concepción de lo social, pasible de ser rastreada en su construcción discursiva⁷⁷.

Esta inclinación ideológica rápidamente tendrá su correlato en el carácter de las políticas públicas formuladas por los distintos organismos gubernamentales, lo que se hace muy patente en el recorrido de la política urbana y habitacional del período en cuestión⁷⁸.

Comenzaremos señalando los ejes principales de la política urbana desplegada a lo largo de estos años, para luego interiorizarnos particularmente en la política habitacional, especialmente la que tiene como foco de intervención a las villas y asentamientos de la CABA. Definimos una política urbana como:

“[U]n conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social. [...] la forma en la que se manifiesta la acción pública puede ser explícita (a través de intervenciones sectoriales, normas, programas y proyectos) o implícita (un ejemplo frecuente es hacer lugar al tratamiento de una determinada problemática y luego no asignar los recursos necesarios para dar una respuesta). Dichos posicionamientos del poder público no son unívocos ni homogéneos ni permanentes en el tiempo” (Del Río, Vértiz, Ursino, 2014: 83).

En tal sentido, en torno a la zona sur de la CABA, y basándonos en la clasificación realizada por Cravino y Palombi (2015) se registran cuatro grandes ejes de intervención que han vertebrado la política urbana a lo largo del período:

⁷⁷ Para un detalle más exhaustivo de la extracción clasista e ideológica del PRO recomendamos consultar los trabajos de Belloti, Moressi y Vommaro (2015), y Tzeiman (2017).

⁷⁸ La gestión anterior tuvo ciertamente marcadas deficiencias en lo que refiere a brindar soluciones para amortiguar el déficit habitacional y la segregación socio-espacial en la CABA, pero como veremos a lo largo de este capítulo, dicha tendencia se acentuará con el recambio político que se da a partir del año 2007. En relación al IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad), organismo encargado de la política habitacional dirigida a los sectores populares, Wertheimer y otros/as, dan cuenta de que su accionar “entre 2003 y 2007 no se vislumbró [...] más que en modestas intervenciones de ordenamiento y regularización del trazado urbano, tales como la apertura de calles en villas, la provisión de servicios y la construcción de viviendas nuevas. Las obras tuvieron un ritmo de avance mucho menor al crecimiento poblacional en las villas y asentamientos, a pesar del incremento de la inversión” (Wertheimer et al., 2016: 6).

1. Políticas de recualificación y renovación urbana.
2. Políticas de grandes equipamientos urbanos.
3. Políticas de gobernabilidad.
4. Políticas de zonas fronterizas.

Las políticas de *recualificación y renovación urbana* son aquellas destinadas, como su nombre lo indica, a motorizar la revalorización, ya sea de zonas degradadas de la CABA - mediante el apuntalamiento de procesos de *gentrificación*- o bien de territorios con gran cantidad de suelo vacante. Algunos de los barrios donde se realizan dichas intervenciones son La Boca, Barracas, San Telmo, Balvanera, Parque Patricios y Pompeya. El mecanismo de recualificación y renovación se dinamiza mediante la creación de *distritos* que tienen por objetivo incorporar nuevos usos del suelo en esos barrios. Algunos de estos distritos son: El *distrito de las artes* en La Boca (Usina del Arte); el *distrito gubernamental* en Barracas (relocalización de algunas de las dependencias más importantes del GCBA); y el *distrito tecnológico* en Parque Patricios y parte de Pompeya (Cravino, Palombi, 2015).

En segundo lugar, las políticas de *grandes equipamientos urbanos* se asientan en el sur de la CABA, especialmente en Villa Soldati y Villa Riachuelo, y al igual que las anteriores, tienen como sustrato la puesta en valor de las zonas donde se implementan y la creación de nuevas centralidades. Se trata de grandes obras de infraestructura entre las que se destacan la readecuación del Microestadio del Parque Roca y del Parque de la Ciudad para la realización de eventos culturales; la construcción de una terminal de ómnibus; la construcción de una Villa Olímpica para los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018; y la construcción de un centro de transferencias de carga en el Parque Roca (Cravino, Palombi, 2015).

Las políticas de *gobernabilidad* están destinadas a aquellos territorios en los que el déficit habitacional y la segregación socioespacial muestran los indicadores más alarmantes. Especial foco de estas políticas son las villas de emergencia y los asentamientos informales del sur de la CABA. Dos grandes líneas de acción guían a las mismas. Por un lado, intervenciones menores y puntuales en dichos territorios, que consisten en obras de infraestructura, atención de emergencias y provisión de

servicios, centralizadas por organismos como la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS); pero donde no se revierte la situación estructural de vulnerabilidad habitacional. Por otro lado, intervenciones que impulsan la regularización dominial y catastral de vivienda en villas de menor importancia por su baja densidad poblacional, como la Villa 19, la 7 y la 16; pero que dejan de lado la integración sociourbana como un proceso que excede el simple acceso a la formalidad urbana en términos jurídicos. Este conjunto de políticas, como veremos más adelante, se verá sugestivamente fortalecido luego de la ocupación del Parque Indoamericano en 2010⁷⁹ (Cravino, Palombi, 2015).

Por último, las políticas de *zonas fronterizas* aluden a las que tienen como eje de intervención territorios que se consideran un intersticio entre la ciudad formal y la informal. Las más notorias son las que están dirigidas a la readecuación de los conjuntos habitacionales y sus zonas adyacentes. También surgen y se desarrollan como respuesta al conflicto del Parque Indoamericano (Cravino, Palombi, 2015).

En relación a la zona norte, la política urbana ha funcionado como un elemento que ha permitido motorizar la valorización del suelo y el consecuente fortalecimiento del mercado inmobiliario, analizado en detalle en el capítulo anterior. A través de una mayor desregulación en la concesión de permisos de edificación, y de la venta de terrenos fiscales, el GCBA ha impulsado la incidencia del negocio inmobiliario bajo la consigna de promover el “desarrollo urbano” (Cravino, Palombi, 2015).

Este conjunto de políticas se enmarcan en lo que consideramos un proyecto de reconfiguración de la estructura urbana de largo plazo que se encuentra plasmado en el “Plan Urbano Ambiental” (PUA)⁸⁰ aprobado en año 2008 por la Ley 2930/08, y en

⁷⁹ Estas políticas evidencian una significativa presencia del aparato estatal en el territorio, lo que contradice las interpretaciones más vulgares acerca del neoliberalismo, las cuales sostienen que dicho paradigma de gobierno supone una retirada uniforme del Estado en los distintos ámbitos de la sociedad civil.

⁸⁰ La aprobación del Plan Urbano Ambiental en el año 2008 aspira a acelerar el desarrollo urbano de la CABA en los próximos años, adoptando como soporte los siguientes postulados urbanísticos: “1. CIUDAD INTEGRADA. En cuanto a la vinculación de todas sus zonas entre sí y, en especial, de la zona sur con el resto de la ciudad, de la ciudad con los ríos que la rodean y de la ciudad con el Conurbano con el que constituye un área Metropolitana. 2. CIUDAD POLICÉNTRICA. En cuanto a consolidar la jerarquía de su gran Área Central y, simultáneamente, promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia. 3. CIUDAD

forma más detallada en el “Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060”⁸¹ formulado por el Ministerio de Desarrollo Urbano del GCBA (2009).

Otro aspecto que resulta importante destacar es la recuperación de un conjunto de políticas urbanas por parte del GCBA que son implementadas, de forma simultánea, en muchas de las ciudades más importantes de Latinoamérica, en el marco del paradigma de *gobernanza* neoliberal que se impone en las últimas décadas, independientemente del signo político del gobierno de turno. Delgadillo (2014) denomina a esta convergencia de políticas públicas de los gobiernos municipales latinoamericanos como la materialización de un “urbanismo a la carta”, el cual va en sintonía con la transformación de la estructura urbana de las metrópolis analizadas en el Capítulo 2. Dichas políticas son mayoritariamente diseñadas y recomendadas por un conjunto de organismos multilaterales, como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el Banco Mundial.

PLURAL. En cuanto a que sea un espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para los grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales. 4. CIUDAD SALUDABLE. En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos. 5. CIUDAD DIVERSA. En cuanto a mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia” (Ley 2930/08, Art. 4).

⁸¹ En líneas generales, el Modelo Territorial (MT) apunta a promover el desarrollo urbano de áreas con baja densidad constructiva: “[...] la Ciudad actual cuenta con 200 millones de metros cuadrados construidos y, según la normativa vigente, en su territorio se podrían construir unos 300 millones más. Si bien existe un gran potencial subutilizado, el área donde actualmente más se construye es aquella que muestra una mayor saturación del potencial, mientras que una gran cantidad de áreas, con mayores capacidades constructivas, hoy no muestran síntomas de desarrollo [...]” (Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA-Secretaría de Planeamiento, 2009: 8). Entre las críticas formuladas al MT, quizás las más resonantes tienen que ver con la desarticulación existente entre el objetivo de alcanzar el desarrollo inmobiliario de distintas zonas de la CABA, y la falta de una perspectiva que contemple los impactos sociales que dicha valorización traería aparejada. Como señala Guillermo Jajamovich: “[E]l MT señala que ciertas áreas de la Ciudad cuentan con capacidad para recibir construcciones. Tales áreas tienden a coincidir con las zonas donde se asientan sectores sociales de bajos recursos económicos. [...] la política urbana sugerida apunta a valorizar tales áreas indicando que dicha valorización reduce potencialmente la brecha entre la Zona Norte y la Zona Sur de la Ciudad. [...] Sin embargo, la política de valorización de la Zona Sur deja de lado un aspecto crucial. Sin medidas paliativas (como ser, políticas de vivienda, créditos hipotecarios, control de alquileres, instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas, etc.) los aumentos del precio del suelo traen aparejados fenómenos de desplazamiento de población de bajos recursos. Tal desplazamiento no es algo accidental o aleatorio” (Jajamovich, 2012: 6-7).

Listamos a continuación algunas de las políticas propuestas por este “urbanismo a la carta”:

<p style="text-align: center;"><i>Acciones puntuales</i></p> <p style="text-align: center;"><i>De bajo costo y con una gran visibilidad mediática</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Programas urbanos diversos</i></p> <p style="text-align: center;"><i>De bajo costo que no necesariamente implican la realización de obra pública</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Programación de eventos culturales en espacios públicos. • Introducción de políticas y programas de seguridad pública. • Promoción del turismo urbano. • Instalación de playas urbanas en el verano. • Introducción de carriles confinados para el uso de bicicletas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de planes estratégicos. • Otorgamiento focalizado de becas para población vulnerable. • Aplicación del ejercicio de los presupuestos participativos. • Reubicación del comercio informal. • Introducción de parquímetros (para ordenar el tráfico y desplazar a los “cuida” autos). • Remozamiento y recuperación del espacio público. Introducción de eco bicicletas como sistema de transporte público.
<p style="text-align: center;"><i>Proyectos y megaproyectos urbanos</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>Estrategias de marketing urbano</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Realización de Megaproyectos: recuperación de frentes fluviales, reconversión de zonas fabriles, construcción de proyectos ícono, etc. • Recuperación de centros y barrios históricos. • Introducción del Sistema de Metrobús en un carril confinado. • Programa focalizado de mejoramiento de barrios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de marketing urbano: Ciudad Verde, Ciudad global, • Ciudad compacta, Ciudad sustentable, equitativa y competitiva • / Ciudad para todos / Ciudad de la esperanza / Primero los pobres (porque siguen los ricos). • Realización y participación en conferencias internacionales para presentar los “logros” de una “gestión

<ul style="list-style-type: none"> • Programas de mejoramiento de vivienda popular con microcréditos. 	<p>exitosa”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Negociar en foros internacionales para ser la sede de algo: Capital Cultural, Encuentro internacional de Alcaldes, etc.
--	--

Fuente: Delgadillo (2014).

Resulta notable observar cómo gran parte de estas políticas irán siendo implementadas progresivamente por la gestión de gobierno de Mauricio Macri, y posteriormente por su sucesor como Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, a partir de 2015.

Destacan, por ejemplo, la introducción del sistema de metrobús; la recuperación de centros históricos o barrios degradados a través de la creación de Distritos especializados; la implementación de un sistema de transporte público de bicicletas con sus correspondientes *bici-sendas*; la consigna “Ciudad Verde” como persistente estrategia de marketing urbano; la reubicación del comercio informal en barrios como Balvanera y Liniers; la postulación de la CABA como sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud para el año 2018; la instalación de playas urbanas; entre otras.

b) *La política habitacional del PRO durante los años 2007-2015*

No resulta sencillo esquematizar de forma conjunta la política habitacional del PRO a lo largo del período, ya que como hemos señalado en párrafos anteriores, la misma ha evidenciado un carácter fragmentario y descoordinado, que no ha sido capaz de articular una visión de conjunto de la problemática, resultado de la intervención de múltiples agencias gubernamentales con intereses contrapuestos y un disímil acceso a recursos; pero que es, a su vez, consecuencia de los sesgos ideológicos del gobierno de turno antes mencionados, en la medida en que la atención de las necesidades habitacionales de los sectores populares no parece ser prioridad del PRO en la CABA. Esta última observación es muy evidente por lo menos hasta el año 2010, cuando, tras la ocupación del Parque Indoamericano, se reconfiguran aspectos importantes de la política habitacional, en un intento por contener las contradicciones

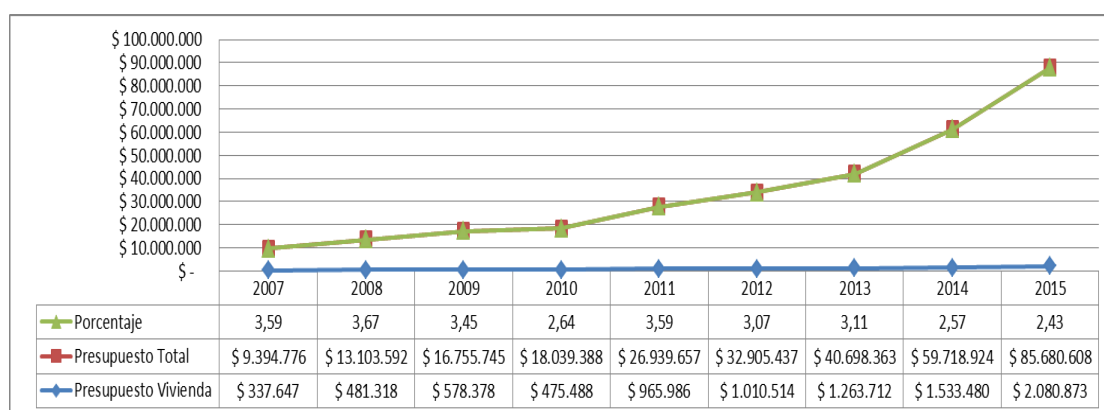
estructurales que emergen a la superficie en lo referido a la persistente problemática de hábitat que cotidianamente padecen los sectores más postergados.

Comenzaremos entonces por presentar un panorama general del presupuesto destinado a vivienda para el período 2007-2015. Inmediatamente, pasaremos a enumerar los principales organismos intervinientes en la política habitacional dirigida hacia los sectores populares, para luego hacer un breve análisis de los programas diseñados e implementados por aquellos, explicitando los objetivos que persiguen y los recursos presupuestarios que perciben para la ejecución de los mismos. Intentaremos evaluar finalmente los resultados alcanzados por este conjunto de políticas públicas, especialmente en el terreno de las villas de emergencia, y de forma particular, en Villa 20.

Al examinar la evolución de la función vivienda en los presupuestos anuales del GCBA para el período 2007-2015 observamos dos tendencias muy evidentes (Gráfico 9 y Gráfico 10):

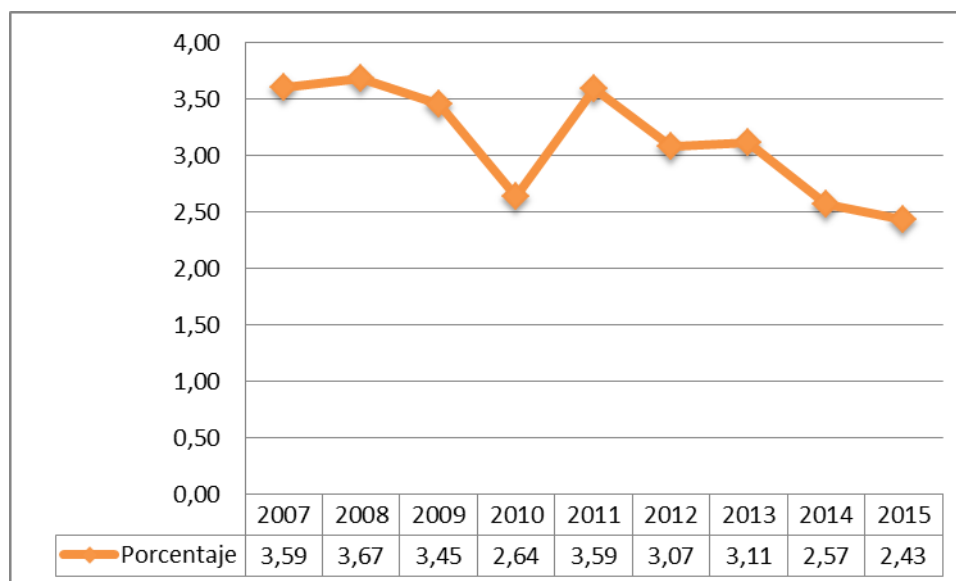
- a) Un porcentaje muy menor en relación al presupuesto total, que nunca supera el 3,7%;
- b) una progresiva disminución de dicho porcentaje en términos absolutos.

Gráfico 9: Evolución anual de la función vivienda en Presupuesto Total del GCBA (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento (GCBA)

Gráfico 10: Porcentaje del presupuesto del GCBA destinado a vivienda (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento (GCBA)

En el organigrama del GCBA conformado a partir de diciembre del año 2007 (Decreto n° 2075/07) se destacan tres organismos principales que se encuentran abocados exclusivamente a distintas dimensiones de la política de vivienda destinada a los sectores de menos recursos:

- **Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita de Jefatura de Gobierno hasta 2011, luego bajo la órbita de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE).
- **Corporación Buenos Aires Sur S.E. (CBAS)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE).
- **Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)** –organismo fuera de nivel bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), hasta 2011 que pasa a estar bajo la órbita de la SECHI.

Existen, a su vez, dos entidades administrativas adicionales que se encargan de tareas focalizadas y específicas sobre las cuales no nos extenderemos aquí:

- **Unidad ejecutora Ex AU3** –organismo fuera de nivel bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU).
- **Dirección General de Atención Inmediata** –dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

En el año 2011, al comenzar el segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno, con la aprobación de la nueva estructura orgánica, se crea la **Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI)** (Decreto n° 660/11), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), la cual lentamente irá absorbiendo funciones que hasta ese entonces eran atributo del IVC; pasando éste a estar bajo su órbita -al igual que la UGIS-.

El **IVC** –antigua Comisión Municipal de la Vivienda- se crea en el año 2003. Según la Ley N° 1251/03 su constitución tiene por objeto “la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Se trata del principal organismo encargado de la política de vivienda, y sus funciones generales son detalladas en el Artículo 4 de la presente ley:

- “a) Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. b) Propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional, de equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, que se registran en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; juntamente con las secretarías correspondientes del Poder Ejecutivo. c) Promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estimular la participación ciudadana a través de instituciones públicas o sociales. d) Promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda. e) Integrar a las distintas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la gestión de políticas de hábitat y vivienda. f) Garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los

destinatarios de las diferentes operatorias, sean éstas: a. personas físicas; y/o b. cooperativas enmarcadas en el Programa de Autogestión para la Vivienda-PAV [...]. g) Contribuir al fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda, promoviendo la activa participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la definición e implementación de acciones conjuntas con otras jurisdicciones, que integran las correspondientes al Área Metropolitana Buenos Aires. h) Fortalecer las estrategias tendientes a la optimización de la administración de la cartera crediticia, con el objetivo de generar los recursos necesarios para el mejor cumplimiento de las tareas del IVC. i) Ejercer el control del cumplimiento de las leyes locales que regulen aspectos vinculados a la materia locativa-habitacional y brindar asesoramiento descentralizado a propietarios e inquilinos [...]" (Ley 1251/03).

A pesar de las ambiciosas metas que persigue su encuadramiento normativo, a lo largo del período reseñado, muchas de las funciones del IVC han ido siendo absorbidas por los dos organismos antes mencionados: la SECHI y la UGIS. Esto ha redundando en una progresiva fragmentación de la política habitacional, que ha ido truncando la posibilidad de coordinar una perspectiva orgánica y estructural, de mediano o largo plazo, y coadyuvado a la superposición de funciones. El resultado es que se tiende a asistir a la emergencia, o en la perspectiva esbozada por Cravino y Palombi (2015), se instrumentalizan políticas que garanticen la gobernabilidad de los territorios más problemáticos.

En términos presupuestarios, se observa no sólo una continua subejecución (Gráfico 11) de las partidas destinadas al IVC, sino una reducción de sus recursos en relación al total de la función vivienda en términos porcentuales (Gráfico 12), que son redirigidos a los organismos antes mencionados. Sin embargo, a partir del año 2012 la ejecución presupuestaria del IVC aumenta significativamente, aunque sin llegar a sobrepasar nunca el 75%⁸². Esto puede obedecer a dos factores: por un lado, a la reducción de su participación como organismo que centraliza la política habitacional

⁸² El mayor porcentaje de subejecución se ubica en la partida de gastos de capital, es decir, aquella que se destina a la inversión en obras de infraestructura e inmuebles. Según un informe del Ministerio Público de la Defensa (2016), en 2014, la ejecución de los fondos designados a ese rubro no superó el 46,5%.

en la CABA; y por otro lado, al impacto que trajo aparejada la ocupación del Parque Indoamericano en términos de visibilización de la emergencia habitacional en el año 2010, y la necesidad de neutralizar sus manifestaciones más agudas.

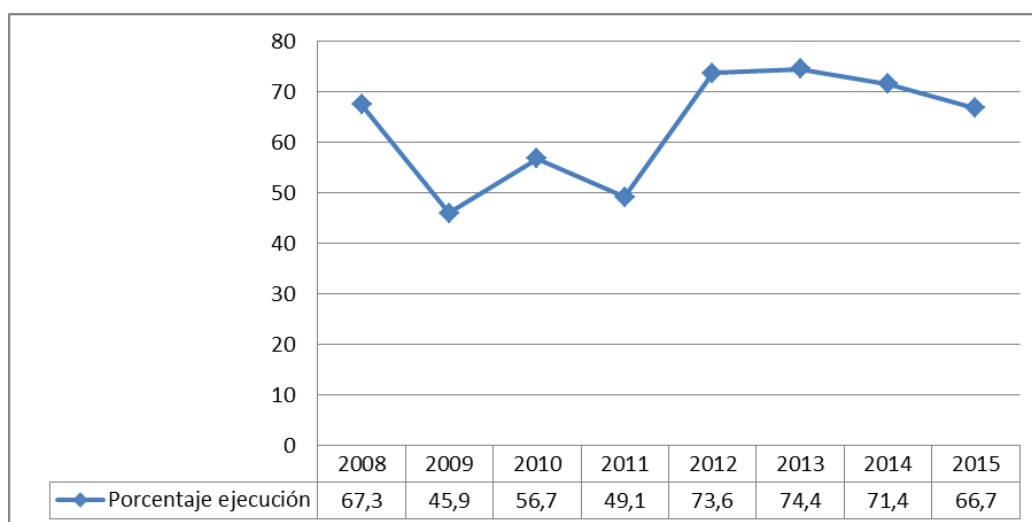
En este sentido, se pone en evidencia el desfinanciamiento y la pérdida de centralidad del IVC como organismo encargado de la política habitacional, y en consecuencia, una dinámica de traspaso de funciones y recursos a entidades como UGIS, CBAS, y a partir de 2012, a la SECHI.

Entre los programas más importantes implementados por el IVC durante el período, se destaca el **Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT (PRIT)**. Los objetivos que persigue dicho Programa son: “a) la integración física y social al resto de los barrios de la Ciudad; b) la radicación definitiva de la población, respetando la voluntad de permanencia en el lugar; c) mejorar la calidad de vida de los habitantes adecuando las condiciones de habitabilidad a los estándares de la Ciudad” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 106).

Sugestivamente, es el Programa del IVC que sufre uno de los mayores recortes presupuestarios. Como se explicita en el informe del Ministerio Público de la Defensa citado anteriormente: “El programa contaba con un presupuesto de 74,5 millones de pesos en 2008 y en 2014 su presupuesto vigente fue de 0,35 millones de pesos, de los cuales se ejecutó el 68,9%” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 107).

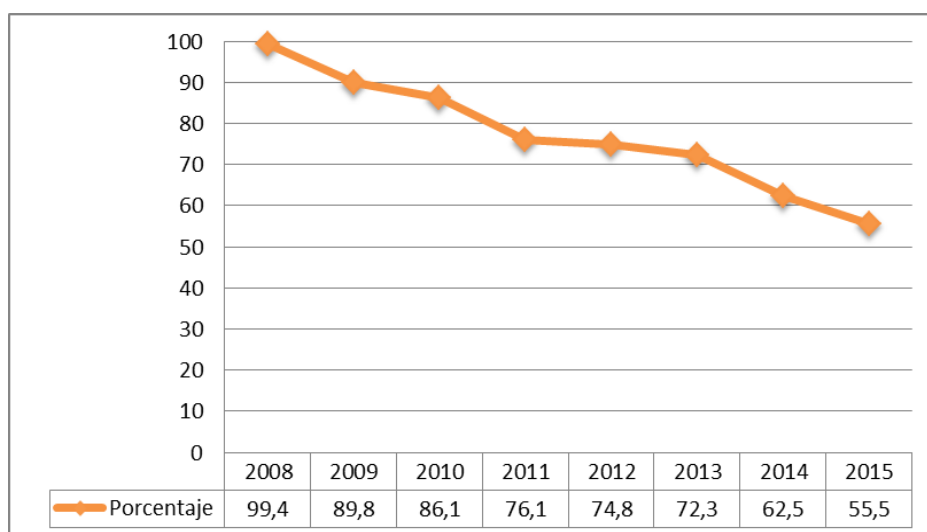
Otros programas del IVC relevantes del período son aquellos destinados a facilitar la adquisición de bienes inmuebles a los sectores de medianos y bajos recursos, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios a través del Banco Ciudad. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: **Créditos hipotecarios Ley n° 341** (destinados a familias en situación de vulnerabilidad); **Programa Autogestión de Vivienda** (destinados a facilitar la autoconstrucción de vivienda por medio de cooperativas, también bajo el marco de la Ley N° 341, Art. 3); **Créditos Hipotecarios Vivienda Porteña**; **Programa Mi Casa B.A., Primera Casa y Créditos Primera Vivienda** (ACIJ, 2014; Ministerio Público de la Defensa, 2016).

Gráfico 11: Porcentaje de ejecución del presupuesto del IVC (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA)

Gráfico 12: Porcentaje del presupuesto IVC en la función vivienda (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA).

Estos programas de financiamiento de la demanda han tenido un alcance muy limitado, poniendo en evidencia la incapacidad del GCBA de atenuar los indicadores de déficit habitacional en los términos propuestos por Abramo (2011), es decir, apuntalando el acceso al hábitat a los sectores de medios y bajos recursos a través de

la “lógica del Estado”, ya sea a través de la “producción estatal” o por medio de “la producción capitalista sustentada”. Por el contrario, como sugieren Rodríguez y otros/as:

“En base a lo producido por todas estas operatorias hasta diciembre de 2013, se puede ver que en total, el Gobierno de la Ciudad produjo 3.279 viviendas desde 2000 hasta la actualidad (año 2013), es decir, un promedio de 234 viviendas por año. Vale tener en cuenta en éste cálculo que a 1.359 viviendas se accedió mediante un crédito hipotecario bancarizado a sectores con cierta capacidad de demostración de ingreso, por lo que la respuesta estatal al déficit habitacional en el período analizado es paupérrima. En este cuadro, cabe señalar, [...] que la operatoria de mayor ejecución ha sido aquella sostenida e impulsada en forma directa por sus adjudicatarios organizados, la Ley 341 colectiva” (Rodríguez et al., 2015: 44).

También pueden mencionarse, dentro del marco del IVC, los programas abocados a la rehabilitación de complejos habitacionales⁸³, al otorgamiento de subsidios habitacionales para habitantes de inquilinatos y pensiones, y el **Programa de Regularización Dominial Mi Propiedad**, destinados a concretar la titularización de viviendas en los complejos habitacionales del IVC.

El segundo organismo mencionado, la **CBAS**, funciona bajo la rúbrica de una *sociedad de estado* cuyo objetivo es promover el desarrollo urbano de la zona sur de la CABA. En convenio con el **MDE** y el **IVC**, es el encargado de ejecutar el **Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano** (o por sus siglas **PROSUR Hábitat**). Su presupuesto es muy acotado, y su capacidad efectiva de intervención en villas y asentamientos ciertamente cuestionable. Según un informe

⁸³ En el año 2015, la falta de mantenimiento estructural por parte del IVC ocasionó el desmoronamiento de un balcón en una vivienda del complejo habitacional de Villa Soldati, causando la muerte de un adolescente e hiriendo de gravedad a otros dos. Los vecinos en varias ocasiones habían denunciado el escaso interés del organismo para revertir los problemas estructurales que padecen los complejos habitacionales, llegando a presentar amparos en la justicia porteña. En 2011, el fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) de la CABA instó al GCBA a llevar a cabo las obras necesarias para la rehabilitación de los conjuntos del IVC, sin embargo este último apeló la sentencia. La Cámara de Apelaciones del CAyT rechazó la apelación, pero las obras nunca se realizaron en los términos y los plazos previstos por la justicia (Ministerio Público de la Defensa, 2016).

de la Auditoría General de la Ciudad publicado en 2013, el Programa adolece de serias limitaciones:

“a) el sistema de convenios, mandas y adendas en los que se sustenta es poco transparente; b) las obras proyectadas son incoherentes con los objetivos del programa, sufren demoras como resultado de la falta de previsión, los proyectos están incompletos y tanto los llamados a licitación como las certificaciones presentan irregularidades, y c) existen limitaciones para hacer actualizaciones presupuestarias, desfases entre los inicios de obras y la aprobación y autorización de fondos para realizarlas, baja ejecución del presupuesto total contemplado para el programa e irregularidades en las rendiciones” (Arqueros Mejica, 2016: 41).

Otro organismo abocado a la política habitacional en villas de emergencia y asentamientos que irá cobrando relevancia a lo largo de estos años es la **UGIS**. Como figura en la página web del GCBA, creada en el año 2007, la UGIS “tiene como objetivo asistir en situaciones de emergencia social, y organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional y mantenimiento del hábitat en villas y barrios vulnerables, integrándolos a la trama de la Ciudad a través de obras de construcción o autoconstrucción” (GCBA, s/f). El instrumento de política pública en las villas se ejecuta mediante el **Programa de Intervención Social en Villas de Emergencia y NHT**. Dicho programa contempla una serie de intervenciones realizadas a través de convenios con cooperativas de trabajo conformadas por habitantes de las villas, y también por medio de la contratación de empresas privadas que facilitan la provisión de servicios básicos de infraestructura. Los convenios con las cooperativas de trabajo prevén la realización de tareas de saneamiento, desinsectación, desinfección, recolección de residuos y atención de emergencias eléctricas en villas y asentamientos. Otra atribución de la UGIS consiste en la realización de obras de infraestructura en viviendas con riesgo edilicio, sanitario, o que han sufrido algún tipo de siniestro. Por último, se aboca a la provisión de agua potable mediante camiones cisterna, y a la contratación de un servicio de camiones atmosféricos para el tratamiento de los residuos cloacales.

Como se pone en evidencia, la funcionalidad de la UGIS no pasa la de ser un organismo encargado de brindar asistencia en lo que respecta las situaciones más agudas del déficit habitacional en villas de emergencia, que se traduce en garantizar las mínimas y fundamentales condiciones de habitabilidad para los/as residentes de esos barrios. No deja de ser sugestivo en este sentido que entre 2011 y 2014, su incidencia en el presupuesto total del GCBA pase de un 0,26% a un 0,40%, observándose un alto grado de ejecución de las partidas (Ministerio Público de la Defensa, 2016). Este mínimo crecimiento presupuestario creemos que se explica por la incidencia del conflicto del Parque Indoamericano y por la necesidad de reforzar las políticas de gobernabilidad ya referidas en un apartado anterior. Por otro lado, al funcionar como un organismo fuera de nivel se ve obstaculizado para coordinar políticas de conjunto con otros organismos como el IVC.

Por último, la **SECHI**, que comienza a operar en 2012, tiene entre sus funciones:

“Diseñar y supervisar la implementación de las políticas, estrategias y acciones vinculadas a la regularización y urbanización de las villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Coordinar los programas destinados a la regularización y ordenamiento del suelo urbano. Diseñar, articular y supervisar políticas, estrategias y acciones de acercamiento al vecino residente en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar la ejecución de las políticas de hábitat y viviendas, que promuevan la reducción del déficit habitacional, el mejoramiento del equipamiento comunitario, infraestructura y servicios, en coordinación con las áreas competentes. Formular, coordinar y supervisar planes y programas de renovación urbana en villas, núcleos habitacionales transitorios y asentamientos informales de la Ciudad. Supervisar en coordinación con el Ministerio de Gobierno, el fortalecimiento del Sistema Federal de Vivienda. Diseñar, implementar y supervisar políticas, estrategias y acciones que fortalezcan la cultura cívica y la participación ciudadana en poblaciones vulnerables. Entender en las políticas referidas a las personas con discapacidad. Promover acciones tendientes a la

recuperación de la identidad barrial, fortaleciendo la educación en valores” (Decreto 660/11).

Se observa así, cómo todo un conjunto de intervenciones públicas en villas y asentamientos que anteriormente se encontraban centralizadas por el IVC pasan a la órbita de la SECHI. De esta manera, se pone de manifiesto la antes referida fragmentación de la que es objeto la política de hábitat dirigida a los sectores de menores recursos a lo largo del período, contribuyendo a la permanencia del déficit habitacional y a la consolidación de las villas y asentamientos precarios como territorios enajenados de la ciudad formal. Como señala Arqueros Mejica:

“La creación de la Sechi se tradujo en una fragmentación y dispersión mayor de las intervenciones en villas. La creación de nuevas dependencias y programas y la integración de entidades privadas no hicieron más que abonar las dificultades de coordinación que se buscaba resolver” (Arqueros Mejica, 2015: 42)

A pesar del llamamiento, en el decreto de su creación, a ejecutar políticas tendientes a la “urbanización de las villas”, la SECHI ha tenido un rol semejante al de la UGIS en términos de intervención sobre los barrios informales. Las obras realizadas por esta Secretaría difícilmente pueden ser enmarcadas dentro de lo que se considera un proceso definitivo de integración sociourbana de las villas a la ciudad formal, sino que responden más bien a una lógica que se ha denominado de “maquillaje urbano” o “acupuntura urbana” (Brikman, 2016)⁸⁴. Se trata de obras e intervenciones menores que en cierta manera mejoran la fisonomía de las villas y los asentamientos, y también inciden en aspectos infraestructurales puntuales, pero que no repercuten de

⁸⁴ La “acupuntura urbana” como forma de intervención urbanística no parece tener a priori una connotación negativa. El arquitecto brasileño Jaime Lerner, creador del concepto, la define en los siguientes términos: “Creo que podemos y debemos aplicar algunas «magias» de la medicina a las ciudades, pues muchas están enfermas, algunas casi en estado terminal. Del mismo modo en que la medicina necesita de la interacción entre el médico y el paciente, en urbanismo, también es necesario hacer que la ciudad reaccione. Tocar un área de tal modo que pueda ayudar a curar, mejorar, crear reacciones positivas en cadena. Es necesario intervenir para revitalizar, hace que el organismo trabaje de otro modo” (Lerner, 2005: 5). Sin embargo, y como intentamos demostrar para el caso de la CABA a lo largo de esta sección, creemos que las intervenciones puntuales en hábitats informales, por muy revitalizantes que puedan ser, no tendrán alcance -o encadenamiento- significativo y duradero en tanto no sean acompañadas de políticas de carácter más estructural e integral, tanto en términos socioeconómicos como socioespaciales.

manera definitiva en la problemática estructural en la que se encuentran inmersos dichos territorios.

Se articulan en torno a tres programas o dimensiones de abordaje:

a) **Hábitat:** “El Programa desarrolla actividades definidas como: Provisión de Servicios Básicos, Programa de Ejes Integrales y Acupuntura Urbana, que incluyen tareas de impermeabilización y pintura de edificios, instalación de canchas de fútbol y básquet, puesta en valor de plazas, calles y espacios comunes como sedes sociales en complejos barriales (Soldati, Lugano), entre otras intervenciones” (Ministerio Público de la Defensa, 2016: 108).

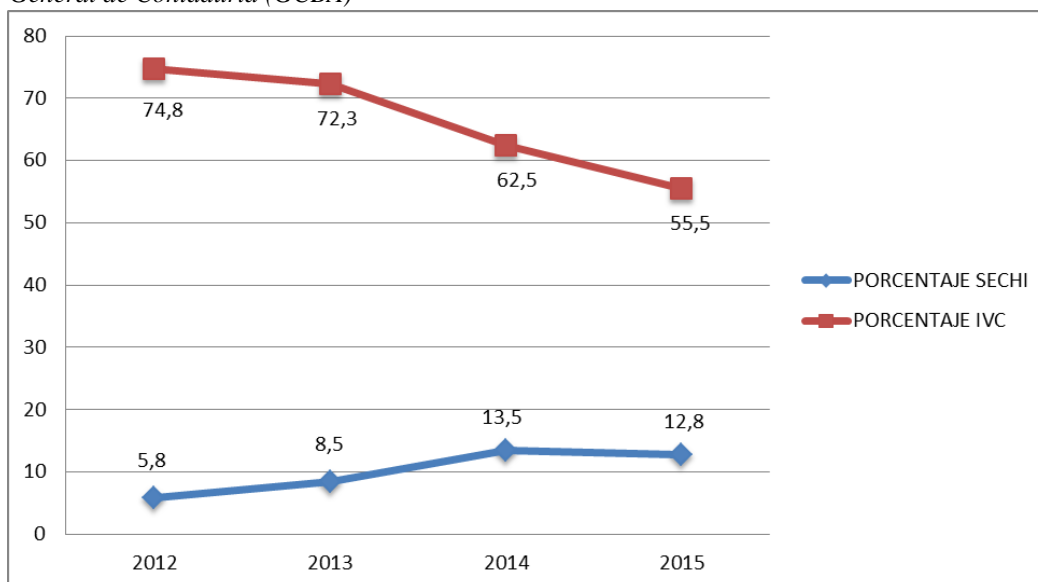
b) **Inclusión Social:** Busca “promover la inclusión social desde la perspectiva del hábitat mediante el abordaje de las principales problemáticas, intereses y necesidades de las propias comunidades para fortalecer las redes sociales. Integra el programa la “canalización de demandas que surgen en el proceso de urbanización, regulación y saneamiento, inclusión social y comunitaria, así como también canalizar la oferta que el Estado les brinda a los ciudadanos de las villas” (Ministerio de Desarrollo Económico, 2014: 62)

c) **Mejoramiento de villas:** Persigue el objetivo de “recuperar y poner en valor los espacios públicos de las denominadas Villas 31 y 31 bis e incluye la regeneración urbana del predio mencionado promoviendo e impulsando la urbanización de las villas mencionadas” (Ministerio de Desarrollo Económico, 2014: 65)

En términos presupuestarios, y en contraposición al IVC, la SECHI se ha visto favorecida por el aumento de las partidas que percibe año tras año. Como se observa en el gráfico correspondiente (Gráfico 13), la participación de la SECHI en la función vivienda va creciendo significativamente a lo largo del período. Esto le ha permitido absorber la mayor parte de las obras que se realizan en villas de emergencia y asentamientos (tales como provisión de servicios e infraestructura, mejoramiento de viviendas, etc.), pero sin que existan tentativas de encarar un proceso de integración sociourbano definitivo para estos barrios informales.

Gráfico 13: Comparación participación IVC y SECHI sobre el total Vivienda (2012-2015)

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas presupuestarias de la Dirección General de Gestión Pública y Financiamiento e informes de ejecución presupuestaria de la Dirección General de Contaduría (GCBA)



3.1.3. Las paradojas de la gestión social del hábitat. El GCBA frente a la problemática de la vivienda en la Villa 20

A la luz del panorama descrito en relación a la política habitacional dirigida a los sectores de menores recursos, en especial a quienes habitan villas de emergencias y asentamientos, veremos ahora cuál ha sido, concretamente, la intervención de la política pública en Villa 20 a lo largo del período indicado.

Como hemos observado a lo largo del presente capítulo, las intervenciones en pos de promover la (re)urbanización de villas y asentamientos han sido ciertamente limitadas y fragmentarias, privilegiándose una política de “maquillaje urbano” que en nada revierte las condiciones estructurales de la problemática habitacional en los barrios informales.

A pesar de las evidentes limitaciones de las políticas habitacionales en las villas de emergencia de la CABA a lo largo del período, estas intervenciones tienen una particularidad muy sugestiva, y es que los funcionarios del GCBA las enmarcan discursiva y teóricamente en una perspectiva innovadora, en términos de

planificación urbana. Este nuevo paradigma ha sido denominado “gestión social del hábitat”. Inspirándose en modelos de intervención que han sido aplicados, con mayor o menor éxito, en ciudades como Medellín, Río de Janeiro, y Quito, la gestión social del hábitat manifiesta su interés por revalorizar la dimensión social de las políticas habitacionales, especialmente en lo que refiere a los procesos de integración de hábitats informales a la ciudad formal. En este sentido, busca diferenciarse de las políticas de urbanización tradicionales implementadas en décadas anteriores en distintas ciudades de Latinoamérica, y emparentadas, en mayor o menor medida, con la corriente funcionalista analizada en el Capítulo 1. La crítica más fuerte que dirige este nuevo modelo de planificación urbana a las políticas clásicas de urbanización indica que:

“[d]esde esta perspectiva, la construcción de vivienda en espacios informales bajo el formato de la urbanización tradicional, al no considerar la producción previa del hábitat, las tramas sociales y de solidaridad existentes –tanto en sus facetas positivas como en aquellas conflictivas que deben ser encaradas- suele derivar en lo que los especialistas denominan «*refavelización*» de los espacios. Dicho fenómeno es recurrente en la construcción de la denominada «vivienda social» en toda la región, resultante de procesos constructivos que no consideran estar interviniendo sobre un espacio con un capital social previo. Así, al construir unidades físicas sin más, se destruyen los entramados sociales previos, arreglos interfamiliares y esquemas de cuidado, sin generar condiciones para que las relaciones que se reconstruyen se articulen con las lógicas implícitas del proceso de formalización de las viviendas nuevas. Por lo tanto, en la mayor parte de los casos, se generan integraciones sólo espaciales, que no *hacen ciudad* ni generan *derecho a la ciudad*” (Asesoría Tutelar, 2014: 36, cursiva del autor).

Para el período trabajado, si bien en la práctica la política de hábitat no ha concretado la integración social y urbana de las villas de emergencia en la ciudad formal, creemos que la creación de la SECHI, al menos en términos formales, responde a la

voluntad de recuperar la dimensión social de la intervención de la política pública. Como su nombre lo indica, los “portales inclusivos”⁸⁵ que este organismo emplaza en las distintas villas de la CABA, pueden ser leídos como intersticios territoriales que funcionan como nodos de integración de las *prácticas del espacio* que despliegan los habitantes de las villas, con diversas esferas institucionales que se identifican con la ciudad formal.

El entonces ministro de Desarrollo Económico del GCBA, Francisco Cabrera, afirmará en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura, en el año 2012:

“Con respecto a temas de hábitat en inclusión, a partir de 2012 se coordinó esto a través de la Secretaría de Hábitat e Inclusión –la SECHI–, que apunta a la consolidación de un nuevo paradigma de gestión pública: la *gestión social del hábitat*. Esto implica considerar a *la comunidad como un actor fundamental* en la transformación del territorio, entendiendo la participación no sólo como estrategia, sino como política pública. [...] La Secretaría trabaja territorialmente; es decir, considera a las villas como «unidades espaciales de inclusión urbana y social», donde cada una de estas presenta un grado de complejidad y especificidad particular, para lo cual la Secretaría trabaja en la elaboración de Proyectos Urbanos Integrales” (Asesoría Tutelar, 2014: 33-34, la cursiva es nuestra).

Hubo un intento fallido de articular los lineamientos de la gestión social del hábitat con las políticas de desarrollo urbano de la zona sur de la CABA, el cual quedó plasmado en el proyecto de ley original que concebía el diseño del llamado **Plan**

⁸⁵ En la página web del GCBA se describe a los portales inclusivos como: “oficinas del Gobierno de la Ciudad ubicadas en los barrios del sur que buscan fortalecer los vínculos y redes entre el Estado y los vecinos, para acompañarlos en todos los procesos de transformación. Estas oficinas están ubicadas en los territorios donde día a día los equipos de trabajo brindan un espacio de escucha y un lugar de consulta sobre las oportunidades de programas y políticas que ofrece la Ciudad. [...]La presencia territorial permanente del Gobierno porteño en cada uno de los barrios impulsa la participación directa de la comunidad. El objetivo principal es la construcción de vínculos de confianza entre el Estado y los ciudadanos, así como el fortalecimiento de los vínculos y redes entre quienes trabajan en y desde los territorios. La participación activa de la comunidad, el fortalecimiento de los vínculos con el Gobierno y el afianzamiento de las redes interbarriales permiten un mejor diseño y una mejor ejecución de las políticas y programas públicos, lo que fortalece los procesos de transformación urbana y social” (GCBA, s/f-b).

Maestro de la Comuna 8 (Proyecto de ley N° 3257-D-2012). Según el proyecto, la política de hábitat a implementarse se inspira en una perspectiva que refiere “tanto a la mejora del hábitat de los sectores sociales de menores ingresos, como a las condiciones de calidad ambiental que debe guardar el hábitat residencial en su conjunto, atento a la debida preservación de las características singulares de los distintos espacios urbanos” (Proyecto de ley N° 3257-D-2012, Art. 3). En su artículo 8.3.1, postula la ejecución de programas de urbanización de villas en dicha comuna, “en base a criterios de inclusión social, fundados en un financiamiento sustentable, y orientados por condiciones morfológicas, dotación de espacios públicos, infraestructura e integración territorial” (Proyecto de ley N° 3257-D-2012, Art. 8.3.1). Este proyecto, aprobado parcialmente en 2013, e ideado inicialmente como un plan de desarrollo urbano y hábitat integral para esa zona de la CABA, fue modificado de raíz en el año 2014, aprobándose en diciembre de ese año con el nombre “**Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la CABA**” (Ley 5235/14). En la ley sancionada, se pone el eje en la creación de un distrito deportivo en la Comuna 8, que posiciona a la construcción de la Villa Olímpica de los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018 como máxima expresión de apuntalamiento del desarrollo urbano en ese territorio. En relación a la urbanización de villas, se termina por desdibujar la perspectiva de la gestión social del hábitat que fuera incorporada inicialmente. Únicamente un pequeño párrafo presente en el Artículo 31 hace referencia a una política de urbanización de “barrios nuevos” que habrán de incorporarse al Código de Planeamiento Urbano:

“Urbanización con criterios de radicación definitiva destinado a viviendas, actividades productivas de carácter familiar y equipamiento comunitario. Se destinarán a actividades residenciales de densidad media y media baja, admitiéndose usos mixtos compatibles con la vivienda” (Ley 5235/14, Art.31).

En lo que respecta a Villa 20, ¿cómo fue evolucionando, la situación de este hábitat informal en relación a las normativas aprobadas y a las políticas habitacionales implementadas a lo largo del período? Para responder esta pregunta es preciso remontarse a la década del 90.

Desde el año 1998, en la CABA está en vigencia la Ley N° 148/98, que dispuso la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (CPP) cuya función consiste en “diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de villas y NHT”, a realizarse en un plazo máximo de 5 años.

En su Artículo n° 3 sienta las bases de un programa tendiente a la urbanización e integración socio habitacional de las villas a la trama urbana formal de la CABA:

“a) un relevamiento integral que describa las condiciones poblacionales de los barrios afectados; b) la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados; c) la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social; d) el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes; e) el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo; f) la planificación participativa presupuestaria de los recursos que se determinen como necesarios para la ejecución del programa; y g) la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa” (Ley 148/98, Art.3)

Se trata de una ley ciertamente progresiva, cuyos lineamientos remiten al paradigma de la gestión social del hábitat, pero que sin embargo no fue ejecutada por las autoridades gubernamentales, quedando simplemente como letra muerta en el Boletín Oficial del GCBA⁸⁶. A pesar de ello, creemos que tanto simbólica como políticamente representa una herramienta jurídica fundamental en términos del reconocimiento del derecho de los habitantes de las villas de la CABA a un hábitat

⁸⁶ El intento más concreto de su implementación remite al diseño y ejecución del ya mencionado PRIT, que como se ha analizado en el apartado anterior fue progresivamente desfinanciado y subejecutado a lo largo del período.

digno. Una inequívoca conquista, fruto de las sucesivas luchas que fueron dando ellos/as mismos/as, en tanto sujetos políticos, a lo largo de las décadas⁸⁷.

En el caso específico de Villa 20, existe una amplia trayectoria de legislación y fallos judiciales que han instado al GCBA a poner en marcha la (re)urbanización integral del barrio, pero hacia el final del período que hemos tomado para nuestra investigación, no hubo avances en dicha dirección.

A los fines de facilitar la lectura del recorrido jurídico-normativo, presentamos a continuación un cuadro con la legislación y los litigios judiciales más relevantes en lo que respecta al tratamiento de la problemática del hábitat en Villa 20 para entre los años 2005 y 2015:

Año	Ley / Convenio / Sentencia judicial ⁸⁸	Descripción	Estado de situación al año 2015
2005	Ley 1769	Dispone la construcción de un hospital en el barrio de Villa Lugano, a localizarse en una porción de terreno de la manzana 123, Sección 68, Circunscripción 1, con frente de 150 metros sobre avenida Francisco Fernández de la Cruz (Inmediaciones de Villa 20).	Se construyó el Centro de Salud Integral Cecilia Grierson. Carece de las prestaciones básicas de un hospital público promedio (V.g., no cuenta con servicio de internación, ni con equipo de laboratorio).
	Ley 1770	Afecta el polígono comprendido por	Inconcluso. Se realizó

⁸⁷ Para una reconstrucción en detalle de este proceso, pueden consultarse los trabajos de Arqueros Mejica (2015), Arqueros Mejica et al. (2011), Camelli (2010), Delamata (2016), y Martínez (2004), entre otros.

⁸⁸ Todos estos instrumentos normativos y judiciales remiten institucionalmente al ámbito del GCBA y al fuero de la CABA. En caso contrario, será especificado con una nota al pie.

		<p>las Vías del Ferrocarril Gral. Belgrano, Av. Escalada, Av. Gral. Francisco Fernández de la Cruz, límite con el Distrito C3 II, límite con el Distrito U31, ambos del Código de Planeamiento Urbano, y calle Batlle y Ordóñez a urbanización de la Villa 20. El Instituto de Vivienda de la Ciudad deberá realizar un nuevo censo en el término de 30 días, a fin de determinar la cantidad posible de viviendas a construirse en la actual Villa 20 y en los terrenos afectados. Encomienda al Poder Ejecutivo a realizar, en el término de 90 días de promulgada la presente ley, una audiencia pública con los vecinos y vecinas a fin de establecer conjuntamente las obras a realizar en lo relativo a tipología edilicia, emplazamientos, apertura de calles, equipamiento de servicios y toda otra inquietud que consideren importante tanto el IVC como los habitantes de la Villa 20.</p>	<p>la audiencia pública pero no avanzó el proceso de (re)urbanización.</p>
<p>2007</p>	<p>Convenio ACU N° 2889/07⁸⁹</p>	<p>Firmado entre el IVC y la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación de la Nación. Incorpora obras en Villa 20 al Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias del Programa</p>	<p>Inconcluso por denuncia de malversación de fondos de parte del apoderado de la Fundación, Sergio Schoklender.</p>

⁸⁹ Convenio firmado entre el gobierno nacional y GCBA.

		Federal Plurianual de Construcción de Viviendas. Las obras quedan a cargo de la Fundación Madres de Plaza de Mayo.	
2008	Ley 2692	La Policía Federal debe entregar al GCBA un predio de 12 hectáreas dentro de Villa 20, el cual funciona hasta ese momento como cementerio de autos – y que con posterioridad a la toma del año 2014 pasa a denominarse Barrio Papa Francisco-, para la construcción de viviendas nuevas en el marco del proceso de (re)urbanización.	Concretado el traspaso.
	Ley 2724	Declara la Emergencia ambiental y sanitaria y de infraestructura de Villa 20, por trescientos sesenta y cinco (365) días. Deberán efectuarse estudios epidemiológicos que informen adecuadamente la situación sanitaria de la población de la Villa 20, en el término de 180 días. El Poder Ejecutivo deberá dar tratamiento integral a todas las personas que hubieran sufrido o sufran daños en su salud, como consecuencia de las deficiencias sanitarias y ambientales existentes, así como arbitrar los medios necesarios a efectos de gestionar la remoción, descontaminación, compactación y disposición en calidad de chatarra de los vehículos depositados en el predio traspasado por la Policía Federal.	Inconcluso. Se realizaron estudios epidemiológicos, pero no fue saneado el predio contiguo afectado.
2009	Ley 3215	Declara la Emergencia Ambiental,	No se avanza con

		Sanitaria y de Infraestructura de Villa 20 por 365, en los mismos términos de lo dispuesto por la Ley 2724.	soluciones habitacionales.
2014	Sentencia Judicial "ARNEZ MEDRANO REINALDO Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS SOBRE AMPARO". EXPTE. Nº A10675-2014/0. Juzgado Nº1 en lo CAyT (29/08/2014)	Ordena al Jefe de Gobierno de CABA a que en el plazo de 15 días hábiles administrativos estime el costo de ejecución del Anteproyecto de urbanización de la Villa 20, según ley 1770, y reasigne las partidas presupuestarias necesarias de Presupuesto 2014 con el fin de dar comienzo en el curso de ese año a la concreción del mismo. Las obras de urbanización de la Villa 20 deberán estar finalizadas en su totalidad antes del 10/12/2015.	Sentencia revocada en diciembre de 2014.

Fuente: Elaboración propia

A partir del escenario descripto, podemos afirmar que en la década transcurrida entre la sanción de la Ley 1770 en el año 2005, que dispone la (re)urbanización definitiva de Villa 20, y diciembre de 2015, fecha en que finaliza el segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA, el avance en materia de integración sociourbana de este hábitat informal al conjunto de la ciudad ha sido prácticamente nulo. Las políticas de hábitat que han tenido como destinataria a la Villa 20, se vieron supeditadas a la injerencia fragmentaria y focalizada de los organismos analizados en apartados anteriores, lo que ha evidenciado una notable limitación en términos de la materialización de transformaciones estructurales tendientes a resolver la problemática habitacional del barrio. La profusa normativa específica de Villa 20 sancionada por el Poder Legislativo de la CABA, así como las intervenciones por parte del Poder Judicial en el período de referencia, que instan al GCBA a ejecutar una política definitiva de urbanización del barrio, han sido continuamente desestimadas por este último, poniendo de manifiesto el notorio desinterés, por parte de las autoridades, en lo que refiere a la dramática situación de

vulnerabilidad habitacional que padecen los sectores de menores recursos en la Comuna 8.

Veremos a continuación, como cierre de nuestra investigación, la contracara que emerge como resultado de la deficitaria intervención estatal en Villa 20, así como en el resto de las villas de la CABA. Nos referimos a la activa organización política que ponen en práctica sus habitantes, y que expresa la reivindicación de parte de éstos del reconocimiento del “derecho a la ciudad” que les es sistemáticamente negado. En este sentido, las acciones reivindicativas que han encarado los vecinos de Villa 20, han alcanzado una significativa repercusión en la agenda pública, favoreciendo que el reclamo por la (re)urbanización del barrio se convierta en una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O’Donnell, 1995), e instando, de esta forma, a que el GCBA habilite canales de diálogo para la resolución del conflicto. Este proceso, signado por avances y retrocesos en la correlación de fuerzas del movimiento villero, tendrá un hito fundamental en 2016, con el anuncio de un proyecto de integración sociourbana de Villa 20 por parte del flamante Jefe de Gobierno de la CABA, Horacio Rodríguez Larreta, y en cuya elaboración participarán activamente los habitantes del barrio⁹⁰.

3.2. La lucha por el “derecho a la ciudad” en Villa 20. El vínculo entre el movimiento villero y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015

Esta sección intenta recuperar el recorrido de las dinámicas organizativas y políticas que se condensan a nivel territorial en Villa 20, a lo largo de los años 2007 y 2015. Como tramo final de nuestra investigación, busca ser el corolario teórico que explicita la manera en que se articula la intervención de los distintos actores analizados en los capítulos anteriores, en un territorio puntual de la CABA donde

⁹⁰ Como hemos señalado oportunamente, el análisis de este nuevo proyecto de urbanización, así como su implementación, será objeto de futuras investigaciones. Nuestro interés, en este trabajo, reside exclusivamente en el proceso previo que, mediante marchas y contramarchas, conduce a la elaboración del llamado Proyecto Integral de Reurbanización (PIRU) de Villa 20, sancionado en la Legislatura en el año 2016.

prima la informalidad urbana, y en consecuencia, una fuerte segregación socioespacial, así como un marcado déficit habitacional que ha sido oportunamente trabajado. Un territorio donde, a su vez, retomando a Lefebvre (2013), se pone de manifiesto una *práctica del espacio* en la que los/as habitantes de Villa 20 son capaces de movilizar una multiplicidad de recursos materiales, simbólicos, y organizativos, que disputan en términos políticos (a través de: demandas puntuales a los distintos organismos de gobierno -especialmente, la integración del barrio a la trama urbana de la ciudad formal-; estrategias territoriales diversas; y una progresiva modificación de la correlación de fuerzas a favor del movimiento villero), la hegemonía de ese espacio *abstracto* que priva del ejercicio del *derecho a la ciudad*, o si se quiere, del *privilegio de habitar el espacio*, a amplios sectores de la población que no disponen del capital necesario para acceder a la formalidad, a una vivienda y hábitat adecuados, y a las externalidades positivas que provee la centralidad urbana (Abramo, 2011).

Desentrañar las lógicas de este proceso implica asumir una perspectiva de análisis dinámica y relacional, en la que las estrategias de los habitantes de Villa 20 así como los cursos de acción-intervención del GCBA y del sistema judicial van reconfigurándose y sobredeterminándose permanentemente lo largo del período. De esta manera, es posible distinguir distintos momentos dentro de este complejo y contradictorio entramado de tomas de posición de los actores; donde se observa el paso de instancias de mayor confrontación entre las organizaciones de Villa 20 y el gobierno local, a la apertura de canales de diálogo y negociación entre éstos; las cuales producen, asimismo, diversas repercusiones intraburocráticas al interior del aparato estatal. Este proceso dinámico responde en mayor medida -entre otros tantos factores como aquellos vinculados a la dimensión global de la política urbana en el sur de la CABA- a la reconfiguración de las relaciones de fuerza del movimiento villero. Ejemplo paradigmático de dicha acumulación de fuerzas lo evidencia la ocupación del Parque Indoamericano en el año 2010, y más tarde, de un predio lindero a Villa 20 -posteriormente denominado Barrio Papa Francisco- en el año 2014, hechos que serán analizados a lo largo los siguientes apartados.

3.2.1. La conformación de redes organizacionales en villas de emergencia

En el presente apartado, haremos hincapié en la dinámica organizativa general y en las estrategias habitacionales de los/as habitantes de villas de emergencia, las cuales van conformando una potente identidad colectiva y comunitaria, que a pesar de no estar exenta de tensiones, contradicciones y confrontaciones intestinas, permite articular una intervención de carácter sociopolítico que se encuentra en condiciones de posicionar-movilizar demandas y reivindicaciones a las autoridades gubernamentales locales; y se traduce en la conformación de un MSU que se consolida como un actor político relevante al interior de la estructura urbana y dentro del proceso de producción del espacio. Los restantes apartados estarán dedicados al análisis de los principales acontecimientos que, de una forma u otra, van modificando paulatinamente la correlación de fuerzas del movimiento villero en Villa 20, reposicionando su vínculo con el GCBA, que pendula entre momentos de mayor confrontación a otros donde predomina el diálogo y la negociación con distintas entidades gubernamentales.

Las trayectorias y estrategias habitacionales de los residentes de hábitats informales, tanto en CABA como en otras ciudades argentinas y latinoamericanas (Abramo, 2011, 2012; Cravino, 2009, 2014), responden a múltiples acciones individuales y colectivas, en un contexto de alta incertidumbre en lo que respecta a la tenencia del inmueble donde residen, y en un sentido más amplio, a la reproducción de sus condiciones de existencia, en virtud de la vulnerable situación socioeconómica y socioterritorial en la que se hallan inmersos.

En este sentido, es posible rastrear una trayectoria que circula de lo individual a lo colectivo, y que da cuenta de una reconfiguración cualitativa de las estrategias habitacionales, fuertemente determinada por el contexto social y político, pero que no se plasma de manera lineal y sincrónica en el plano empírico. Se trata sí, de un curso de acción que es característico de estos hábitats informales, en los cuales priman formas de sociabilidad donde, por las características socioeconómicas y espaciales analizadas en capítulos anteriores, lo comunitario adquiere –en determinados momentos- una valoración más significativa, frente a la atomización de sujetos replegados en su individualidad. Esto no quiere decir que esta última

dimensión no esté presente en las estrategias habitacionales de los habitantes de la villa, de hecho la existencia de un mercado inmobiliario informal da cuenta de ello; sino que creemos que existe una permanente tensión entre aquella lógica comunitaria y la individual. Pero como veremos a lo largo de los párrafos siguientes, es la impronta comunitaria y colectiva la que permite posicionar y movilizar demandas y reivindicaciones en torno a la (re)urbanización del barrio y su integración a la ciudad formal.

En relación a esta trama comunitaria, Abramo nos habla de la existencia de:

“[u]na *economía de reciprocidades* donde las familias tienen acceso a los bienes y servicios a partir de relaciones de «don» y «contra-don» (Caillé, 2000), donde no se desembolsan valores monetarios para acceder a ciertos bienes y servicios. La externalidad comunitaria se sustenta por *redes sociales* y manifiestas *dinámicas de proximidad organizada* (Rallet y Torre, 2007) que permiten interacciones interfamiliares que se reproducen temporalmente en los lazos de «don» y «contra-don». Estos vínculos establecen una dinámica de intercambios basada en *relaciones de confianza y lealtad* (Pelligra, 2007)” (Abramo, 2011: 357, la cursiva es nuestra).

De manera semejante, la socióloga Verónica Gago utiliza la expresión “cálculo urbano”, para indicar los entrecruzamientos de esta particular tensión entre lo individual y lo comunitario, entre la dimensión egoísta y la cooperativa, que va configurando los cursos de acción y las estrategias de los sectores subalternos –no sólo de los/as “villeros/as”-. En este sentido, desde una perspectiva *spinoziana*, cálculo remite a *conatus*, es decir, la “perseverancia del ser” (Gago, 2014: 208). La potencialidad vital del sujeto que toma cuerpo en los riesgos que está dispuesto a asumir para sobrevivir en un contexto adverso, desigual y signado por la incertidumbre:

“*Cálculo es conatus* quiere decir que se roba, se trabaja, se hacen vínculos vecinales y se migra para vivir. No se acepta morir, o ver reducida la vida al mínimo de sus posibilidades. La aceptación de las reglas del cálculo viene íntimamente aparejada a un movimiento de producción de subjetividad, de

«querer». Son verbos: «emprender», «arreglárselas», «salvarse»” (Gago, 2014: 211).

El “cálculo urbano” supone una acción que es “colectiva en lo coyuntural e individual en el riesgo” (Gago y García Pérez, 2014). Un ejemplo que creemos que se ajusta a este tipo de racionalidad, está representado por los procesos de tomas de tierras, como la del Parque Indoamericano en 2010 y la del predio Papa Francisco en 2014, que analizaremos en un apartado posterior. Allí, el cálculo urbano se traduce indudablemente bajo la forma de una acción colectiva, pero en un escenario donde los riesgos implicados –desalojo, judicialización e incluso la muerte por represión- se computan de manera individual.

En este contexto signado por la incertidumbre en relación al mediano y al largo plazo, la ausencia de políticas públicas orientadas a revertir la vulnerabilidad estructural, y la carestía de recursos materiales y financieros; la acción colectiva aparece ya no, únicamente, como una estrategia virtuosa, sino como la única forma posible de optimizar los riesgos que implica habitar la informalidad.

Los vínculos entre migrantes y familiares de éstos que ya residen en las villas que facilitan la entrada de los primeros; la cooperación y el trabajo autogestivo para la provisión de servicios de infraestructura; los comedores comunitarios y otras instituciones que tienden a fortalecer los lazos solidarios de la comunidad; espacios educativos, culturales, recreativos, o religiosos; todos estos son ejemplos de la fecunda trama comunitaria y autogestiva que se expresa en la acción colectiva de los habitantes de las villas, frente a la renuencia de un Estado que interviene de manera fragmentaria y sin voluntad de revertir las condiciones estructurales de dicha informalidad.

Esta acción colectiva no la consideramos necesariamente como una acción política en un sentido estricto -al menos no en una primera instancia-, aunque pueda contemplar reivindicaciones sectoriales. Para que ello suceda, es decir, para que la acción colectiva habilite la constitución de un sujeto político, que nosotros identificaremos como “movimiento villero”, será necesaria la articulación de

distintas demandas territorializadas, un cierto grado de institucionalización organizativa⁹¹ y una modificación en la correlación de fuerzas -que no puede determinarse *a priori*-, capaz de viabilizar mecanismos de interpelación al Estado, en sus distintos niveles de gobierno e instancias administrativas.

Donde sin duda repercute fuertemente esta acción colectiva y autogestiva de los hábitats informales, es en la conformación de una subjetividad o identidad *comunitaria*. En otras palabras, lo comunitario se traduce en una subjetividad *villera* con fuertes rasgos identitarios⁹².

3.2.2. *Devenir sujeto político: El movimiento villero como actor colectivo en Villa 20*

La constitución de cuerpos de delegados y la conformación de la Junta Vecinal en Villa 20⁹³, así como en otras villas de emergencia, son un signo inequívoco de la institucionalización del movimiento villero en tanto actor político con capacidad de movilizar instancias organizativas y cursos de acción concretos que interpelan, en mayor o menor medida, a las agencias estatales. Es este un elemento fundamental de la conformación del movimiento villero como sujeto político, pero no el único, como se desprende de los párrafos anteriores.

⁹¹ En el movimiento villero como generalidad existen distintas expresiones políticas con mayor o menor grado de institucionalización y capacidad de presión al aparato estatal. Algunas organizaciones como la Corriente Villera Independiente (CVI) han logrado, en los últimos años, nuclear distintas tendencias ideológicas –de izquierda y nacional-populares- y articular un significativo conjunto de demandas que atraviesan de manera transversal a todas las villas de la CABA. Ha habilitado de esta forma, siguiendo a Laclau (2011), la estructuración de una cadena equivalencial de demandas en torno significantes como “la (re)urbanización con radicación de villas” y el “derecho a una vivienda digna”. En un mayor nivel de articulación discursiva se destaca la reivindicación del “derecho a la ciudad” en un sentido global.

⁹² Esta identidad villera se expresa de los modos más diversos: desde la reivindicación de manifestaciones artísticas que nacen y se expanden desde dichos territorios (el ejemplo más paradigmático se da en el plano musical con la denominada “cumbia villera”), hasta la conmemoración del “día de la identidad villera” el 7 de octubre de cada año. Para profundizar en la trama subjetiva y cultural de dicha identidad recomendamos consultar los trabajos de Alzina (2011), Cravino (2002, 2009), Guber (2004), Martín (2008), Rebón (2004), y Scribano (2016).

⁹³ Las autoridades de la Junta Vecinal de Villa 20, la máxima instancia organizativa del barrio, se eligen cada 3 años, con la auditoría del IVC. En el año 2004 la justicia intervino en la elección de la Junta Vecinal de Villa 20 por supuestas irregularidades en el proceso. Esta vacancia de autoridades se regularizó finalmente el 26 de abril de 2007, tras una nueva convocatoria a elecciones, esta vez bajo la inspección de la justicia porteña.

En primer lugar, es necesario señalar que el movimiento villero no es un actor homogéneo. En parte esto se debe a la heterogeneidad de los territorios en los que interviene como tal, pero también a que las identidades políticas e ideológicas de los habitantes de las villas son, a su vez, diversas. Al mismo tiempo, la historia del movimiento villero ha atravesado distintos momentos: algunos en los que la capacidad de articular intereses y demandas, así como la correlación de fuerzas, han sido mucho más significativas; y otros caracterizados por un reflujo de su capital político-organizativo, resultado de la disminución de su potencia movilizadora en contextos de rearticulación de los mecanismos coercitivos y las instancias reguladoras del conflicto por parte del aparato estatal⁹⁴.

En este apartado no nos detendremos en la historia de la constitución del movimiento villero como sujeto político⁹⁵, sino particularmente en las instancias políticas y organizativas que encontramos en Villa 20 en el período de referencia de nuestra investigación. En este sentido, resulta conveniente dar cuenta de la estructura organizativa al interior de Villa 20, cuya instancia más relevante y con mayor capacidad de articulación barrial se expresa en la Junta Vecinal. Enumeramos, a continuación, a los principales actores e instituciones políticas y sociales del barrio, en los que se corrobora un nivel significativo de inserción territorial:

Institución / Organización	Tipo de institución / organización	Presencia en el territorio
Junta Vecinal	Organizativa, representativa	Es la máxima instancia organizativa de Villa 20. Sus autoridades se eligen cada cuatro

⁹⁴ El ejemplo más evidente de esta reconfiguración desfavorable en la correlación de fuerzas del movimiento villero lo encontramos en el período que comprende la última dictadura militar argentina (1976-1983). En el Capítulo 2 hicimos referencia a la política de desalojos que llevó a cabo el representante local del gobierno *de facto*, neutralizando la capacidad organizativa de los villeros y expulsando a gran parte de la población de las villas hacia el segundo y tercer cordón del conurbano bonaerense, o relocalizándola en complejos habitacionales ubicados en zonas desvalorizadas de la CABA (Oszlak, 2017).

⁹⁵ En relación a la historia y la genealogía del movimiento villero en la CABA existe una vasta literatura que puede consultarse. Destacamos los trabajos de Álvarez (2017), Bellardi y De Paula (1986), Camelli (2011, 2017), Cravino (1998), Dávolos, Jabaz, y Molina (1987), Snitcofsky (2014), y Zaffaroni y Armada (1991).

		años por voto directo y son refrendadas por el GCBA. Articula el vínculo entre los vecinos y las instancias gubernamentales.
Frente de Organizaciones en Lucha (FOL)	Socio-política	Inserción política y social por medio de talleres, apoyo escolar, comedores, consejerías de género y salud, cooperativas de trabajo que realizan tareas dentro y fuera de la villa.
Frente Darío Santillán (FDS)	Socio-política	Inserción política y social por medio de talleres, apoyo escolar, comedores, consejerías de género y salud, cooperativas de trabajo que realizan tareas dentro y fuera de la villa.
Movimiento Villero Padre Mugica - La Cámpora	Socio-política	Inserción política y social por medio de talleres, capacitaciones y actividades culturales.
Polo Obrero	Socio-política	Inserción política y social por medio de comedores, talleres, asambleas barriales, etc.
Agrupación Kiki Lezcano	Socio-política	Inserción política y social por medio de talleres, apoyo escolar, comedores, consejerías de género, salud y adicciones.
Corriente Villera Independiente	Socio-política	Inserción política y social por medio de comedores, centros de salud comunitarios, cooperativas de trabajo, etc.
La Poderosa	Socio-política	Inserción política y social por medio de comedores, talleres,

		consejerías de género, asambleas vecinales, actividades culturales.
Movimiento Villas Al Frente	Socio-política	Inserción política y social por medio de comedores, talleres, asambleas barriales, etc.
Cooperativa 25 de Marzo	Cooperativa de trabajo	Cooperativa que ha desempeñado un rol importante en relación a realización de tareas de ordenamiento parcelario y mejoramiento habitacional en el sector “consolidado”. Actualmente realiza obras de infraestructura y mantenimiento general.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas a referentes de organizaciones y relevamiento de páginas webs e informes de Defensoría del Pueblo de la CABA.

Existen a su vez una multiplicidad de instituciones y organizaciones sociales que por su amplio grado de heterogeneidad y su menor escala de articulación en términos políticos, hemos optado por no incorporar al esquema anterior, pero que indudablemente forman parte de la rica trama organizativa y autogestiva del colectivo barrial, y en ese sentido, aunque con menos nivel de organicidad, pueden considerarse parte constitutiva del movimiento villero en un sentido global: *cooperativas de trabajo y vivienda, comedores comunitarios, parroquias, pequeñas radios comunitarias, entre otras.*

Como se desprende de las entrevistas realizadas, y de las fuentes secundarias consultadas, estos actores han jugado un rol destacado en las distintas estrategias de lucha y visibilización de reclamos villeros que se han desplegado entre los años 2007 y 2015 en Villa 20, así como en territorios cercanos a ella o en puntos nodales de la CABA, en los que han tenido lugar sucesos relevantes para la reconfiguración de la correlación de fuerzas del movimiento villero y para el rumbo que asumirá la disputa política por la (re)urbanización con radicación del barrio.

3.2.3. El “cálculo urbano” y la acción directa: De la ocupación del Indoamericano a la Carpa Villera⁹⁶

A partir de la noción de “cálculo urbano” (Gago, 2014), trabajada en apartados anteriores, es posible comprender el ciclo que se abre en diciembre de 2010 con la ocupación del Parque Indoamericano, en las cercanías de Villa 20, y que culmina con la instalación de la llamada “Carpa Villera” en el Obelisco de la CABA, entre los meses de abril y junio de 2014; como la condensación de una serie de trayectorias colectivas de los y las habitantes de las villas –cobrando especial protagonismo los/as de Villa 20-, las cuales van fortaleciendo de manera progresiva la subjetividad política del movimiento villero, así como su correlación de fuerzas en tanto actor con capacidad de introducir en la agenda política estatal una “cuestión socialmente problematizada” e incidir en los mecanismos de su resolución (Oszlak y O’Donnell, 1995).

A lo largo del presente apartado trazaremos el recorrido de este ciclo atravesado por la *acción directa* del movimiento villero, cuyo sustrato indudablemente son la estrategia del “cálculo urbano” y la “lógica de la necesidad” trabajada en el Capítulo 2, las cuales adoptan el carácter de una serie de reivindicaciones *políticas* y sectoriales que tendrán al GCBA como interlocutor directo, nucleadas en torno a una *re-significación* del “derecho a la ciudad” como correlato del acceso a una vivienda y hábitat dignos.

La dinámica de este proceso es ciertamente compleja. No sería correcto hablar de un curso de acción dirigido en forma premeditada por el movimiento villero, en términos de una táctica deliberadamente planificada por sus organizaciones políticas. Se trata, más bien, de una articulación entre acciones espontáneas que los habitantes de las villas van desplegando en el territorio, guiados por los criterios del “cálculo urbano” y la “lógica de la necesidad”, en tanto expresión de sus estrategias habitacionales; y una recuperación por parte del movimiento villero de las demandas

⁹⁶ Para la reconstrucción de este proceso, se han consultado distintas fuentes secundarias, incluyendo artículos periodísticos así como comunicados e informes de distintas instituciones públicas o privadas. También se han realizado entrevistas semi-estructuradas a referentes del Villa 20 y a funcionarios públicos del IVC. En este sentido, se transcribirán textualmente aquellos fragmentos que se consideren relevantes y/o significativos para el análisis de caso.

más significativas -y canalizables políticamente- que se expresan en dichas acciones, para la elaboración de una estrategia política que permita posicionarse frente al Estado como un interlocutor relevante, y poner al mismo tiempo sobre el tapete la problemática habitacional de los sectores más vulnerables⁹⁷. Veamos cómo fue su desarrollo en términos cronológicos.

a) La ocupación del Parque Indoamericano.

El martes 7 de diciembre de 2010, cerca de 1.500 familias -muchas de ellas inquilinas en Villa 20 y otras villas de la ciudad-, ocuparon el Parque Indoamericano, un vasto espacio verde de 130 hectáreas ubicado en las inmediaciones de ésta, entre las calles Av. Escalada, Batlle Ordoñez, y Paseo Isla Malvinas, el cual debía funcionar como un lugar de paseo y recreación para los/as vecinos/as de la zona; pero lo cierto es que, en los hechos, se encontraba desatendido y sin mantenimiento por parte del gobierno local.

La CBAS presentó, ese mismo día, una denuncia judicial alegando la “ocupación ilegal del espacio público” y exigiendo el inmediato desalojo del predio. La justicia ordenó el allanamiento del Parque, el cual fue realizado en conjunto por fuerzas de la Policía Federal -gobierno nacional- y de la Policía Metropolitana -gobierno local-, que involucró un empleo desmedido de la violencia por parte de éstas, dejando como saldo dos muertos por impactos de bala, numerosos heridos, y alrededor de cincuenta

⁹⁷ En el sentido expuesto, los aportes de Gramsci pueden ser útiles para pensar en este tipo de articulación política. En los Cuadernos de la Cárcel, el autor señala que una estrategia política adecuada para el movimiento obrero es aquella que logra articular dialécticamente la espontaneidad de las clases subalternas y la dirección consciente de ese movimiento por parte de sus intelectuales orgánicos:

“Se presenta una cuestión teórica fundamental, a este propósito: ¿puede la teoría moderna estar en oposición con los sentimientos «espontáneos» de las masas? («espontáneos» en el sentido de no debidos a una actividad educativa sistemática por parte de un grupo dirigente ya consciente, sino formados a través de la experiencia cotidiana iluminada por el «sentido común», o sea por la concepción tradicional popular del mundo, aquello que muy pedestremente se llama «instinto» y que no es, también él, más que una adquisición histórica primitiva y elemental). No puede estar en oposición: entre ellos existe una diferencia «cuantitativa», de grado, no de calidad: debe ser posible una reducción, por así decirlo, recíproca, un paso de los unos a la otra y viceversa [...]. Pasar por alto y, peor aún, despreciar los movimientos llamados «espontáneos», o sea renunciar a darles una dirección consciente, a elevarlos a un plano superior introduciéndolos en la política, puede tener a menudo consecuencias muy serias y graves” (Gramsci, 1999b: 53-54).

detenidos. Sin embargo, al día siguiente, y sin haberse dejado amedrentar por aquella salvaje represión, las familias volvieron a ocupar pacíficamente el predio.

El entonces Jefe de Gabinete del GCBA, Horacio Rodríguez Larreta, dirá en conferencia de prensa:

“Hay una lógica perversa que hace que cada vez venga más gente de los países limítrofes a usurpar terrenos. [...] Hay una ley muy permisiva respecto de la migración: viene la gente y al poco tiempo de estar en la Argentina, usurpa y después viene Gallardo⁹⁸ que obliga al Estado a dar una vivienda. Tenemos que cortar eso” (Página 12, 10/12/2010).

Esta manifestación discursiva marcadamente xenófoba da cuenta de la necedad con la que asumieron las autoridades locales la acuciante problemática habitacional. Podemos resumir esta toma de posición como el *desplazamiento* del conflicto a la dimensión de la *política migratoria* y la *seguridad interior*, en otras palabras, a su *exclusión* y *criminalización* como protesta legítima.

Esta segunda toma se extendió a lo largo de ocho días, en los cuales fue recrudeciendo la tensión entre los/as ocupantes del Parque y los/as habitantes de complejos habitacionales lindantes al predio que, apelando también a justificaciones xenófobas, demandaban la expulsión de aquellos/as -poniendo en evidencia que esa construcción discursiva no era privativa de los/as funcionarios/as locales, sino que se asentaba en el sentido común de un amplio sector de la sociedad -. En este contexto, y en circunstancias nunca esclarecidas, un tercer ocupante de nacionalidad paraguaya fue asesinado por individuos armados que ingresaron al predio.

Simultáneamente, la segunda ocupación desnudó las tensiones y contradicciones latentes entre distintas esferas y niveles del aparato estatal. De esta manera, mientras el GCBA desligaba su responsabilidad, alegando la flexibilidad migratoria que facilitaba el gobierno nacional, así como el accionar de punteros políticos que respondían a la oposición; este último manifestaba que se trataba de un conflicto habitacional que debía ser resuelto por el gobierno local en forma excluyente.

⁹⁸ Juez del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) de la CABA.

Por otro lado, organismos autárquicos como la Defensoría del Pueblo⁹⁹ de la CABA, o el Ministerio Público de la Defensa¹⁰⁰ del Poder Judicial de la CABA, interceden en el conflicto presentando recursos de amparo al Poder Judicial, y exigiendo a las autoridades ejecutivas que se tomen medidas tendientes a brindar una solución habitacional para los ocupantes.

Estas solicitudes hicieron brotar percepciones contradictorias sobre la problemática al interior del Poder Judicial de la CABA:

El juez Gallardo, del fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) de la CABA, resuelve favorablemente el recurso de amparo presentado por la Defensoría del Pueblo, dejando en suspenso el desalojo e instando a Gendarmería a velar por la integridad física de los/as ocupantes del Indoamericano, a través de la instalación de un cordón perimetral que impidiera la irrupción de civiles armados, y brindando respaldo logístico para el ingreso de recursos sanitarios y alimenticios. En sintonía con dicha resolución, la jueza Elena Liberatori, del mismo fuero CAyT, ordenó a las autoridades porteñas que garantizaran la provisión de agua potable, baños químicos, iluminación y alimentos para los/as ocupantes. Por su parte, la jueza Lago ya se había declarado incompetente para dictaminar el desalojo, girando la causa al juzgado de la magistrada Nazar, quien se plegó a la sentencia de Gallardo y dictaminó no innovar hasta tanto no estuvieran dadas las garantías para un nuevo desalojo que no vulnerase la integridad física de quienes se encontraban al interior del predio.

Como bien expresan Ferme, Vera Belli y Zapata:

⁹⁹ Es un organismo autárquico del GCBA cuya función es garantizar la defensa, la protección y la promoción del conjunto de los derechos humanos, políticos y civiles de los/as ciudadanos/as, amparados por la Constitución Nacional, la Constitución de la CABA, los Tratados Internacionales suscriptos por la Nación, así como por el conjunto de normas y leyes que emanan de aquellas, frente al incumplimiento o inobservancia de los mismos de parte del gobierno local.

¹⁰⁰ Es un organismo autárquico al interior del Poder Judicial de la CABA, que a través de la Fiscalía General, la Defensoría General y la Asesoría Tutelar General –tres entidades administrativas que funcionan bajo su órbita- vela porque los/as ciudadanos/as de la CABA accedan en forma plena a las garantías jurídicas y procesales amparadas por la Constitución Nacional y la Constitución de la CABA. Otra de sus funciones consiste en fiscalizar la ejecución y el impacto de las políticas públicas que implementa el GCBA, y brindar asesoramiento jurídico y técnico a quienes pudieran verse perjudicados por el accionar de este último.

“Se planteó así un conflicto de suma cero, en el que ninguno de los gobiernos logró torcer la definición del conflicto del otro, y que a su vez implicó definiciones irreconciliables, mientras que la situación de vacío institucional en el Parque Indoamericano se perpetuaba” (Dino Ferme, Vera Belli, Zapata, 2014: 115).

Frente a este escenario sin perspectivas de resolución en el marco de un conflicto que no hacía más que agudizarse por las tensiones entre los/as vecinos/as de las inmediaciones y los/as ocupantes, y al interior del predio, por las pujas entre los distintos referentes políticos de las organizaciones que disputaban territorialmente los lotes; por una repercusión mediática que fue expandiéndose a medida que iba pasando los días; y por la replicación de pequeñas tomas en la Provincia de Buenos Aires (La Voz, 14/12/2010); el gobierno local y el federal deciden, finalmente, ponerse a trabajar en forma conjunta para neutralizar y desactivar la ocupación del Parque Indoamericano. Conforman una mesa de negociación con los principales referentes de la toma, y se acuerda la elaboración de un censo de las familias, para la implementación posterior de un programa de solución habitacional para las mismas, que sería ejecutado y financiado en forma conjunta por ambas jurisdicciones de gobierno. Tras este acuerdo, los referentes resuelven concretar el levantamiento definitivo de la ocupación del Parque Indoamericano.

Tres días después, de manera sintomática, el Gobierno Nacional le otorgará rango de Ministerio a la que hasta ese entonces era la Secretaría de Seguridad del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Esta toma de posición refuerza la hipótesis sostenida anteriormente, referida al desplazamiento de la “cuestión” (Oszlak, O’Donnell, 1995), desde el fenómeno de la problemática habitacional como el resultado de una aguda contradicción socioeconómica al interior de la estructura urbana, al de la problemática de la seguridad interior, y la contención, en términos de coerción estatal, de cualquier movimiento subalterno que desestabilice dicho equilibrio estructural.

Por su parte, y como ya hemos mencionado oportunamente, el GCBA reforzará las políticas de gobernabilidad y maquillaje urbano, mediante la creación de la SECHI

en el año 2011, y el progresivo re-direccionamiento de funciones privativas del IVC a éste y otros organismos como la UGIS.

En cuanto a las soluciones habitacionales anunciadas por ambos gobiernos, al finalizar el período que tomamos como referencia, ninguna de ellas había sido implementada, a excepción de la realización del registro censal, que contabilizó unas 5.000 personas y unas 1.650 familias (Dino Ferme, Vera Belli, Zapata, 2014).

En términos políticos, creemos que la ocupación del Parque Indoamericano, por su alcance mediático, así como por su magnitud y expresión organizativa, alteró significativamente la correlación de fuerzas del movimiento villero en tanto actor colectivo, y forzó la reconfiguración de importantes esferas del aparato estatal a nivel local, al tiempo que puso sobre el tapete de la agenda pública la aguda situación habitacional que padecen los sectores populares en el sur de la CABA.

Al mismo tiempo, como expresa uno de los referentes sociales entrevistados, la experiencia del Indoamericano, y el incumplimiento de las promesas realizadas por las autoridades gubernamentales, habilitó la posibilidad de repensar nuevas estrategias organizativas, y fundamentalmente, afianzar el vínculo colectivo entre los/as habitantes del territorio:

“Eso generó para mí un efecto contrario, que es «no le creemos a ningún gobierno, no le creemos más a nadie, nosotros acá nos vamos a parar de mano». Y el Indoamericano generó eso, el efecto no fue miedo ni ahí, fue «o vamos todos juntos o esto no se cambia más». Y un poco eso es lo que después se ve en el Papa Francisco. En el Papa Francisco, que ya son un par de años después, pasa lo mismo. El Papa Francisco es una dinámica distinta. En el Indoamericano nosotros no habíamos podido constituir un cuerpo de delegados. Las dimensiones eran otras y el cuerpo de delegados lo termina constituyendo el gobierno” (Entrevista a referente barrial).

Comienza, entonces, un proceso abierto y manifiesto de interpelación al GCBA por parte de las organizaciones villeras, exigiendo la puesta en marcha de una política de (re)urbanización de las villas de emergencia, a través de distintas instancias y cursos de acción, que van desde recurrir a la justicia en forma individual y colectiva, hasta

la replicación de tomas en la Comuna 8, como la del Papa Francisco en 2014, o la realización de protestas de fuerte contenido simbólico, como la instalación de una Carpa Villera en el Obelisco de la CABA.

De manera adicional, en estos casi tres años que transcurren desde la desactivación de la toma del Parque Indoamericano hasta la ocupación del “Papa Francisco” en 2014, el movimiento villero continuó fortaleciéndose políticamente, dando muestras de una notable potencialidad organizativa y propositiva. Entre los sucesos más relevantes de estos años podemos destacar la creación de dos nuevas organizaciones villeras -la Corriente Villera Independiente (CVI)¹⁰¹, el Movimiento Villas al Frente (VAF)¹⁰²-, así como la realización del 1er Congreso Villero en el año 2012¹⁰³, y la Consulta Popular Villera en el año 2013¹⁰⁴.

¹⁰¹ Organización que surge en el año 2012, vinculada al Movimiento Popular La Dignidad. Nuclea a distintos espacios con presencia territorial en distintas villas de emergencia de la CABA.

¹⁰² Se crea en el año 2013. En su documento fundacional puede leerse: “Conformado por vecinos y Vecinas de las Villas 1-11-14, 15, 20, 21-24, Barrio Carlos Mugica (Villa 31-31-bis), Barrio Rodrigo Bueno, Fátima (Villa 3), Barrio Saldías, Charrúa, Los Pinos, La Carbonilla y el Playón de Chacarita, nace el Movimiento Villas al Frente, que se organiza para luchar por mejores condiciones de vida en los barrios humildes de la Ciudad” (Movimiento Villas al Frente, 2013).

¹⁰³ El 1er Congreso Villero se realizó en Plaza de Mayo, el 5 de mayo de 2012. Organizado por la CVI, fue pensado como un espacio de discusión e intercambio sobre las problemáticas más acuciantes que se viven cotidianamente en las villas de emergencia y los asentamientos informales en la CABA. En el documento de la convocatoria se lee: “Hubo un tiempo, cuentan los mayores, que ser villero era símbolo de solidaridad, de lucha y sobre todo de resistencia. Los que vamos al primer congreso creemos que todo esto sigue latente, que sería imposible sobrevivir en el barrio, sin estas cualidades. La diferencia radica que ayer contábamos con un proyecto, un conjunto de objetivos que nos permitía reconocernos, nos hermanaba, le daba un sentido en común a nuestra lucha. Hoy los barrios no son lo que eran, se han modificado. Nos usan y nos tiran, les servimos para votar pero no tenemos derechos, reclutan para las barras bravas a nuestros pibes y a nuestras pibas para la prostitución, nos llevan a actos, movilizaciones, prometen y prometen... Es hora de decir basta y organizarnos. Poner en pie al movimiento villero, donde todos y todas estamos invitados, sin distinciones políticas, de nacionalidad o religiosas, un movimiento donde prevalezca nuestra condición de vecinos frente a los políticos oportunistas. Frente a todas las injusticias debemos contestar con solidaridad y unidad. Todo camino tiene un comienzo y el principio es reconocernos como villeros y villeras capaces de transformarnos y transformar lo que nos rodea: las relaciones y las prácticas, las condiciones de hacinamiento, la discriminación” (ANRed, 06/05/2012). Al día de hoy, estos Congresos continúan realizándose anualmente.

¹⁰⁴ La Consulta Popular Villera, organizada por la CVI entre septiembre y octubre de 2013, consistió en una suerte de plebiscito en el que participaron cerca de 55.000 habitantes de todas las villas de la CABA. Entre muchas de las preguntas relacionadas con la situación habitacional e infraestructural en villas de emergencia, se destacaba la consulta sobre la urbanización con radicación de los barrios. Los/as vecinos/as se manifestaron mayoritariamente a favor de ésta. Con los resultados de la Consulta se confeccionó un pliego de reivindicaciones villeras –encabezado por la (re)urbanización con radicación- que fue presentado a las autoridades locales y a la justicia porteña (Abran Paso, 14/10/2013).

En este sentido, resulta ilustrativo rescatar las palabras de una referente de la CVI sobre cómo fue tomando fuerza la necesidad de articular los reclamos de los/as villeros/as en una instancia organizativa que englobe a la totalidad de las villas de la ciudad:

“Empezamos hablando con uno a uno de nuestros compañeros de las diferentes villas, barrios, haciendo reuniones. Y de ahí fuimos juntando nuestras opiniones y nuestras necesidades, y fuimos reconociéndonos como vecinas y vecinos de cada villa. Hoy somos 17 villas todas juntas, con similares problemas con respecto a la necesidad de urbanización. Y también como CVI empezamos a hacer en el barrio trabajo voluntario, que fue lo que nos hizo crecer como organización, como vecinos, como vecinas, y hoy estamos juntos acá peleando por la urbanización con radicación para todas las villas, para las que están con nosotros y para las que no están también” (Instituto de Formación e Investigación Popular “Fals Borda”, s/f).

b) *La ocupación del “Papa Francisco”*

El 25 de febrero de 2014, una nueva toma de terrenos tuvo lugar en las cercanías del Parque Indoamericano, esta vez en un ex predio de la Policía Federal, que en 2008 había sido traspasado al GCBA, y que limitaba en forma inmediata con la Villa 20, en las intersecciones de Pola y Avenida Cruz (ver Mapa 2). Un dato no menor es que el predio en cuestión estaba afectado por la Ley 1770 del año 2005, que disponía construir allí viviendas sociales en el marco del proceso de (re)urbanización de Villa 20 (Art. 2).

Al igual que en 2010, la toma, encabezada por unas 200 familias, puso nuevamente en primer plano la alarmante y persistente situación habitacional de la Comuna 8, y en particular de las villas de emergencia asentadas allí. En este caso, el grueso de los/as ocupantes, estaba integrado por inquilinos/as de la Villa 20, imposibilitados/as de pagar regularmente los crecientes alquileres que les eran exigidos por los/as dueños/as de las viviendas, en las que vivían en condiciones de hacinamiento; escenario que, sumado a los problemas ya señalados en relación a este tipo de hábitats, constituía un serio agravamiento de la realidad socioeconómica de estas

familias, en términos globales. Una ocupante entrevistada en una nota periodística señala: “Nosotros vivíamos en la Villa 20 y pagábamos 1800 pesos mensuales para alquilar un departamentito muy chico, por eso, no bien tomaron estas tierras nos vinimos a marcar un lote” (Página 12, 24/08/2014).

De la misma manera, uno de los referentes entrevistados, quien participó activamente de la ocupación, se refiere a la particularidad de la misma y al contexto socioeconómico adverso en el que se inscribe:

“En el proceso de Papa Francisco, se da algo totalmente distinto, y es que las organizaciones que estamos ahí, más la capacidad de algunos compañeros que estaban ahí, logramos constituir un cuerpo de delegados unido, un cuerpo de delegados genuino, y rápido. Son otras dimensiones el Papa Francisco. Es pegado a la 28, 29 y 30. [Estas ocupaciones] se dan siempre en procesos de ajustazos. En 2014 empiezan las devaluaciones, la gente empieza a poder pagar menos los alquileres” (Entrevista a referente barrial).

Existe una particularidad adicional que pone en evidencia la ignominiosa situación de desamparo y deterioro ambiental a la que se hallan expuestos aquellos individuos privados del derecho a la vivienda en el sur de la CABA, que en los términos de Kowarick (1996) podemos caracterizar como de “explotación urbana”¹⁰⁵. El predio en cuestión, presentaba elevados niveles de contaminación -por haber funcionado durante décadas como depósito de vehículos en desuso por parte de la Policía Federal-, lo que representaba un serio riesgo sanitario en caso de que se emplazara allí un asentamiento humano, sin haberse primero realizado las tareas de saneamiento y descontaminación correspondientes.

La dinámica de la toma fue similar a la observada durante la ocupación del Parque Indoamericano. Volvieron a aparecer disputas entre funcionarios locales y

¹⁰⁵ Para el autor, la explotación urbana “refiere a la ausencia o precariedad de servicios de consumo colectivos que, conjuntamente con el acceso a la tierra, se muestran socialmente necesarios en la reproducción urbana de los trabajadores” (Kovarick, 1991: 4, citado en Kovarick, 1996: 737).

nacionales¹⁰⁶, así como intervenciones sin solución de continuidad al interior del Poder Judicial¹⁰⁷; lo que llevó a dilatar la resolución del conflicto a lo largo de varios meses.

Tras el primer intento fallido de desalojo, fue creciendo el número de familias al interior del predio. En simultáneo, los/as vecinos/as de la zona denunciaban que habían comenzado a realizarse construcciones de material en el mismo. Lo cierto es que los/as ocupantes avanzaron con la subdivisión de los lotes por familias, con la provisión irregular de infraestructura (agua, electricidad, etc.), y con la elección de delegados por manzana, dando forma a un típico proceso de autoproducción del hábitat, como el que fuera descrito en el capítulo anterior. En ese contexto de incertidumbre respecto la permanencia y la postura que adoptaría el GCBA, los/as ocupantes decidieron bautizar el predio, que pasó a denominarse “Barrio Papa Francisco”¹⁰⁸ (Perfil, 23/08/2014).

¹⁰⁶ Los cruces, si bien menos ásperos que los que se desataron en aquella oportunidad, tuvieron como protagonistas al Secretario de Seguridad de Nación, Sergio Berni, y al fiscal de la CABA, Gabriel Unrein. Este último responsabilizó al Secretario de no disponer las fuerzas de seguridad necesarias para el desalojo dispuesto Juez Gabriel Vega, que fuera finalmente desestimado. Ante las acusaciones Berni respondió que no resultaba factible realizar un desalojo “en dos horas, sin informe de inteligencia ni planificación. [...] No somos un rejuente, una comparsa que puede hacer un show mediático” (Perfil, 01/03/2014). Avanzado el conflicto, y frente a los crecientes pedidos de desalojo, el funcionario manifestará que las autoridades locales pusieron obstáculos al accionar de las fuerzas federales: “No puedo desalojar. [...] Llamen a los legisladores que se opusieron, que hicieron una barrera humana para que no se haga el desalojo, llamen a aquellos que legislaron para que no se haga el desalojo y llamen a los jueces y pídanles explicaciones” (Perfil, 22/08/2014).

¹⁰⁷ Los desencuentros al interior del Poder Judicial tuvieron como trasfondo la competencia –o no- del fuero federal en la resolución del conflicto. El representante del Ministerio Público Fiscal de la CABA, Martín Ocampo, solicitó a la magistrada a cargo de la causa, María Gabriela López Iñiguez, declararse incompetente y efectuar su traslado a la justicia federal, ya que consideraba que se trataba de un delito de “asociación ilícita”, el cual tiene competencia nacional, y no de “usurpación”, como fuera inicialmente caratulada la causa. La justificación del cambio de caratula surge a raíz de la imputación de Marcelo Chagalay, un referente barrial ligado al oficialismo, a quien se acusó de haber instigado y planificado la ocupación del predio junto con otros referentes territoriales de Villa 20 (Infojus Noticias, 02/06/2014). Pero también hubo posturas encontradas en relación a si efectivamente estaban daban las condiciones para el allanamiento y desalojo del predio, ya que existía temor a que se repitiesen los incidentes registrados en ocasión de la toma del Parque Indoamericano. Tal es así, que a finales de febrero, el juez penal del fuero porteño, Gabriel Vega, había ordenado el desalojo, pero el día que debía concretarse el mismo, aceptó un cuarto intermedio -a pedido de los ocupantes, legisladores de la oposición, y organismos como la Asesoría Tutelar y la Defensoría del Pueblo-, el cual quedó suspendido -entre marchas y contra marchas judiciales- hasta el mes de agosto, cuando se consumó el desalojo definitivo (Infojus Noticias, 01/03/2014).

¹⁰⁸ Según dejó trascender Gustavo Vera, en ese entonces legislador porteño por UNEN y presidente de La Alameda –organización civil dedicada a investigar y denunciar las redes de trata de persona y trabajo esclavo en el país-, quien mantiene estrechos vínculos con el Papa Francisco; este último le habría enviado un correo electrónico en el que manifestó: “Me resulta muy paradójico que antes no

Un aspecto significativo que da cuenta del carácter autogestivo y reivindicativo que guiaba la ocupación del predio, se vincula con la presentación de un proyecto de urbanización y construcción de viviendas al GCBA, elaborado por los/as delegados/as de la toma, y el cual contó con la colaboración de un equipo de profesionales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires.

En el mes de mayo, por disposición de la jueza Elena Liberatori, y como instancia previa al inicio de cualquier programa de urbanización, se instó a que el IVC realizara un censo de las familias ocupantes, así como del conjunto de los/as habitantes de Villa 20¹⁰⁹. El censo, realizado entre fines de mayo y principios de junio, bajo la supervisión de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, contabilizó unas 1800 personas viviendo en el Papa Francisco. En términos socioeconómicos, los datos arrojaron una gran presencia de empleo precario y en negro, situación que acentúa la dificultad estructural de acceso al mercado formal de vivienda que atraviesan los sectores de menores recursos¹¹⁰. Entre las ocupaciones principales se destacaban aquellas ligadas al ámbito de la construcción en el caso de los varones, y al servicio doméstico en el caso de las mujeres, según informó el Defensor del Pueblo, Alejandro Amor (Diario Veloz, 03/06/2014).

En este sentido, uno de los entrevistados remarca la fuerte convicción que tenían los y las ocupantes, respecto a no declinar en el sostenimiento de la toma y los reclamos por soluciones habitacionales:

“[A]hí se da un proceso totalmente distinto donde también la gente, como había pasado ya la experiencia del Indoamericano decía: «Mirá, yo de acá no me muevo, si me voy de la tierra me cagan, de la tierra yo no me muevo porque me cagan». Logramos hacer el censo con la Defensoría, cosa que ahora estamos usando en la Ley¹¹¹. Y se genera un clima de unidad por

desalojaban a los autos y ahora están apurados por desalojar a las personas sin reconocer los problemas de inclusión social” (Ámbito, 24/03/2014).

¹⁰⁹ El censo a los habitantes de Villa 20 también había sido dispuesto por la Ley 1770 del año 2005, en su artículo 4°.

¹¹⁰ Por ejemplo, para acceder a un alquiler en el mercado formal se suele solicitar documentación que acredite de manera fehaciente los ingresos percibidos mensualmente.

¹¹¹ Se refiere a la nueva Ley de Urbanización de Villa 20 (5705), aprobada en 2016 por la Legislatura porteña.

abajo, con delegados. Una renovación también de referentes propios del barrio, que van más allá de las organizaciones por ahí a las que están vinculados, que son gente genuina. Y el Gobierno nos hace una campaña, nos pinchan todos los teléfonos, salimos en Clarín escrachados los compañeros, con algunos sectores medios mafiosos del barrio, escrachados como si fueran todo lo mismo” (Entrevista a referente barrial).

El clima de tensión entre los/as ocupantes y los/as vecinos/as de la zona alcanzó su momento más álgido a raíz del asesinato, en ocasión de robo, de una joven de 18 años en las inmediaciones del predio, recayendo las sospechas sobre ocupantes del mismo. Las protestas de los/as vecinos/as, y la campaña de desacreditación por parte del GCBA y algunos medios de comunicación a la que refiere el entrevistado, sirvieron de justificativo para que la justicia dispusiera el desalojo definitivo del mismo, efectivizado el 23 de agosto de 2014, en un operativo realizado en forma conjunta por Policía Metropolitana y Gendarmería Nacional (Perfil, 23/08/2014). Las familias desamparadas fueron testigo de cómo las construcciones precarias de este incipiente hábitat informal, que con denodado esfuerzo habían comenzado a levantar, acabaron, una vez más, arrasadas por la inclemencia devoradora de las topadoras:

“Todos nuestros ahorros y todo nuestro trabajo de estos seis meses fueron pasados por arriba por la topadora, adelante de nuestros ojos: habíamos comprado cemento, arena, hierro y ladrillo, ya estábamos levantando nuestras propias paredes, y hoy terminamos en la calle” (Página 12, 24/08/2014).

El 27 de agosto, habitantes de Villa 20 y organizaciones territoriales realizaron una movilización a la Jefatura de Gobierno, en protesta por el desalojo y exigiendo la (re)urbanización con radicación del barrio. Días después, a partir de un pedido de amparo de un grupo de vecinos/as en reclamo de subsidios habitacionales, la jueza Elena Liberatori dispuso una medida cautelar en la que se exhorta al GCBA al cumplimiento de la urbanización definitiva del barrio, estableciendo como fecha límite la finalización del mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno en diciembre de 2015, en los marcos previstos por la Ley 1770. La sentencia fue recusada por el GCBA, siendo revocada finalmente en diciembre de ese año.

Este contexto de reflujo y reacomodamiento estratégico del movimiento villero, producto de la desactivación de la toma del Papa Francisco y la recurrente indiferencia del GCBA, fortalecerá, paradójicamente, la capacidad de articulación colectiva de distintos actores sociales y políticos del barrio:

“[N]i bien nos desalojan, empezamos a armar ya la Mesa de Urbanización¹¹² del barrio. Porque había quedado todo eso por abajo, logramos hacer movilizaciones. Cuando fue el aniversario de la toma hacemos una movilización muy grande. Que vienen tanto los sectores de la izquierda, como los sectores del kirchnerismo, como los sectores más independientes. Vienen todos. Y en ese nuevo contexto, como nosotros sabíamos que venían los Juegos Olímpicos¹¹³, sabíamos que el Gobierno algo iba a tener que hacer porque sino le íbamos a tomar la Villa Olímpica. Teníamos condiciones para eso, hacíamos movilizaciones muy grandes, donde no es que se mueven aparatos de organizaciones sino que se mueve gente del barrio. Se mueve la salita, se mueve la escuela, se discute en las escuelas del barrio” (Entrevista a referente barrial).

En un sentido general, la toma del predio “Papa Francisco”, en su carácter de acción directa y a la vez reivindicativa –demanda de suelo y vivienda-, sentó un precedente de suma relevancia en torno a la legitimidad de los reclamos villeros y su capacidad para interpelar al gobierno local exigiendo la implementación de políticas habitacionales para el conjunto de las villas de emergencia. De manera particular, puso en evidencia el calamitoso escenario de emergencia habitacional que atravesaba la Villa 20 –ya que la mayor parte de los/las ocupantes provenía de allí-, expresado en los indicadores de déficit habitacional, hacinamiento, y riesgo sanitario, enumerados en el capítulo anterior; así como la incidencia nociva de un mercado inmobiliario informal desregulado, que se ponía de manifiesto en la incapacidad de

¹¹² Se refiere a la Mesa Activa por la Reurbanización, que retomaremos en los siguientes apartados.

¹¹³ Se refiere a los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018, evento cuya organización estaba a cargo del GCBA. Como vimos en apartados anteriores, uno de los proyectos con mayor impacto en términos de renovación urbana de la Comuna 8, involucraba la construcción de una Villa Olímpica a pocas cuadras de Villa 20.

pagar, por parte de los/as inquilinos/as, las crecientes subas del precio de los alquileres.

c) *La instalación de la “Carpa Villera” en el Obelisco porteño*

Mientras continuaba la ocupación del predio Papa Francisco, un sector del movimiento villero, encabezado por la CVI y La Poderosa¹¹⁴, emprende una masiva forma de protesta en el espacio público, que tuvo como protagonistas a cientos/as de vecinos/as de las villas de emergencia, en una zona central de la CABA: el Obelisco porteño. La modalidad del reclamo consistió en un gigantesco acampe en la plazoleta del monumento más importante de la ciudad, emplazado en una zona de multitudinaria circulación cotidiana -tanto de ciudadanos como turistas-, lo que dotó a la protesta de un fuerte contenido simbólico, y supuso un gran impacto en términos de visibilización mediática de las demandas villeras. Recuperando la categorización de Auyero (2002), podemos denominar a este tipo de protesta como una suerte de “revuelta espacial”. Así, estos manifestantes provenientes de la ciudad informal, aparecen *habitando y re-apropiándose* del espacio público con el objetivo de visibilizar sus reclamos, que en el transcurso de su cotidianeidad periférica permanecen ocultos a los ojos de quienes habitan y transitan la centralidad de la ciudad formal.

El acampe duró varias semanas, superponiéndose con la ocupación del predio de Villa Lugano. En la medida en que esta protesta no se circunscribió a las demandas de Villa 20 exclusivamente, sino a la de todas las villas de la CABA, su acoplamiento con la toma del Papa Francisco favoreció un fortalecimiento en la correlación de fuerzas del movimiento villero como actor político con una posición crecientemente significativa al interior de la estructura urbana, aunque todavía subalterna y ciertamente cuestionada por amplios sectores de la opinión pública.

¹¹⁴ La Poderosa es una organización política y social que ha crecido fuertemente en la última década, y que tiene presencia en distintas villas de emergencia de la CABA y el conurbano bonaerense. Entre sus iniciativas políticas y culturales de mayor alcance se encuentra la revista “La Garganta Poderosa”, que cuenta con una tirada de entre 10 mil y 15 mil ejemplares mensuales, y en la que colaboran importantes intelectuales orgánicos y artistas del denominado “campo popular”.

Además de las huelgas de hambres rotativas¹¹⁵, y las actividades realizadas con intelectuales, legisladores porteños, y diversas organizaciones del campo popular, los/las manifestantes elaboraron, en forma colectiva, un pliego de reivindicaciones, en la que si bien no aparecía explícita la consigna del “derecho a la ciudad”, es posible hacer una lectura del mismo como una *re-significación* de la necesidad de recuperar el derecho a *habitar* el espacio urbano, en definitiva, *(re)crear* una ciudad más justa e inclusiva, frente a la realidad de una ciudad lastimosamente *fragmentada* y *desigual*. Exigiendo el cumplimiento de la normativa existente en relación a villas de emergencia, tendiente a garantizar en forma definitiva la integración socio-urbana de este tipo de hábitats informales, sumaba otros reclamos que giraban en torno a la problemática habitacional de los sectores populares:

“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” (CVI, 2014).

El acampe se extendió a lo largo de 53 días. Como sucedió en las anteriores casos analizados, el GCBA asumió una actitud reticente frente a los legítimos reclamos de los/as villeros/as, calificando como “extorsiva” la modalidad del acampe. El Jefe de Gobierno Mauricio Macri llegó a incluso a poner en duda la pertenencia villera de los manifestantes (La Nación, 13/06/2014). Luego de varias reuniones con funcionarios de la SECHI y del Ministerio de Desarrollo Social, en los que la Defensoría del Pueblo actuó como intermediario, se llegó a un acuerdo para la realización de obras de infraestructura en las distintas villas de emergencia de la

¹¹⁵ En el acampe, al igual que en la trayectoria histórica del movimiento villero en un sentido general, cobrará un especial protagonismo el rol de las mujeres, a quienes se las puede ver dinamizando energicamente las diferentes actividades como la huelga de hambre rotativa, las ollas populares, las mateadas, las charla-debate, y la solicitud de adhesiones a los transeúntes. En el plano socioeconómico, distintos trabajos dan cuenta de que un porcentaje importante de los hogares en los hábitats informales de la CABA están liderados por mujeres, ya sea porque, por distintas circunstancias, han quedado bajo tutela exclusiva de sus hijos/as, o porque sus ingresos monetarios son superiores a los de su pareja (Observatorio de la deuda social argentina, 2017).

ciudad. En dicho acuerdo se incluía la conformación de mesas de trabajo con la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (Aysa), así como con las empresas Edesur y Edenor, para avanzar en la provisión de servicios públicos (agua, cloacas, electricidad). Por su parte, la Defensoría se comprometió en la adquisición de dos ambulancias para optimizar el traslado de habitantes de villas a los distintos centros de salud de la ciudad. Los/las referentes del acampe pusieron énfasis en la voluntad de seguir reclamando por la urbanización de todas las villas de la CABA, para lo cual solicitaron la creación de mesas de trabajo conformadas por representantes del movimiento villero y funcionarios públicos, en las cuales se informaría sobre el avance de las obras de urbanización en los distintos barrios informales (La Nación, 13/06/2014).

Una referente de la CVI, que participó activamente del acampe, ilustra adecuadamente la significativa trascendencia de la Carpa Villera como instrumento para visibilizar colectivamente las reivindicaciones postergadas de los villeros/as de la ciudad:

“[E]l resultado que vemos hoy, de nuestro trabajo y nuestras ideas, es que tenemos ocho vecinos/as en huelga de hambre en nuestra Carpa, sin ninguna respuesta de los malos gobiernos. ¿Qué podemos pensar, que al gobierno no le importa si nuestra gente está mal o está bien? Lo que le importó siempre fue el negocio inmobiliario. Porque sabemos que en algunas villas sí tenemos leyes ganadas y en otras villas no tenemos ni siquiera reconocimiento. Entonces mucho menos vamos a tener una calle o una vivienda digna. [...] Porque somos hermanos y así tenemos que seguir siendo y ojalá pudiéramos explicar a mucha más gente para que lo entendieran así, los de afuera, los de alrededores de la villa, que no nos reconocen como personas, no nos quieren reconocer como hermanos. Sí, somos hermanos, tenemos el derecho de pisar este suelo y de tener una vivienda, como manda en muchos casos la ley, aunque no nos quiere amparar” (Instituto de Formación e Investigación Popular “Fals Borda”, s/f).

3.2.4. *Hacia una política de integración sociourbana ¿definitiva? para Villa 20: La conformación de la Mesa Activa por la Urbanización*

Llegados a este punto, como aproximación al cierre de la investigación, y tras haber reconstruido el ciclo de tomas de tierras, protestas en el espacio público, y negociaciones con distintas entidades gubernamentales a nivel local entre 2007 y 2015, surge la pregunta sobre el alcance y los efectos concretos que tuvo la perseverante praxis política y reivindicativa del movimiento villero a lo largo de estos años. Nos interesa indagar particularmente en lo que ocurre con la Villa 20, barrio que condensa una larga historia de luchas en pos de la urbanización, un significativo entramado organizativo, y en el cual hemos visto desarrollarse, en los últimos años, hitos importantísimos para la reconfiguración de la correlación de fuerzas del movimiento villero. Esto ha quedado plasmado en una nada desdeñable capacidad de interpelación al gobierno local en diversas instancias, algunas concretadas por intermediación de la vía legal-judicial, pero muchas de ellas resultado de la acción directa desplegada *en* el espacio.

Es con posterioridad a la ocupación del predio Papa Francisco, y el acampe villero en obelisco, que corroboramos la apertura de un nuevo ciclo de disputa política en el conflicto por la integración sociourbana de Villa 20, signado esta vez por un retroceso de lo que pueden considerarse acciones más confrontativas como las ocupaciones de tierras o los acampes en las centralidades urbanas. La nueva estrategia organizativa del movimiento villero, particularmente en Villa 20, se caracteriza ahora por una actitud más dialógica con las distintas entidades administrativas locales que diseñan la política habitacional en villas de emergencia. Creemos, sin embargo, que estas instancias de negociación no hubieran sido factibles sin el ciclo de activación anterior, que como hemos señalado, incidió positivamente en la correlación de fuerzas del movimiento villero. El nuevo panorama, signado por las promesas de avanzar en el proceso de urbanización que esgrimieron los funcionarios en el levantamiento del acampe del obelisco, así como por la sentencia favorable a los reclamos de los habitantes de Villa 20 en la cual se instó al GCBA a (re)urbanizar la misma antes de diciembre de 2015 –a pesar de que fuera posteriormente recusada-, permitió concretar una nueva estrategia reivindicativa en términos colectivos, dentro del territorio. Tal es así que entre finales de 2014 y

principios de 2015 comienza a funcionar periódicamente una **Mesa Activa por la Reurbanización de Villa 20**.

En una de las entrevistas realizadas, queda de manifiesto la conexión existente entre la ocupación del Papa Francisco y la posterior creación de la Mesa Activa:

“La semillita de la Mesa Activa es el cuerpo de delegados del Papa Francisco, de la toma. Y por eso nos hacen la campaña que nos hacen. Son 8 meses que están hasta que nos pueden desalojar. Termina hasta la gente de «Un Techo Para Mi País» saliendo a bancarnos. Nosotros tomamos el tiempo planteábamos que no era permanente, que lo presentamos en la Legislatura. Todas esas cosas lo presentaba el cuerpo de delegados, con acompañamiento nuestro, pero una cosa muy genuina, muy controlada con la gente, muy discutida” (Entrevista a referente barrial).

Instancia de reunión y debate de vecinos/as y distintas organizaciones políticas y sociales de Villa 20, que cuenta también con la participación de profesionales nucleados en instituciones que trabajan la problemática de villas como el Taller Libre de Proyecto Social; la Cátedra Libre de Ingeniería Comunitaria, ambas vinculadas a la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de Buenos Aires (UBA); el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); la **Mesa Activa** comenzará a desempeñar un papel fundamental en el acuerdo en torno a un proyecto definitivo y participativo de integración social y urbano del barrio, que logre contar con el mayor consenso posible dentro del heterogéneo conjunto de actores al interior del mismo.

Consultado sobre los niveles de fragmentación de los actores y las organizaciones de Villa 20, un funcionario del IVC señala que:

“Yo creo que hay una unidad en el objetivo. Eso está claro, y las organizaciones lo han demostrado. Y nosotros siempre decimos, si las organizaciones no tenían ese perfil, esa unidad y esa búsqueda de un

proceso común, no podríamos hacer nada de lo que estamos haciendo¹¹⁶. En otros barrios pasa eso también, que no hay esa unidad y hay mucha tensión en general. En eso, la verdad que los referentes y las organizaciones de Villa 20 son un ejemplo. Ellos, más que nosotros” (Entrevista a funcionario del IVC).

3.2.5. *El giro en pos de la urbanización. Balances y controversias*

La trayectoria del movimiento villero en Villa 20, la disputa con las agencias gubernamentales en torno a la urbanización del barrio, y la creación de la Mesa Activa por la Reurbanización, nos compele a preguntarnos si a partir de este ciclo de luchas es posible afirmar que la *cuestión villera*, entendida ésta como la conjunción de las exigencias en torno al hábitat informal autoproducido que articula el movimiento villero, logra convertirse en una *cuestión socialmente problematizada* que en su capacidad de interpelar a las distintas agencias gubernamentales, constriñe a éstas últimas a la adopción de una toma de posición que se trasluce en una forma concreta de *resolución del conflicto*, materializada como *política pública*.

En este sentido, los politólogos Guillermo O’Donnell y Oscar Oszlak (1995) en su trabajo *Estado y políticas estatales en América Latina*, realizan una aproximación teórica al ciclo que recorre la política pública desde su surgimiento como cuestión problematizada al ingresar en la agenda del Estado, en la que transita un ciclo vital que supone un conjunto de tomas de posición por parte de las agencias estatales intervinientes, hasta llegar a su eventual resolución. Esta lectura de la política pública en términos procesuales nos parece adecuada para el caso de la demanda por la (re)urbanización de Villa 20, en la medida en que a lo largo del capítulo ha quedado de manifiesto que existe una relación compleja y contradictoria entre el movimiento villero y el GCBA, en la que las tomas de posición y los cursos de acción –u omisión- de cada agente se van sobredeterminando en forma dialéctica con la evolución del proceso. Dicho de otra manera, sin un enfoque como el que

¹¹⁶ En referencia al proceso de (re)urbanización de Villa 20 en el que comienza a trabajar la nueva gestión del GCBA en 2016.

recuperamos aquí, sería una tarea ciertamente mucho más difícil comprender el paso de una etapa de confrontación abierta como lo es la ocupación del Parque Indoamericano, a las más recientes instancias de diálogo y negociación entre dichos actores. Es por eso que resulta posible y hasta pertinente interpretar el desarrollo del conflicto habitacional en Villa 20 bajo el prisma metodológico propuesto por los autores:

“Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son «problematizadas», en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse «algo» a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos «cuestiones» a estos asuntos (necesidades, demandas) «socialmente problematizados».

Toda cuestión atraviesa un «ciclo vital» que se extiende desde su problematización social hasta su «resolución». A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal. Para la perspectiva adoptada en este trabajo interesan, sin embargo, aquellas cuestiones respecto de las cuales el estado también toma posición” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 110-111).

Consecuentemente, en este ciclo de lucha del movimiento villero en pos de la (re)urbanización de las villas, y en forma particularmente destacada, de Villa 20, lo que observamos es que este conjunto de demandas ha tenido la potestad de convertirse efectivamente en una cuestión socialmente problematizada, aun cuando

el Estado a nivel local -al final del período tomado como referencia- no haya encarado una respuesta definitiva y satisfactoria a la misma¹¹⁷.

Las reconfiguraciones de la arena administrativa con posterioridad a la toma del Parque Indoamericano; el reforzamiento de las denominadas políticas de gobernabilidad en torno a la problemática habitacional de las villas y asentamientos; el traspaso de funciones y recursos a organismos como la SECHI y la UGIS; las intervenciones puntuales realizadas a partir del formato de “maquillaje” o “acupuntura” urbana; las promesas incumplidas de “soluciones habitacionales” anunciadas luego de las ocupaciones y acampes realizados por el movimiento villero, son inequívocas señales de una evidente *toma de posición* por parte del GCBA respecto a dicha cuestión¹¹⁸. Toma de posición que, a su vez, genera efectos concretos en la reconfiguración del curso de acción del movimiento villero, el cual va adoptando nuevas estrategias en función de la correlación de fuerzas que le ofrece cada nuevo escenario coyuntural:

“La pública toma de posición del estado acerca de una cuestión tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. [...] En otras palabras, así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también

¹¹⁷ La resolución de una cuestión socialmente problematizada no equivale necesariamente a una solución sustantiva que satisfaga plenamente a los agentes que lograron posicionar dicha demanda en la agenda estatal. La resolución puede implicar incluso la desestimación de la demanda, o su tratamiento en términos diametralmente opuestos a los reclamos inicialmente planteados por los y las demandantes.

¹¹⁸ En consonancia con lo señalado, Oszlak y O'Donnell indican que la toma de posición suscita reestructuraciones administrativas entre los organismos intervinientes: “Ya sea que el estado inicie o no una cuestión, sus tomas de posición suelen ser factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma [...]. Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del estado suele generar repercusiones «horizontales»-tomas y reajustes de posición de otras unidades- y «verticales». Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Estos efectos verticales suelen producir «cristalizaciones institucionales»: *creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes*, que quedan formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, *superponiéndose* generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una *relación ambigua y frecuentemente conflictiva*) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero” (Oszlak y O'Donnell, 1995: 117, la cursiva es nuestra).

se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores [...]” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 118).

Hemos comprobado que la problemática habitacional de Villa 20 logró devenir en cuestión socialmente problematizada gracias a una reconfiguración de la correlación de fuerzas de las organizaciones villeras en el territorio y la conformación de nuevas formas de institucionalización del conflicto, como la creación de una Mesa Activa por la Reurbanización. Asimismo, estas dos últimas transformaciones, han favorecido una mayor capacidad de interpelación de estos actores a distintos organismos del GCBA. Ello ha redundando en variadas tomas de posición por parte de las agencias estatales locales, que, desde una óptica global, hemos definido como contradictorias e inarticuladas.

Ahora bien, ¿podemos afirmar categóricamente que la cuestión de la (re)urbanización de Villa 20 haya sido efectivamente resuelta o solucionada? Nuestra investigación actual se extiende hasta diciembre de 2015, momento en que finaliza el segundo mandato de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno de la CABA, quien asume ese mismo año el cargo de Presidente de la Nación. Como hemos señalado anteriormente, en 2016, el flamante Jefe de Gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, anuncia públicamente un nuevo proyecto de urbanización de Villa 20, que será tratado y aprobado por unanimidad en la Legislatura Porteña, encontrándose actualmente en ejecución (La Nación, 23/08/2016).

En la medida en que esta nueva etapa del conflicto habitacional será objeto de futuras líneas de investigación, no pretendemos extendernos en ella más allá de lo estrictamente necesario para la comprensión acabada del período que nos compete. Así, hacia finales de 2015 no es pertinente hablar de una resolución del conflicto, pero sí de un nuevo escenario de la correlación de fuerzas, en el que las demandas del movimiento villero resultan más permeables en ciertos resquicios institucionales del GCBA. Si extendemos la mirada a 2016 es ciertamente posible identificar un camino tentativo hacia su resolución, en el que el Estado reconoce como legítimas las demandas del movimiento villero, pero que todavía no se halla clausurado.

3.3. *Recapitulando*

Debe quedar claro a estas alturas, que la cuestión de la (re)urbanización de Villa 20 y del conjunto de villas y asentamientos de la CABA se trata de un proceso histórico de larga data, donde la reducción temporal de su análisis obedece a objetivos estrictamente metodológicos que permiten ubicar contextualmente ciertas transformaciones puntuales de la problemática tratada. Asimismo, hablamos de un proceso dinámico, abierto, y dialécticamente contradictorio (con tendencias y contra-tendencias que han quedado explicitadas a lo largo del análisis del caso), en el que los agentes van modificando sus cursos de su acción e intervención al entrar en relación con el resto de los actores¹¹⁹. En este sentido:

“Los entrelazamientos a lo largo del tiempo de políticas estatales y privadas, junto con las modificaciones de los parámetros contextuales, son etapas o *procesos de cambio social* (en sentido amplio) en los que el estado, como hemos señalado, aparece «en acción» y desagregado en sus sucesivas tomas de posición” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 126-127, la cursiva es nuestra).

No perder de vista la dimensión estructural de las disputas urbanas es a su vez indispensable, y es por ello que hemos dedicado una parte de nuestra investigación a indagar en distintos aspectos del proceso de producción del espacio en la ciudad contemporánea: *los indicadores de déficit habitacional, la dificultad de acceso al mercado formal, las formas de segregación y fragmentación socioespacial, la autonomía relativa del Estado y su rol en la configuración de la estructura urbana, etc.*

Y sin embargo, a pesar de las limitaciones que comporta estructuralmente la intervención sobre la configuración del espacio urbano, se ha evidenciado la potencialidad del movimiento villero como un actor capaz de impugnar o incluso rearticular los procesos de producción del espacio en la ciudad capitalista. Como señalamos en el capítulo primero, se observa un proceso de doble estructuración. Los agentes, en este caso los habitantes de la ciudad informal organizados en

¹¹⁹ Como señalan Oszlak y O’Donnell, cada toma de posición de las agencias estatales “[...] genera una compleja gama de impactos que a su vez realimentan aquel proceso y contribuyen a llevarlo hacia nuevos «nudos» o promontorios en los que tiene lugar la adopción de nuevas políticas estatales” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 126).

movimientos sociales urbanos, son ciertamente condicionados y limitados por el conjunto de la estructura urbana, sin que esto excluya la posibilidad de reestructurar ciertos segmentos de esta totalidad estructurante con mediación de la instancia política.

En esta trayectoria de los sujetos, que es inequívocamente socioeconómica, pero a la vez política, se destaca la re-significación del “derecho a la ciudad” en los términos propuestos por Lefebvre, es decir, como la búsqueda por recuperar la capacidad de *habitar y apropiarse* de la centralidad urbana (Lefebvre, 2017). Es así que el “derecho a la ciudad” se presenta, en el caso específico que tratamos aquí, como una articulación de todas aquellas demandas que exigen una efectiva integración sociourbana de las villas y asentamientos informales a la ciudad formal, el derecho a una vivienda digna, y a formar parte de esa ciudad que les es negada, pero de cuya creación han sido parte innegablemente. Es también el derecho a dejar de ser *sujetos periféricos*, o ciudadanos/as de segunda. En definitiva, el derecho a la ciudad, que no pocas veces ha sido reprochado como un residuo de idealismo metafísico, no es sino una afirmación materialista del proceso de reproducción humana: la apropiación del medio, es decir, la transformación del hábitat, como condición necesaria del metabolismo social. Y articulado por la lucha política es, sin duda alguna, una forma manifiesta del devenir histórico expresado a través de la lucha de clases.

Conclusiones y perspectivas futuras de investigación

«Sí tenemos el derecho a tener una vivienda digna, sí tenemos el derecho de tener acceso a la salud, sí tenemos el derecho a tener una calle asfaltada, sí tenemos derecho a que un taxi entre dentro de nuestro barrio, sí tenemos derecho a muchísimas cosas para la educación de nuestros hijos, a que nuestros hijos puedan salir limpios para ir a la escuela, porque muchas veces por pisar la mierda dentro de nuestro barrio nuestros hijos llegan sucios a la escuela, y sufren discriminaciones. Y eso queremos que cambie, tenemos las ganas, la fuerza y ponemos mucho cuerpo, mucha lucha para todo eso»

Dora Mackoviak, referente villera.

A lo largo de la presente tesis, hemos podido constatar los distintos elementos, tanto estructurales como superestructurales, que entran en relación en el proceso de producción del espacio urbano en las sociedades capitalistas modernas. En este sentido, en el capítulo primero, siguiendo a Lefebvre (2013), partimos de concebir al espacio como *producto* y a la vez como *productor* de relaciones sociales. El espacio *social* –e histórico-, aparece así como soporte del proceso mismo de producción -y circulación- de mercancías.

Esta particularidad del espacio social, nos ha permitido entrever que en el proceso de su producción, apropiación y usufructo, concurren distintos actores o agentes con intereses y racionalidades divergentes, y en ocasiones, antagónicos/as. Para ocultar el carácter conflictivo que se suscita entre los distintos agentes que producen el espacio, el proceso debe valerse necesariamente de una superestructura ideológica. En el ámbito urbano, surgirá así la planificación urbanística, como disciplina científica y técnica, cuya función será la de dotar de racionalidad al caótico proceso de urbanización que comienza a tomar forma en las ciudades industriales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

De esta manera, por lo menos hasta la década del 70, en las principales metrópolis del mundo, e incluso en Latinoamérica, **el Estado** se destaca como un agente que desempeñará un rol fundamental al interior de la estructura urbana, sentando las bases del proceso de urbanización. Entre las funciones que el aparato estatal tendrá bajo su órbita –que en cada formación social asume características propias– sobresalen las siguientes: estructurar el uso del suelo urbano y la localización funcional de actividades en la ciudad –comerciales, industriales, residenciales– en complementariedad con el sector inmobiliario; proveer efectos útiles de aglomeración –bienes de uso complejo– que dotan de dinamismo a la producción y circulación mercantil al interior de las ciudades (Topalov, 1979); garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo en la esfera privada, instrumentando una multiplicidad de políticas de hábitat para las clases populares –desde financiamiento hipotecario para sectores no solventes, hasta construcción de complejos habitacionales–; regular el mercado del suelo y la vivienda a través de la implementación de normas jurídicas que atenúen sus efectos distorsivos más evidentes. Todo ello ligado a una forma ideológica históricamente determinada, que Lefebvre da en llamar “representaciones del espacio” (Lefebvre, 2013), y Castells, “sistema ideológico” (Castells, 1974).

En el desarrollo de estas funciones, el Estado, en sus distintos niveles administrativos e institucionales, no aparece como un instrumento neutral, abstraído del conflicto entre grupos o clases sociales; ni como un aparato sin fisuras ni contradicciones. Por el contrario, y como hemos demostrado en el capítulo tercero de la presente tesis, el Estado se revela como la condensación de relaciones sociales atravesadas por el antagonismo irreductible entre capital y trabajo propio del modo de producción capitalista, es decir, por la lucha de clases (Poulantzas, 2005). Esta dimensión teórica se torna crucial, a la hora de indagar en la formulación e implementación de las políticas públicas habitacionales, y en las complejas dinámicas de confrontación y negociación que los movimientos sociales urbanos despliegan frente a las distintas esferas del Estado en los conflictos que se suscitan en torno a la apropiación y usufructo del espacio.

Pero el Estado, entra en relación con la totalidad de los actores que intervienen en el proceso de producción del espacio. Y en este sentido, las funciones antes

mencionadas se vinculan contradictoriamente –mas no antagónicamente- con la lógica de otro agente protagónico al interior de la estructura urbana: **el sector inmobiliario**. De esta manera, en el capítulo segundo, hemos señalado algunos aspectos estructurales que dan forma al comportamiento del mercado del suelo y la vivienda en las ciudades contemporáneas. En particular, para el caso de la CABA, las características del mercado inmobiliario dan cuenta de la configuración de una estructura urbana en la que el acceso a la vivienda se encuentra vedado para amplios sectores de la población. Esta dificultad de acceso a la vivienda se traduce en un creciente déficit habitacional, y en el surgimiento de prácticas informales de autoproducción del hábitat entre los segmentos más pauperizados de la clase trabajadora; dos fenómenos que si bien expresan una problemática de larga data, se irán acentuando a lo largo de las últimas cuatro décadas.

A su vez, en el segundo capítulo, hemos realizado una aproximación a las dinámicas cambiantes de la estructura urbana de la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de las últimas décadas. Hemos observado que esta metrópolis no es inmune al proceso de reestructuración del capitalismo global que, hacia mediados de la década del 70, da lugar a un nuevo modo de acumulación que hemos denominado post-fordista o de acumulación flexible (Harvey, 2017). Entre las distintas dimensiones de la reconfiguración urbana local, se destaca un proceso creciente de liberalización del mercado del suelo, pero también una dinámica de suburbanización de grupos medios y altos, apuntalada por la construcción de extensas autopistas y urbanizaciones cerradas en las adyacencias de las mismas. Esta suburbanización da lugar a la creación de nuevas centralidades en la periferia, fundamentalmente hacia el noroeste de la ciudad.

Estas nuevas reestructuraciones espaciales, junto con el retroceso del Estado en relación a la regulación del mercado del suelo y la vivienda en un contexto de afianzamiento hegemónico de las recetas económicas neoliberales, contribuyeron, no sólo al surgimiento de nuevas centralidades, sino también a la acentuación de la segregación de los sectores sociales de menores recursos, y a una mayor fragmentación en la localización de las distintas clases sociales en el espacio. Siguiendo a Abramo (2011, 2012), hemos caracterizado a este nuevo esquema de urbanización como la consolidación de una ciudad morfológicamente *com-fusa*,

compacta y difusa a la vez: la zona central de la ciudad se revitaliza con la liberalización del mercado inmobiliario y los permisos constructivos, lo que alimenta procesos de revalorización del suelo, atrayendo, en consecuencia, grandes inversiones inmobiliarias (ciudad compacta); mientras que en las periferias se expande la frontera urbana a través del proceso de sub-urbanización descripto (ciudad difusa). Esta dinámica de la ciudad *com-fusa* se presenta simultáneamente en dos niveles: en el mercado inmobiliario formal, y en los hábitats populares informales, amplificándose en su interior sus respectivas prácticas mercantiles informales.

En relación a estos últimos, el carácter de transitoriedad de los mismos tiende a desaparecer a medida que se consolida un modo de acumulación que impacta negativamente en las condiciones de reproducción de la clase trabajadora no calificada. De esta manera, en la CABA, las villas de emergencia comienzan a repoblarse significativamente entre los ochenta y los noventa, luego de la salvaje política de erradicación ejecutada por la última dictadura militar. Los asentamientos consolidados, crecerán ahora verticalmente, deteniéndose en mayor medida la expansión horizontal; destacándose a su vez, una proliferación de prácticas mercantiles informales al interior de los mismos (Cravino, 2009, 2014; Abramo, 2011, 2012). He aquí su carácter compacto. En relación a su dimensión difusa, en el AMBA, el hecho de que el Estado a nivel local tienda, a partir de la década del 70, a facilitar la creciente liberalización del mercado del suelo, y a su vez, regule fuertemente la política de loteo y provisión de suelo urbano para las clases populares en la periferia, favorecerá paradójicamente, estrategias habitacionales consistentes en la ocupación ilegal de terrenos vacantes en zonas periurbanas por parte de aquellas. Esto dará lugar a nuevos procesos de autoproducción informal de hábitat, contribuyendo a la difusión espacial de la trama urbana.

Es así como, en esta ciudad *com-fusa*, conviven, con sugestiva proximidad, lujosos complejos residenciales con hábitats precarios e informales, tornándose aún más explícita la fragmentación socioespacial de la que hablábamos anteriormente.

El panorama resultante, es el de una creciente fragmentación y desigualdad espacial que tiende a acentuarse a lo largo de las últimas cuatro décadas (entre 1976 y 2015).

Como hemos constatado en el capítulo segundo, este escenario se expresa, entre otros tantos indicadores, en el significativo nivel de déficit habitacional, así como en la gran cantidad de población residente en villas de emergencia y asentamientos en la CABA; que en el primer caso representa un 11,7% de hogares bajo esa condición, y en el segundo, comprende a un 6% de la población total de la ciudad, hacia el año 2010. Al mismo tiempo, la fragmentación de la estructura espacial de la CABA evidencia la fuerte disparidad existente entre la zona norte y la zona sur, siendo en esta última donde se registran niveles mucho más elevados de déficit habitacional en hogares; menor calidad constructiva de las viviendas; menor porcentaje de propietarios de inmuebles; y una mayor presencia de villas de emergencia y asentamientos -aproximadamente el 80% del total de la ciudad-. Dentro de la zona sur, la Comuna 8 -en donde se asienta la Villa 20, la cual formó parte de nuestro caso de estudio-, es uno de los territorios donde la problemática habitacional se profundiza aún más.

Como se ha expresado en distintos momentos a lo largo de la presente tesis, el Estado es un actor fundamental dentro del proceso de producción del espacio urbano. Es por eso que su mediación en dicho proceso puede inclinar la balanza hacia una mayor integración urbana en favor de los sectores sociales que se ven impedidos de acceder al mercado formal del suelo y la vivienda, en especial, los y las habitantes de villas de emergencia; o por el contrario, agudizar la problemática habitacional de estos sectores, si se tiende a privilegiar las prácticas especulativas de los agentes inmobiliarios, y a la ciudad, primordialmente, como espacio de acumulación rentístico. Todo ello, sin perjuicio de la certidumbre estructural de que el Estado no puede nunca ser un actor neutral en relación a los conflictos de clases que tienen lugar al interior de la estructura urbana, y que tiende siempre, en última instancia, a garantizar los intereses de la clase dominante, es decir, del conjunto de la burguesía, o en su defecto, de su fracción hegemónica.

En este sentido, para una mejor comprensión de la dinámica de producción del espacio en un espacio concreto y puntual, resulta conveniente -cuando no imprescindible- analizar con detenimiento el desarrollo de la política urbana de los gobiernos locales.

Es por eso que a lo largo del capítulo tercero hemos dedicado una sección del mismo a examinar la política urbana y habitacional del período tomado como referencia para la CABA (2007-2015), durante el cual se asiste a la llegada al GCBA de una nueva expresión política de centro-derecha (el partido PRO). En relación a las políticas habitacionales dirigidas a los sectores populares y a las villas de emergencia, partimos de la hipótesis de que, durante el período indicado, las mismas tuvieron un desenvolvimiento errático, fragmentario, y carente de capacidad de articular una visión en conjunto tendiente a brindar soluciones definitivas, estructurales y efectivas a la problemática habitacional de los sectores que se encuentran imposibilitados de acceder al mercado formal del suelo y la vivienda en la CABA; favoreciendo, en definitiva, el protagonismo de una “libertad” de mercado que excluye a una parte importante de la población del acceso a una vivienda digna y a la formalidad. Del análisis del entramado de agencias gubernamentales y programas públicos ejecutados a nivel local, se desprenden una serie de conclusiones que apoyan la hipótesis esgrimida.

En primer lugar, la *fragmentación* de la política habitacional dirigida a dicha población, ha quedado de manifiesto en la heterogénea cartografía de unidades administrativas responsables de la misma: IVC; CBAS; UGIS; SECHI. La heterogeneidad no sería problemática si hubiera existido, durante esta etapa, una *articulación* entre las distintas agencias intervinientes. No sólo no existió tal articulación -ni siquiera a nivel ministerial, prevaleciendo, en su lugar, la constitución de organismos fuera de nivel-, sino que al examinar las atribuciones funcionales de estas agencias burocráticas, se ha detectado una clara *superposición* de competencias –por ejemplo, entre el IVC y la SECHI-.

En segundo lugar, la evolución de las partidas presupuestarias, la ejecución de las mismas y de los distintos programas que cada organismo tiene bajo su órbita, ha mostrado un progresivo *traspaso de recursos y funciones*, que se acentúa a partir de la creación de la SECHI en el año 2012, en claro detrimento del IVC, quien hasta ese entonces era el principal agente encargado de ejecutar la política habitacional dirigida a los sectores de menores recursos. Esto ha llevado, en la práctica, a una *inconsistencia* burocrática que debilita la posibilidad de diseñar una política pública congruente y sostenible en el mediano o largo plazo.

Dicha situación se agrava si se tienen en cuenta las continuas *sub-ejecuciones* presupuestarias observadas en el IVC año tras año, las cuales son mucho más agudas al interior de la partida de gastos de capital, es decir, la inversión en obras de infraestructura e inmuebles, componente fundamental para revertir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables.

Otro aspecto que resulta llamativo a lo largo del período estudiado es la baja participación presupuestaria asignada a la función vivienda dentro del presupuesto del GCBA, siendo la problemática habitacional una de las dimensiones más ostensibles de la desigualdad en la actualidad. No puede dejar de señalarse, en este sentido, la orientación global de la política urbana del PRO durante estos años; que, por medio de las mencionadas políticas de *recualificación y renovación urbana*, así como la apuesta a *grandes equipamientos urbanos*, se ha comportado como un agente fundamental a la hora de allanar terreno para la expansión de grandes inversiones inmobiliarias. En este sentido, el mayor protagonismo del mercado inmobiliario, en su búsqueda por acrecentar la apropiación de rentas extraordinarias en medio de un proceso de rápida valorización del suelo en distintas zonas de la ciudad, entra en tensión con las necesidades habitacionales de los sectores populares, especialmente en la zona sur de la ciudad, donde el déficit y la segregación socioespacial son mucho más profundos.

En relación a las intervenciones en villas de emergencias y asentamientos informales, lo que parece primar es una continua dilación de políticas que impulsen la (re)urbanización de estos hábitats; aun cuando existe un amplio andamiaje jurídico-legal, que desde los Poderes Judicial y Legislativo, ha presionado al Poder Ejecutivo local a dar tratamiento prioritario a esa dimensión de la política habitacional, sin obtener resultado alguno. En este sentido, lejos de implementarse políticas que tiendan a la integración sociourbana definitiva de estos barrios informales al conjunto de la ciudad formal, se ha optado por una política de *maquillaje o acupuntura urbana*, que se materializa en intervenciones menores con el objetivo de trabajar sobre la emergencia más inmediata, fundamentalmente a través de la UGIS – provisión de servicios básicos de infraestructura, obras en viviendas con alto riesgo edilicio, recolección de residuos, etc.-, y a partir de 2011, con la creación de la SECHI, promoviendo políticas que abordan la dimensión sociocultural, pero en tanto

no forman parte de una perspectiva integral de mejoramiento del hábitat, se ven estructuralmente limitadas en sus alcances concretos sobre el territorio.

Sobre este último aspecto, hemos destacado la incorporación de un nuevo paradigma urbanístico que se ha denominado “gestión social del hábitat”. En el plano discursivo, la gestión social del hábitat reconoce la importancia y la necesidad de abordar la dimensión social en todo proceso de integración urbana de hábitats informales a la ciudad formal. Sin embargo, en el caso del GCBA, la recuperación de esta dimensión, por medio de la creación de la SECHI, no ha tenido impacto significativo. En el caso de la Comuna 8 -una de las comunas donde la segregación y el déficit habitacional son más notorios-, si bien hubo un intento de incorporación de este nuevo paradigma en el borrador original del Plan Maestro para Comuna 8, éste fracasó rotundamente, privilegiándose el apuntalamiento del desarrollo urbano vía grandes inversiones inmobiliarias.

Frente a un escenario de evidente desigualdad y segregación socioterritorial, cuya expresión más visible se hace manifiesta en la proliferación de villas de emergencia y asentamientos informales, el Estado a nivel local ha desempeñado un rol ciertamente cuestionable, al menos durante los años analizados. Podemos afirmar que la política habitacional hacia los sectores más vulnerables del período 2007-2015 adolece de serias limitaciones materiales e institucionales, agravadas por la perspectiva pro-mercado del partido en el gobierno¹²⁰.

En relación a Villa 20, la política habitacional también ha evidenciado las mismas limitaciones mencionadas en el caso de las villas de emergencia y asentamientos en general para el período de referencia. A pesar de la legislación aprobada para villas y asentamientos de forma global (Ley 148/98); de la ley específica para Villa 20 (Ley 1570/05); y de la declaración de la emergencia habitacional de este barrio en sucesivas oportunidades (2008, 2009); que, en su conjunto, intiman de manera

¹²⁰ Sobre este último punto, es importante señalar -y ha quedado de manifiesto a lo largo de la presente tesis-, que la reducción de la explicación de la insuficiencia del abordaje de la problemática habitacional a la orientación ideológica del gobierno de turno conlleva el riesgo de adoptar una perspectiva instrumentalista, que en todo momento intentamos evitar. Es por eso que el análisis de la política pública debe ser articulado, estructuralmente, con el análisis en conjunto de las demás dimensiones que intervienen en la producción del espacio.

directa al GCBA a ejecutar políticas que impulsen la (re)urbanización con radicación de estos hábitats informales para ser integrados a la ciudad formal en forma definitiva (con todas las implicancias que conlleva, en relación a garantizar el acceso a bienes y servicios urbanos integrales, así como a mejorar las condiciones generales de habitabilidad); este barrio informal –uno de los más densificados y con mayor evidencia de crecimiento poblacional a lo largo de las últimas décadas- ha permanecido sin grandes transformaciones en lo que refiere al mejoramiento de las condiciones habitacionales durante los años que se extiende nuestra investigación.

Esta situación habitacional, ciertamente dramática y persistente, en la que la intervención del GCBA se evidencia como insuficiente, ha coadyuvado –junto con el aumento creciente del precio de los alquileres informales en las villas- a la emergencia de masivas ocupaciones de terrenos en las inmediaciones de Villa 20 (Parque Indoamericano y Barrio Papa Francisco), las cuales hemos analizado con detenimiento sobre el final del Capítulo 3.

Estas tomas no pueden leerse como hechos aislados o anecdóticos, e independientemente de que hayan surgido de manera espontánea o planificada, desnudan en forma tajante las profundas contradicciones que subyacen bajo una estructura urbana que excluye y segrega a amplios sectores que habitan en ella en forma subterránea y subalterna. Este conjunto de prácticas espaciales, nos llevó a indagar más profundamente en las agencias y los recursos que movilizan estos sectores excluidos de la ciudad formal: la constitución de redes organizativas en el proceso de producción del hábitat informal que conforman una identidad que afianza los lazos comunitarios y cooperativos; la institucionalización de estrategias y expresiones reivindicativas que interpelan al Estado local y motorizan los reclamos inmediatos de los habitantes de las villas; y finalmente, la consolidación del **movimiento villero** como un actor político relevante al interior de la estructura urbana de la CABA.

El “**derecho a la ciudad**”, expresión acuñada por Lefebvre (2017), y que fuera problematizada conceptualmente en el capítulo primero de esta tesis, apareció entonces, en nuestro último capítulo, como una consigna política concretamente situada, que articula y *resignifica* el movimiento villero, en tanto movimiento social

urbano con capacidad de incidir en el proceso de producción del espacio urbano, interpelando políticamente, y de diversas maneras, a las agencias gubernamentales locales. Esta re-significación se puso de manifiesto en las heterogéneas trayectorias y estrategias que fue materializando el movimiento villero a lo largo de los años analizados: desde las ocupaciones mencionadas, pasando por el acampe villero en el obelisco porteño, hasta la creación de una Mesa Activa por la Reurbanización de Villa 20. La consigna que nucleaba las diversas reivindicaciones villeras tenían su punto centripeto en la exigencia al GCBA de la *(re)urbanización con radicación de la totalidad de las villas de la CABA*.

Por último, el análisis del ciclo de conflictividad en torno a la problemática habitacional, se detuvo en la potencialidad que expresó, durante estos años, la cuestión villera -entendida como el conjunto de demandas de la población villera en relación a la (re)urbanización de villas y la integración social y urbana de aquellas al conjunto de la trama urbana formal-, de posicionarse como *cuestión socialmente problematizada*. Dicha problematización de la cuestión, instó, en distintos momentos, a sucesivas tomas de posición por parte de los múltiples organismos competentes para ello en el gobierno local, que si bien no supusieron la resolución definitiva de la misma, favorecieron el reacomodamiento estratégico del movimiento villero.

Así, en relación a la politización de la cuestión habitacional en Villa 20, del ciclo abiertamente confrontativo, que comprende tomas de terreno y manifestaciones en el espacio público, entre los años 2007 y 2014; se pasa, en el año 2015, a un reflujo de aquellas estrategias del movimiento villero que evidencian un mayor antagonismo entre éste y el gobierno local. Se trata, en definitiva, de una instancia que, en función de la nueva correlación de fuerzas del movimiento villero, habilita nuevas formas de negociación entre ambos actores, las cuales permiten canalizar de manera más institucionalizada las demandas en torno a la (re)urbanización del barrio. La expresión más palpable de este nuevo ciclo político, a nivel territorial, es la creación de la Mesa Activa por la Reurbanización de Villa 20, la cual replica experiencias de auto-organizativas de vecinos/as de otras villas como la 31, en el barrio de Retiro.

La toma de posición más reciente en torno a la cuestión, es el anuncio de un nuevo proyecto de (re)urbanización de Villa 20 –así como otras villas de la ciudad como la 31, 31 bis y Rodrigo Bueno- en el año 2016, por parte del reemplazante de Mauricio Macri en la Jefatura de Gobierno de la CABA, Horacio Rodríguez Larreta, y la aprobación del mismo en la Legislatura porteña, con la particularidad de que los mismos vecinos/as agrupados en la Mesa Activa y otros sectores del barrio han logrado realizarle modificaciones sustanciales en pos de sus intereses y necesidades concretas. El análisis de este nuevo ciclo, indudablemente relevante en la medida en que abre una vía hacia una posible *resolución* de la problemática habitacional en Villa 20, no ha sido incluido en nuestra tesis por cuestiones metodológicas¹²¹, pero es nuestra intención abordarlo en futuras investigaciones. Como hipótesis tentativa, creemos que es posible enmarcar estas nuevas políticas de (re)urbanización de hábitats informales en un proceso más amplio de reestructuración territorial de la CABA, en el que un aspecto central del mismo comprende la progresiva valorización inmobiliaria de la zona sur de la ciudad. Estas políticas de hábitat, independientemente de las intenciones particulares de los/as funcionarios/as que las diseñan e implementan, habilitarían la integración definitiva de nichos territoriales todavía ajenos a la lógica mercantil de producción del espacio, al mercado formal del suelo urbano, lo cual puede asumir distintas derivas sociales, económicas y políticas, en las que la capacidad organizativa y de disputa que sea capaz de articular el movimiento villero resultarán determinantes. En pocas palabras, la cuestión podrá dirimirse en torno a, principalmente, dos claras disyuntivas: una integración social y urbana de los/as villeros/as a la trama urbana formal, es decir, la conquista efectiva del derecho a la ciudad y la justicia espacial; o una mercantilización creciente de las prácticas espaciales, la cual conducirá, indefectiblemente, a una mayor exclusión y segregación de los sectores subalternos al interior de la estructura urbana.

Para finalizar, esperamos que la presente tesis haya sido capaz de ofrecer un humilde aporte teórico para repensar de manera situada y procesual, las vertiginosas

¹²¹ Creemos que en caso de haber extendido el análisis del período a los años posteriores a 2015, se hubiera perdido, no sólo rigurosidad metodológica para la caracterización de las distintas etapas del proceso y la problemática, sino que se hubiera, asimismo, desdibujado la peculiar especificidad territorial y política del conflicto habitacional del período correspondiente a los años 2007-2015.

dinámicas de producción del espacio en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. Espacios de manifiesta desigualdad, en los que disímiles agentes sociales con racionalidades contrapuestas, y recursos desigualmente distribuidos, pugnan de manera constante para incidir no sólo en la producción, sino fundamentalmente en la apropiación y usufructo de los mismos. Una dinámica conflictual -entre actores con mayor o menor capacidad de articulación hegemónica-, que se materializa en la profundización de fenómenos estructurales como la segregación espacial, y la problemática del acceso al hábitat entre los sectores subalternos, especialmente, aquellos segmentos más pauperizados de la clase obrera, que quedan por fuera de la demanda solvente de suelo y vivienda en el mercado formal.

A lo largo de los capítulos, intentamos conjugar la mirada focalizada sobre el territorio, indagando en los *micro* procesos que concurren en Villa 20 en relación a la problemática habitacional, con una perspectiva integral que lograra dar cuenta de la *totalidad* de los factores que sobredeterminan de manera estructural la configuración espacial de la CABA a lo largo del período estudiado, de forma tal que una adecuada comprensión de la disputa política y social en torno a la urbanización de villas no se viera obturada por el sesgo de una inconveniente parcialización y segmentación empírica. Es por ello que el desarrollo teórico ha incorporado aportes de distintas disciplinas que creemos que interactúan de manera complementaria: principalmente, de la sociología económica; la sociología urbana; y la sociología política.

La problemática de Villa 20 y del resto de las villas de la CABA es un proceso social todavía abierto, sobre el cual descansan un notable conjunto de interrogantes que no debemos soslayar. En tal sentido, consideramos pertinente seguir indagando en el desenvolvimiento presente y futuro del mismo, esperando brindar nuevos horizontes de análisis que aporten a una más acabada comprensión del amplio abanico de elementos que se entrelazan en la compleja y desigual estructura urbana de las ciudades latinoamericanas: los nuevos paradigmas de la política urbana y de hábitat; los procesos de reestructuración territorial como expresión de nuevas dinámicas de acumulación del capital global; el mercado inmobiliario y los movimientos sociales urbanos como actores en pugna; la problemática de la informalidad y la

autoproducción del hábitat entre los sectores más vulnerables en términos socioeconómicos; la persistencia de la segregación socio-espacial; etc.

Referencias bibliográficas

Abramo, Pedro. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*, Quito, OLACCHI.

Abramo, Pedro. (2012). "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas", *EURE*, Vol. 38, No. 118, pp. 35-69, Mayo 2012.

ACIJ (Asociación Civil Por la Igualdad y la Justicia). (2014). *El derecho a la vivienda en el presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires*, recuperado de <https://acij.org.ar/el-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Aglietta, Michel. (1999). *Regulación y crisis del capitalismo*, México, Siglo XXI.

Althusser, Louis. (1967), *La revolución teórica de Marx*, Madrid, Siglo XXI.

Althusser, Louis. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Álvarez, Manuela Luz. (2017). "Organizaciones villeras y Estado. El Movimiento Villero Peronista frente a la aplicación del Plan Alborada en la Ciudad de Buenos Aires (1973-1974)", *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Vol. 9, No. 1 [15], pp. 148-165, recuperado de <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8647208> [Consultado en Agosto de 2019]

Alzina, Pilar. (2011). "Ser villero: Imaginarios e identidades", *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, recuperado de <https://www.aacademica.org/000-093/194.pdf> [Consultado en Agosto de 2019].

Anderson, Perry. (2000). *Los orígenes de la posmodernidad*, Barcelona, Anagrama.

Arqueros Mejica, María Soledad. (2016). "La cuestión de radicación de villas: una mirada desde las burocracias estatales", *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, No. 9 (17), pp. 28-49.

Arqueros Mejica, María Soledad, et al. (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, María Soledad, et al. (2015). "Apuntes sobre la cuestión villera en la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Herramientas*, recuperado de <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=1586> [Consultado en Agosto de 2019]

Arriagada Luco, Camilo. (2003). *América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional*, Santiago de Chile, Celade-Cepal.

ATE (Asociación de Trabajadores del Estado). (2013). *Boletín Estadístico de las Provincias*, recuperado de http://www.ate.org.ar/idep/documentos/boletin_estadistico_de_las_provincias_2013.pdf [Consultado en Mayo de 2019]

Auyero, Javier. (2002). "La geografía de la protesta", *Trabajo y Sociedad*, Vol. III, No. 4, marzo-abril. Santiago del Estero.

Azpúrua Gruber, Fernando Jesús. (2005). "La Escuela de Chicago. Sus aportes para la investigación en ciencias sociales", *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, Vol. 6, No. 2, julio-diciembre, 2005, pp. 25-35, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas, Venezuela.

Bäbr, Jürgen; Borsdorf, Axel. (2012). "La ciudad latinoamericana. La construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas", *ur[b]jes*, Año II, No 2, pp. 207-221, Lima, noviembre 2005, recuperado de http://www.guzlopeditoras.com/web_des/arquit01/pld0472.pdf [Consultado en Julio de 2019].

Banco Mundial (2019). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales) Argentina*, recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AR> [Consultado en Agosto de 2019]

Baer, Luis. (2012). "Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad", *riURB (Revista Iberoamericana de Urbanismo)*, No. 8, pp. 43-58.

Baer, Luis. (2016). "Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013", *EURE*, Vol. 42, No. 126, pp. 5-25, Mayo 2016.

Basualdo, Eduardo. (2003). "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera", *Realidad Económica*, No. 200, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires, Atuel.

Bellardi, Marta y De Paula, Aldo (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Belloti, Alejandri Nicolás, Morresi, Sergio, Vommaro, Gabriel. (2015). *Mundo PRO: Anatomía de un partido fabricado para ganar*, Buenos Aires, Planeta.

Beltrán, Gastón; Heredia, Mariana. (2002). "La emergencia de los barrios privados en Buenos Aires: algunas reflexiones sobre la distribución del espacio a partir de Simmel y Elías", *Apuntes de Investigación del CECYP*, año VI, No. 8, pp 118-136.

Borja, Jordi. (2012). "El fin de la anticiudad posmodernista y el derecho a la ciudad en las regiones metropolitanas", en Belil, M.; Borja, J.; Corti, M. (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*, Barcelona, Icaria.

Bourdieu, Pierre. (2007). *El sentido práctico*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Boyer, Robert. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la teoría de la regulación*, Cap. 3 (pp. 61-84), Buenos Aires, Miño y Davila.

Brikman, Denise. (2016). "¿Gestión social de Hábitat? La política del PRO en las Villas de CABA, 2011-2015", *Quid 16*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, No. 6, pp. 1-26.

Caillé, A. (2000). *L'antropologie du don, París, Desclée de Bouver*, citado en Abramo, Pedro. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*, Quito, OLACCHI.

Camelli, Eva. (2011). "Las organizaciones políticas en las villas de Buenos Aires: entre la radicalidad sesentista y la fragmentación neoliberal", *Revista Estudios sobre Genocidio*, Año IV, Vol. 5, Provincia de Buenos Aires: Editorial UNTREF, pp. 58-71.

Camelli, Eva. (2017). "Los inicios de la organización política en las villas de la Ciudad de Buenos Aires (1955-1970)", *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Vol. 9, No. 1 [15], pp. 182-203, recuperado de <https://doi.org/10.20396/urbana.v9i1.8647233> [Consultado en Agosto de 2019]

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2004), recuperado de https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf [Consultado en Julio de 2019]

Castel, Robert. (2002). *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.

Castells, Manuel. (1974). *La cuestión urbana*, Madrid, Siglo XXI.

Castells, Manuel. (1977). *Movimientos sociales urbanos*, México, Siglo XXI.

Castells, Manuel. (1995). *La ciudad informacional*. Madrid, Alianza Editorial.

Castells, Manuel. (2005). "Información, libertad y poder en la era de la información", ponencia presentada en el *Foro Social Mundial* el 29 enero 2005 en Porto Alegre,

recuperado de http://www.apc.org/apps/img_upload/irlac-documentos/673 [Consultado en Julio de 2019]

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019). *Bases de datos y publicaciones estadísticas*, CEPALSTAT, recuperado de <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html> [Consultado en Julio de 2019]

Ciccolella, Pablo; Baer, Luis. (2008). "Buenos Aires tras la crisis: ¿Hacia una metrópolis más integradora o más excluyente?", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, No. 158, pp. 641-660.

Ciccolella, Pablo; Vecslir, Lorena. (2012). "Dinámicas, morfologías y singularidades en la reestructuración metropolitana de Buenos Aires", *riURB* (Revista Iberoamericana de Urbanismo), No. 8, pp. 23-41.

Ciccolella, Pablo. (1999). "Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años 90", *EURE*, No 25 (76), pp. 5-27.

Constitución de la República del Ecuador. (2008), recuperado de https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf [Consultado en Julio de 2019]

Contreras, Mauricio; Castria, Magdalena; Alderete Laura (coords). (2014). "Barrio Papa Francisco. Villa 20", en Taller Libre de Proyecto Social, *Barrio Papa Francisco: Vivienda, barrio, y ciudad para los que la necesitan*, recuperado de <http://www.tlps.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/100-a-123.pdf> [Consultado en Agosto de 2019]

Coulomb, René. (2012). "El centro de la ciudad de México frente al desafío de un desarrollo urbano más sustentable", en Coulomb, R; Esquivel Hernández, MT.; Ponce Sernicharo, G. (coord.), *Hábitat y centralidad en México: un desafío sustentable*, México, CESOP.

Cravino, María Cristina. (1998). "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo", ponencia presentada en *Ier Congreso Virtual de Antropología y Arqueología*, octubre de 1998, recuperado de <https://www.equiponaya.com.ar/congreso/ponencia2-11.htm> [Consultado en Agosto de 2019]

Cravino, María Cristina. (2002). "Las transformaciones en la identidad villera... la conflictiva construcción de sentidos", *Cuadernos de Antropología Social*, N° 15, pp. 29-47.

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

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

Cravino, María Cristina y Palombi, Ariel Matías. (2015). "El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, No. 8(15), pp. 40-51.

CVI (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.

Dávolos, Patricia; Jabaz, Marcela; y Molina, Estela (1987), *Movimiento villero y Estado (1966- 1976)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Delamata, Gabriela. (2016). "Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires", *Revista Direito y Práxis*, Vol. 7, No. 14, Río de Janeiro, pp. 567-587.

Delgadillo, Víctor. (2014). "Urbanismo a la carta: teorías, políticas, programas y otras recetas urbanas para ciudades latinoamericanas", *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, Vol. 16, No. 31, pp. 89-111.

Di Virgilio, María Mercedes y Heredia, Mariana. (2012). "Presentación dossier «clase social y territorio»", Quid 16. Revista del área de estudios urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. No 2, pp. 4-19, recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20140626035448/302-1125-1-PB.pdf> [Consultado en Agosto de 2019]

Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla. (2013). "Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular", ponencia presentada en el *Seminario Internacional "A cidade neoliberal na América Latina: desafíos teóricos e políticos"*, Río de Janeiro.

Dino Ferme, Nicolás; Vera Belli, Leandro; Zapata, María Cecilia. (2014). "La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar a la política pública en movimiento", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 3, No. 6 (Enero-Junio 2014), Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, pp. 101-125, recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/655> [Consultado en Agosto de 2019]

Donzelot, Jacques. (1999). "El nuevo problema urbano", Separata de la revista *ESPRIT*, No. 258, recuperado de <https://es.slideshare.net/radekilibertino/donzelot-elnuevoproblemaurbano> [Consultado en Julio de 2019]

Duncan Mitchell, G. (1973). *Historia de la sociología*, Tomo I, Madrid, Ediciones Guadarrama.

Ema Lopez, José Enrique. (2004). "Del sujeto a la agencia (a través de lo político)", *Atenea Digital*, No. 5, Universitat Autònoma de Barcelona, recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/Athenea/article/viewFile/34133/33972> [Consultado en Julio de 2019]

Engels, Friedrich. (1980). *Contribución al problema de la vivienda*, Moscú, Editorial Progreso.

Engels, Friedrich. (2009). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Marxists Internet Archive, recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/situacion.pdf> [Consultado en Julio de 2019]

Gago, Verónica y García Pérez, Eva. (2014). "Ciudad próspera, ciudad monstruosa: nuevas racionalidades urbanas a partir del caso Indoamericano", *Quid16*, No. 4, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 66-83

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

GCBA. (s/f). *Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)*, recuperado de <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ugis> [Consultado en Mayo de 2019]

GCBA. (s/f-b). *Conocé los Portales Inclusivos de la Ciudad*, recuperado de <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/los-portales-inclusivos-de-la-ciudad> [Consultado en Mayo de 2019]

Giddens, Anthony. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu.

Giddens, Anthony. (1995). *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.

Gramsci, Antonio. (1999). *Cuadernos de la cárcel*, Tomo I, México D.F., Ediciones Era.

Gramsci, Antonio. (1999b). *Cuadernos de la cárcel*, Tomo II, México D.F., Ediciones Era.

Guber, Rosana. (2004). "Identidad social villera", en Boivin, Mauricio y Rosato, Ana (eds.), *Constructores de otredad: Una introducción a la Antropología Social y Cultural*, Buenos Aires, Antropofagia.

Guevara, Tomás Alejandro. (2015) *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011*, Tesis de doctorado, México, Infonavit, PUEC - UNAM.

Harvey, David. (2007). *Espacios del capital*. Hacia una geografía crítica. Madrid, Akal.

Harvey, David (2007b). *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.

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

Harvey, David. (2017). *La condición de la posmodernidad*, Buenos Aires, Amorrortu.

Herzer, Hilda (comp). (2012). *Barrios al sur. Renovación y pobreza en el sur de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Café de las Ciudades.

Herzer, Hilda; Di Virgilio, Mercedes; Rodríguez, María Carla. (2015). "Gentrification in the city of Buenos Aires: global trends and local features", en Lees, Loretta, et al., *Global gentrifications. Uneven development and displacement*, Bristol, Policy Press.

Hidalgo Rodrigo y Janoschka, Michael. (2014). "La ciudad neoliberal: Estímulos de reflexión crítica", en Rodrigo Hidalgo & Michael Janoschka (Eds.), *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Holston, James. (2009). "La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales: un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia social", en Delamata, G. (ed.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires, Biblos.

Instituto de Formación e Investigación Popular "Fals Borda". (s/f). *La lucha por la urbanización de las villas y el derecho a la ciudad*, Buenos Aires.

Jajamovich, Guillermo. (2012). "Apuntes para una crítica al Modelo Territorial del GCBA", Laboratorio de Políticas Públicas, recuperado de <http://lppargentina.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/GJ.Apuntes-sobre-el-modelo-territorial-del-GCBA.pdf> [Consultado en Agosto de 2019]

Jaramillo González, Samuel. (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbana*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

Jaramillo, Samuel. (2012). "Urbanización Informal: Diagnósticos y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales", *Documentos CEDE*, Bogotá, Universidad de los Andes.

Kessler, Gabriel. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Kowarick, Lúcio. (1991). "Cidadão privado y Subcidadão Publico", *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 5, No. 2, abril/junio, San Pablo.
- Kowarick, Lúcio. (1996). "Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 14, No. 42 (Sep. - Dec., 1996), pp.729-743.
- Laclau, Ernesto. (2011). *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, Henri. (1972). *Los marxistas y la noción de Estado*, Buenos Aires, Ediciones CEPE.
- Lefebvre, Henri. (1973). *De lo rural a lo urbano*, Barcelona, Ediciones Península.
- Lefebvre, Henri. (2013). *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing.
- Lefebvre, Henri. (2017). *El derecho a la ciudad*, Madrid, Capitán Swing.
- Lefebvre, Herni. (1969). *Sociología de Marx*, Barcelona, Ediciones Península.
- Lefebvre, Herni. (2015). *Lógica formal, lógica dialéctica*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Liotard, Jean-François. (1990). *La posmodernidad (explicada a los niños)*, México, Gedisa.
- Malavé Mata, Héctor. (1970). "Aproximación a los conceptos de estructura, superestructura y sistema", *El Trimestre Económico*, Vol. 37, No. 146(2), pp. 359-403.
- Martín, Eloísa. (2008). "La cumbia villera y el fin de la cultura del trabajo en la Argentina de los 90", *Revista Transcultural de Música*, julio, No. 12, Sociedad de Etnomusicología, Barcelona, España.
- Martínez, Clarisa. (2004). "Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires", *Mundo Urbano*, Universidad Nacional de Quilmes, No. 19, recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2003/53-numero-19/75-redefiniciones-de-la-politica-de-radicacion-de-villas-de-la-ciudad-de-buenos-aires> [Consultado en Agosto de 2019]
- Marx, Karl. (2000). *El Capital*, Libro I, Tomo III, Madrid, Akal.
- Marx, Karl; Engels, Friedrich. (2010). *La ideología alemana*, Buenos Aires, Nuestra América.
- Mazzeo, Victoria. (2013). "Una cuestión urbana: las villas en la ciudad", *Población de Buenos Aires*, Vol. 10, No. 18, octubre de 2013, Dirección General de Estadística y Censos, Buenos Aires, pp. 73-81, recuperado de

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74029871007> [Consultado en Agosto de 2019]

Modonesi, Mario. (2012). *Subalternidad*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, recuperado de http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/497trabajo.pdf [Consultado en Julio de 2019]

Movimiento Villas al Frente (2013). *Una batalla ganada de una lucha que continúa*, recuperado de <http://movimientovillasalfrente.blogspot.com/2013/> [Consultado en Agosto de 2019]

Múnero, María Cecilia; Sánchez Mazo, Liliana. (2012). "Construcción social de hábitat: reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia", en Erazo Espinosa, J. (coord.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*, Quito, FLACSO, pp. 75-93.

Neffa, Julio César. (1998). *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la Teoría de la Regulación*, Buenos Aires, EUDEBA/PIETTE/Trabajo y Sociedad.

O'Donnell, Guillermo. (1978). "Apuntes para una teoría del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4, pp. 1157-1199.

O'Donnell, Guillermo. (1992). "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH* (61), 5-20, citado en Di Virgilio, María Mercedes y Heredia, Mariana. (2012). "Presentación dossier «clase social y territorio»", Quid 16. Revista del área de estudios urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. No 2, pp. 4-19

Observatorio de la deuda social argentina. (2017). *Estudios sobre los procesos de integración social y urbana en tres villas porteñas*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, recuperado de http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/2017-Observatorio-Infomes_Defensoria-CABA-24-10-VF.pdf [Consultado en Agosto de 2019].

Observatorio Metropolitano. (s/f). *Descripción Área Metropolitana de Bs As (AMBA)*, recuperado de <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/amba#descripcion> [Consultado en Septiembre de 2019]

Observatorio Metropolitano. (s/f-b). *Datos Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)*, recuperado de <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba#datos> [Consultado en Septiembre de 2019]

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

Oszlak, Oscar. (2017). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, EDUNTREF.

Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes*, Vol. 2, No. 4, 1, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Paris, Mario. (2013). "De los centros urbanos consolidados a los lugares de centralidad: una propuesta metodológica para su estudio", *Ciudades*, No. 16 (1), Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, pp. 47-69.

Pelligra, V. (2007). *Il paradossi della fiducia. Scelte razionali e dinamiche interpersonali*. Bologna: Il Mulino, citado en Abramo, Pedro. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*, Quito, OLACCHI

Pérez, Pedro. (2005). "Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires", *Cadernos Metrópole*, No. 13, pp. 11-46, 1º sem. 2005.

Pérez, Pedro. (2014). "La mercantilización de la urbanización. A propósito de los "conjuntos urbanos" en México", *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 28, No. 3, pp. 481-512.

Polanyi, Karl. (2003). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Poulantzas, Nicos. (2005). *Estado, poder y socialismo*, México D.F., Siglo XXI.

Poulantzas, Nicos. (2007). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Prévôt Schapira, Marie-France. (2002). "Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades", *EURE*, No. 28(85), pp. 31-50, recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500003> [Consultado el 28 de mayo de 2019]

Rallet, A. y A. Torre (Eds.). (2007). *Quelle proximité pour innover?*, París, Harmattan, citado en Abramo, Pedro. (2011). *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*, Quito, OLACCHI.

Rapoport, Mario. (2009). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé.

Rebón, Julián. (2004). "Las formas de conflictividad en las Villas de la Ciudad de Buenos Aires. Una aproximación desde un estudio de caso", *Documentos de jóvenes investigadores*, No. 6, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de

Ciencias Sociales, UBA, recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20110318050822/ji6.pdf> [Consultado en Agosto de 2019]

Rodríguez, María Carla. (2015). “Estado, clases y gentrificación. La política urbana como campo de disputa en tres barrios de la Ciudad de Buenos Aires”, en Delgadillo, Víctor; Díaz, Ibán; Salinas, Luis (coord.), *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*, México, UNAM-Instituto de Geografía, pp. 205-227, recuperado de http://contested-cities.net/wpcontent/uploads/2016/01/2015_Gentrificacion_MEX_AL_10_Rodriguez.pdf [Consultado en Agosto de 2019]

Rodríguez, María Carla. (2016). “Universidad, clase y políticas populares de hábitat en el contexto de la ciudad neoliberal”, en Jaime, Eugenia (comp), *Habitar en contextos de desigualdad*, Buenos Aires, Proyecto Habitar, recuperado de <http://www.habitatinclusivo.com.ar/publicaciones/ph-habitar-en-contextos-de-desigualdad.pdf> [Consultado en Agosto de 2019]

Rodríguez, María Carla, et al. (2015). *Contradiendo la Constitución de Buenos Aires. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2013*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Documentos de Trabajo No. 72.

Rodríguez, María Carla; Rodríguez, María Florencia; Zapata, María Cecilia. (2016). “Nuevas formas de segregación-integración en los márgenes: alquileres formales e informales en la Ciudad de Buenos Aires”, en Rodríguez, MC. y Di Virgilio, MM. (comps.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*, Buenos Aires, Espacio editorial, pp. 271-298.

Sabatini, Francisco. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Programas Sociales.

Salinas Arreortua, Luis Alberto. (2013). “Gentrificación en la ciudad latinoamericana. El caso de Buenos Aires y Ciudad de México”, *GeoGraphos*, Alicante, Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina (GIECRYAL) de la Universidad de Alicante, Vol. 4, No. 44, p. 283- 307, recuperado de <https://web.ua.es/es/revista-geographos-giecryal/documentos/luis-salinas.pdf> [Consultado en Agosto de 2019]

Sassen, Saskia. (1998). "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", *EURE*, Vol. XXIV, No. 71, pp. 5-25, Santiago de Chile, marzo 1998.

Sassen, Saskia. (1999). *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires*, EUDEBA.

Scribano, Adrián (dir). (2016). "Sensibilidades villeras hoy: una búsqueda", *Documentos de trabajo del CIES*, No. 6, Marzo, recuperado de http://estudiosociologicos.org/portal/wp-content/uploads/downloads/2016/04/documento-de-trabajo_sensibilidades-villeras-2.pdf [Consultado en Agosto de 2019]

Snitcofsky, Valeria (2014). "Organización territorial y continuidad histórica: aportes a la luz de los congresos nacionales del Movimiento Villero Peronista (1973-1974)", *Trabajo y Sociedad*, No. 22, Santiago del Estero.

Soja, Edward. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*, Madrid, Traficantes de sueños.

Soja, Edward. (2014). *En busca de la justicia espacial*, Valencia, Tirant Humanidades.

Suriano, Juan. (1989). "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916", *14 Anuario, Segunda Época*. Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Artes, U.N.R., Publicaciones Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe.

Tenti Fanfani, Emilio. (2001). "Teoría de la estructuración y usos sociológicos de Giddens", *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), No. 17/18, Junio de 2001, pp. 17-35.

Topalov, Christian. (1979). *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*, México, Edicol.

Torrado, Susana. (2010). *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)*, Tomo 1-2, Buenos Aires, EDHASA.

Tzeiman, Andrés. (2017). *Radiografía política del macrismo. La derecha argentina: entre la nación excluyente y el desafío democrático*, Buenos Aires, Caterva.

Ullán de la Rosa, Francisco Javier. (2014). *Sociología urbana: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Verbitsky, Bernardo. (1967). *Villa Miseria también es América*, Buenos Aires, Paidós.

Vitale, Pablo. (2009). "La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios", V Jornadas de

Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Wertheimer, Marina, et al. (2016). "La ciudad expulsiva: Políticas habitacionales hacia los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2003-2015", *Contested Cities*, Eje 3, Artículo 3-545, recuperado de <http://contested-cities.net/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-163545-WertheimerLekermanCarmanOchsenius-CiudadExpulsiva.pdf> [Consultado en Mayo de 2019]

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

Zaffaroni, Adriana y Armada, Arturo. (1991). "El movimiento villero entre la negociación y la protesta", *Revista Cambios*, Año 1, No. 2.

Documentos e informes de agencias estatales:

Asesoría Tutelar. (2014). Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de villa 19-INTA, villa 20 y Los Piletones, recuperado de https://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/dtn19_urbanizacion_en_las_villas.pdf [Consultado en Mayo de 2019]

Defensoría del Pueblo CABA. (2015). *La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Documento de trabajo elaborado por la Dirección de Vivienda y Hábitat dependiente de la Subsecretaría de Derechos Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos)-Ministerio de Hacienda-GCBA. (2014). *Encuesta anual de hogares Ciudad de Buenos Aires 2013. Condiciones de vida: Vivienda y hábitat*, recuperado de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=39082> [Consultado en Agosto de 2019]

DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos)-Ministerio de Hacienda-GCBA. (2015). *Encuesta anual de hogares Ciudad de Buenos Aires 2014. Condiciones de vida: Vivienda y hábitat*, recuperado de https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/11/ir_2015_947.pdf [Consultado en Agosto de 2019]

DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos)-Ministerio de Hacienda-GCBA. (2015b). *Censo 2010: Situación y caracterización de los asentamientos precarios en la Ciudad de Buenos Aires*, recuperado de

https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/05/ir_2015_856.pdf [Consultado en Agosto de 2019]

DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos)-Ministerio de Hacienda-GCBA. (2016). *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2015*, recuperado de <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=61948> [Consultado en Agosto de 2019]

DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos)-Ministerio de Hacienda-GCBA. (2019). *Población según deciles de ingreso per cápita familiar. Ciudad de Buenos Aires. 1er. trimestre de 2015/2do. trimestre de 2019*, recuperado de <https://www.https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=44058> [Consultado en Agosto de 2019]

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda* (uso REDATAM), recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135> [Consultado en Agosto de 2019].

IVC (Instituto de Vivienda de la Ciudad). (2013). *Diagnóstico Déficit Habitacional: CABA 2010. Serie de informes situación habitacional CABA*, recuperado de http://bam21.org.ar/comunidad/pluginfile.php/1509/mod_data/content/2605/Serie%20de%20Informes%20situaci%C3%B3n%20habitacional%20CABA-%20Instituto%20de%20viviendas.pdf [Consultado en Mayo de 2019]

Ministerio de Desarrollo Económico-GCBA. (2014). *Programa General de Acción y Plan de Inversiones Años 2014/2016*, recuperado de https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/65_ministerio_desarrollo_economico.pdf [Consultado en Mayo de 2019]

Ministerio de Desarrollo Urbano-GCBA- Secretaría de Planeamiento. (2009). *Modelo territorial Buenos Aires 2010- 2060*.

Ministerio Público de la Defensa. (2016). *Anuario de derechos económicos, sociales y culturales en CABA 2015*, recuperado de <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/anuario-derechos-economicos-sociales-y-culturales-la-caba-2015-1> [Consultado en Mayo de 2019]

Artículos y notas periodísticas:

Abran Paso. (14/10/2013) “Plebiscito en las villas de la Capital Federal”, recuperado de <https://www.abranpasoradio.com.ar/plebiscito-en-las-villas-de-la-capital-federal/> [Consultado en Agosto de 2019]

Ámbito. (24/03/2014). “El Papa, sobre toma en Villa Lugano: «No desalojaban autos y ahora se apuran por desalojar a personas»”, recuperado de

<https://www.ambito.com/el-papa-toma-villa-lugano-no-desalojaban-autos-y-ahora-se-apuran-desalojar-personas-n3833906> [Consultado en Agosto de 2019]

ANRed (06/05/2012). “Primer Congreso Villero”, recuperado de <https://www.anred.org/2012/05/06/primer-congreso-villero/> [Consultado en Agosto de 2019]

Diario Veloz. (03/06/2014). “Las claves y los resultados del censo en la Villa 20 de Lugano”, recuperado de <http://www.diarioveloz.com/notas/125298-las-claves-y-los-resultados-del-censo-la-villa-20-lugano> [Consultado en Agosto de 2019]

Infojus Noticia. (02/06/2014). “Debaten quién se hará cargo de la causa por la toma de Lugano”, recuperado de <http://www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/debaten-quien-se-hara-cargo-de-la-causa-por-la-toma-de-lugano-4305.html> [Consultado en Agosto de 2019]

Infojus Noticias. (01/03/2014). “Crónica de un desalojo fallido”, en recuperado de <http://www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/cronica-de-un-desalojo-fallido-3327.html> [Consultado en Agosto de 2019]

La Nación. (13/06/2014). “Firman un acuerdo para levantar la carpa villera instalada junto al Obelisco”, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/firman-un-acuerdo-para-levantar-la-carpa-villera-instalada-junto-al-obelisco-nid1700869> [Consultado en Agosto de 2019]

La Nación. (23/08/2016). “Horacio Rodríguez Larreta anunció la urbanización de la Villa 20, en Lugano”, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/buenos-aires/horacio-rodriguez-larreta-anuncio-la-urbanizacion-de-la-villa-20-en-lugano-nid1930802> [Consultado en Agosto de 2019]

La Voz. (14/12/2010). “Las tomas de terrenos ya «contagiaron» al conurbano”, recuperado de <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/las-tomas-de-terrenos-ya-contagiaron-al-conurbano> [Consultado en Agosto de 2019]

Página 12. (10/12/2010). “Macri y los peligros de la xenofobia”, recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-158449-2010-12-10.html> [Consultado en Agosto de 2019]

Página 12. (24/08/2014). “A los palos, vaciaron el Papa Francisco”, recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-253696-2014-08-24.html> [Consultado en Agosto de 2019]

Perfil. (01/03/2014). “Berni cruzó al fiscal por la toma de Lugano: «Con el circo no me van a venir»”, recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/berni-cruzo-al-fiscal-por-la-toma-de-lugano-con-el-circo-no-me-van-a-venir-20140228-0037.phtml> [Consultado en Agosto de 2019]

Perfil. (22/08/2014). “Longobardi vs Berni: "CFK ordenó tomar YPF, mirá si no puede tomar la villa””, recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/longobardi-vs-berni-cfk-ordeno-tomar-ypf-mira-si-no-puede-tomar-la-villa-20140822-0022.phtml> [Consultado en Agosto de 2019]

Perfil. (23/08/2014). “Barrio Papa Francisco: un desalojo que tardó seis meses y que se aceleró tras un brutal asesinato”, recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/policia/Barrio-Papa-Francisco-un-desalojo-que-tardo-seis-meses-y-que-se-acelero-tras-un-brutal-asesinato-20140823-0061.phtml> [Consultado en Agosto de 2019]

Decretos, leyes y proyectos de ley:

Decreto 2075/07, BOCBA N° 2828 del 10/12/2007, recuperado de https://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=111719&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=1&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=2347221&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=&menu_id=33174 [Consultado en Mayo de 2019]

Decreto 660/11, BOCBA N° 3811 del 14/12/2011, recuperado de https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20111214_2ax.pdf [Consultado en Mayo de 2019]

Ley 1251/03, BOCBA N° 1853 del 08/01/2004, recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1251.html> [Consultado en Mayo de 2019]

Ley 148/98, BOCBA N° 621 del 29/01/1999, recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html> [Consultado en Mayo de 2019]

Ley 1770/05, BOCBA N° 2281 del 22/09/2005, recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1770.html> [Consultado en Mayo de 2019]

Ley 5235/14, BOCBA N° 4628 del 30/04/2015, recuperado de <http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5235.html> [Consultado en Mayo de 2019]

Ley 5705/16, BOCBA N° 5048 del 16/01/2017, recuperado de <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5705.html> [Consultado en Agosto de 2019]

Proyecto de ley N° 3257-D-2012, recuperado de
https://es.scribd.com/document/320796373/3257-D-2012-Version-Original-Plan-Maestro-Comuna-8#from_embed [Consultado en Mayo de 2019]