



# LA LUCHA DE LOS POBRES POR PERMANECER EN LA CIUDAD: APUNTES SOBRE LOS PROCESOS RECIENTES DE REURBANIZACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

FRENTE AL ANUNCIADO IMPULSO OFICIAL A LOS PLANES DE REURBANIZACIÓN DE VILLAS, ES NECESARIO COMPROBAR QUE ESTAS INICIATIVAS GENEREN UN PROGRESO REAL Y EFECTIVO EN CUANTO A LA INTEGRACIÓN URBANA Y LA CALIDAD DE VIDA DE SUS HABITANTES.

por **ROMINA BARRIOS**. *Politóloga y Magister en Administración Pública (UBA). Investigadora docente del Instituto de la Espacialidad Humana (FADU-UBA). Es autora del libro “El Derecho a la Ciudad. Historia de las políticas orientadas a villas y asentamientos en la Ciudad de Buenos Aires”, de Editorial Edivim, y de publicaciones relacionadas con el desarrollo urbano y el hábitat popular. Integrante de Territorios Integrados - Observatorio de Hábitat, Vivienda y Suelo*



**L**a gestión de Horacio Rodríguez Larreta en la ciudad de Buenos Aires (CABA) presenta diferencias en el abordaje de la política habitacional con los gobiernos anteriores del mismo signo político. El cambio en el discurso con respecto a los procesos de reurbanización, el dinamismo de los organismos encargados de implementar estas medidas, así como el aumento de las partidas presupuestarias, configuran nuevas oportunidades y desafíos para los sectores que históricamente vienen reclamando por el acceso al hábitat digno en la ciudad. Desde este punto de partida, el siguiente artículo se propone hacer una breve historización sobre los hechos más salientes de este proceso para reflexionar si en este escenario existen nuevas posibilidades para achicar la desigualdad urbana y garantizar que los pobres puedan vivir en la ciudad. Datos oficiales y de diversas fuentes que estudian la temática dan cuenta de que la situación habitacional empeora. De acuerdo con los censos nacionales, la población es relativamente estable hace más de 70 años. En la ciudad viven alrededor de 3.000.000 de personas. Sin embargo, los habitantes de villas y asentamientos no han dejado de crecer. Entre los censos de 2001 y 2010 hay un 52% más de población, llegando a 170.000 habitantes. En la actualidad, los organismos oficiales reconocen alrededor de 275.000 personas y otras investigaciones muestran que ese número es aún mayor. El crecimiento de población en villas y asentamientos se traduce en un importante proceso de densificación por el cual los barrios se han consolidado “hacia arriba” y, en menor medida, han crecido por extensión de superficie y el surgimiento de nuevos asentamientos. Los protagonistas de este proceso de transformación fueron los habitantes de los barrios que invirtieron en el mejoramiento de sus viviendas, posibilitando la construcción en altura ya sea para resolver cuestiones de hacinamiento dentro del propio grupo familiar o para el asentamiento de nuevas familias. Asimismo, comienzan a tener mayor presencia los inquilinos informales que habitan diferentes tipos de vivienda. Desde piezas o casas que ponen en alquiler otras familias que invirtieron en nuevas unidades hasta inquilinatos contruidos a partir del desarrollo de un mercado inmobiliario informal. La acción estatal no acompañó este proceso de consolidación de los barrios; el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), principal organismo rector de la política de vivienda, tuvo hasta 2015 un presupuesto decreciente y subejecutado como reflejo de la

falta de inversión en infraestructura, mejoramiento de vivienda, equipamiento y construcción de vivienda, entre otros aspectos que hacen a los procesos de reurbanización.

En este marco, Larreta inicia mandato como jefe de gobierno anunciando que la reurbanización de villas será uno de los ejes de su gestión. Para estos fines, crea la Secretaría de Integración Social y Hábitat en el ámbito de Jefatura de Gabinete, destinada al proceso de urbanización de la Villa 31 y 31 bis. Por otro lado, incrementa el presupuesto del IVC en un 30% y forma coordinaciones con equipos técnicos para los procesos iniciados en Villa 20, Barrio Rodrigo Bueno y Playón de Chacarita.

Estos barrios tienen sus singularidades, pero comparten la manera en que el gobierno decidió abordarlos. Para cada uno de los procesos de reurbanización se sancionaron leyes que implicaron un debate en el ámbito legislativo con una fuerte presencia de los vecinos organizados y un colectivo conformado por diferentes organizaciones políticas y comunitarias, profesionales, equipos de las universidades, que históricamente vienen reclamando ser escuchados y ser protagonistas para promover la mejora de la calidad de vida en los barrios.

Luego de esta breve contextualización, nos interesa remarcar algunos aspectos de cada uno de los procesos que se han iniciado desde 2016, que tienen diferentes grados de avance, pero que en su conjunto van configurando los lineamientos de la política dirigida a villas y asentamientos. Cada una de las leyes de urbanización se votó por unanimidad en la Legislatura porteña. Esto no sucedió por una renovada confianza de la oposición en el gobierno, sino que este apoyo fue más bien motivado para acompañar a las organizaciones y vecinos que participaron de la construcción de las leyes, con participación en el proceso a partir del reconocimiento de las mesas de urbanización. En este sentido, durante el debate legislativo fueron planteados algunos interrogantes, preocupaciones y advertencias acerca de lo que las leyes no alcanzaron a regular, pero también sobre las intenciones del gobierno detrás de un cambio en el discurso luego de muchos años de inacción y abandono.

Aún no ha finalizado ninguno de los procesos de reurbanización que, sabemos, son de largo alcance. Por ello, cada uno de estos apuntes tiene el objetivo de aportar al debate en el que todos los actores e instituciones que intervienen buscan crear nuevos mecanismos e institucionalidades para garantizar que efectivamente estas operatorias deriven en procesos reales de integración urbana.



### Urbanizaciones asociadas a otros proyectos para la ciudad

En el caso de la Villa 31 y Villa 31 bis, la ley de urbanización fue sancionada en el año 2009. Se esperaba el tratamiento del dictamen que estableciera cómo iba a ser abordada la urbanización. Sin embargo, el oficialismo puso en tratamiento una ley para cambiar la traza de la Autopista Illia bajo la idea de que se estaba favoreciendo la integración del barrio y, con ello, la creación de un parque lineal, proyecto que se relaciona con los proyectos viales para la zona. Esta obra prevé un nivel muy alto de inversión que no favorece la urbanización. La Villa 20 sanciona una nueva ley que reemplaza a la ley 1.770 que venía siendo incumplida hace más de 10 años. En este marco también se promueve el cambio de normativa urbana para la construcción de la Villa Olímpica para los Juegos de la Juventud, a realizarse en octubre de 2018. El Playón de Chacarita sanciona una ley de urbanización que prevé la apertura de la calle Triunvirato. El Barrio Rodrigo Bueno sanciona su ley de urbanización a partir de que el gobierno se ve obligado por sentencia judicial a presentar un proyecto de radicación e integración urbana. En este caso, también eleva el proyecto de ley para el convenio con Solares de Santa María para crear un barrio frente a la villa.

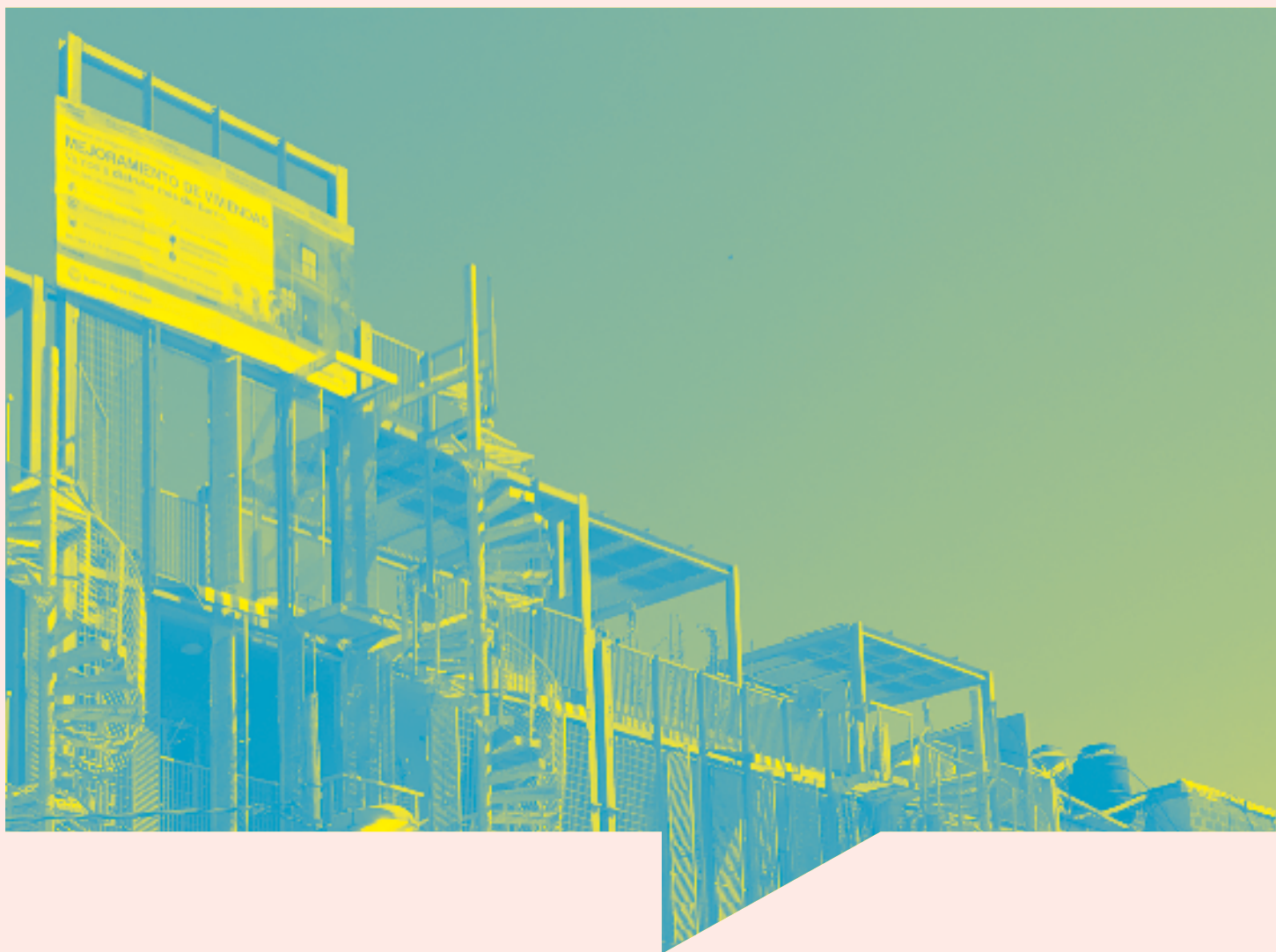
El proyecto Solares de Santa María fue el único que no logró ser aprobado en la Legislatura porteña. En cambio, las otras propuestas asociadas en mayor o menor grado con los proyectos de urbanización lograron convertirse en leyes y fueron implementadas como proyectos prioritarios del gobierno. El Barrio Olímpico y las instalaciones para los Juegos Olímpicos están terminados mientras que la construcción de viviendas de la Villa 20 iniciadas de manera concomitante aún no ha finalizado su primera etapa de las cinco previstas. La apertura de la calle Triunvirato ya se ha concretado y el desalojo de las viviendas para el cambio de la traza de la Illia avanza. Las etapas y plazos de los procesos de urbanización no han tenido la misma suerte, debido no solo a demoras sino a indefiniciones con respecto a los programas de gestión. Esta situación prende una alarma en relación con la prioridad que el gobierno les da a los procesos de urbanización y plantea el riesgo de que no se cumplan todas las etapas previstas en los planes.

## Diferentes temporalidades para intervenir en los macizos frente a la construcción de vivienda nueva

Los procesos de reurbanización analizados prevén la construcción de vivienda nueva en terrenos que han sido incorporados a cada proyecto urbano y la intervención sobre el macizo o barrio consolidado que implica apertura de calles, esponjamiento, mejoramiento de vivienda, infraestructura, conexiones domiciliarias, previsión de equipamientos y espacios comunes. En los debates legislativos previos a la sanción de cada ley, distintos actores plantearon su preocupación respecto de que se priorizara la construcción de vivienda nueva en desmedro de las necesidades del barrio. Para ello pedían que la normativa estableciera la simultaneidad de obras, o al menos mecanismos que aseguraran que un proceso iba a estar ligado al otro.

Estos aspectos resultan atendibles, tomando en consideración que las relocalizaciones deben realizarse desde una mirada

integral que contemple los diferentes casos por los que las familias deben trasladarse. Hasta el momento, los barrios presentan importantes demoras y obras de infraestructura fallidas. Uno de los grandes desafíos es alcanzar un grado de intervención sobre los barrios consolidados para que el proceso no quede acotado a la propuesta de resolver “en algo el hacinamiento y la densidad” o lograr “alguna apertura de calle” como ya ha sucedido en procesos anteriores, sin alcanzar un modelo de integración urbana. Este continúa siendo el principal reclamo de las mesas de urbanización que exigen mayor coordinación entre los organismos intervinientes y las empresas de servicios públicos, así como la presentación de informes y diagnósticos que permitan discutir de manera participativa los tipos de intervención previstos, la cobertura, el cálculo de las proyecciones demográficas para evaluar la carga que los barrios recibirán a futuro y la calidad de las obras, entre los principales aspectos planteados.



## Nuevos complejos habitacionales

Las cuatro villas que están en proceso de reurbanización contemplan la construcción de alrededor de 4.000 nuevas unidades de viviendas en 4 complejos habitacionales que se suman a las 48.832 unidades existentes en 52 complejos en CABA. La construcción de vivienda nueva constituye una novedad de la gestión Larreta, que se distancia así de los anteriores gobiernos macristas, que habían rechazado esta opción como una de las alternativas al problema habitacional. Esta mirada quedó plasmada en las declaraciones de Emilio Basavilbaso, titular del IVC entre 2011 y 2015, que planteaba que el Estado tenía la función de promover el hábitat y no de construirlo.

Las primeras gestiones macristas orientaron sus acciones hacia la política de regularización dominial desde la perspectiva de que el título de propiedad traería mayores incentivos para que cada vecino pudiera mejorar su vivienda, regularizar la situación de los servicios públicos y ganar en autoestima para poder su-

*El éxito o fracaso en términos de integración urbana y de justicia espacial debe tomar en cuenta una mirada que involucre a la política habitacional en particular y el desarrollo urbano de la ciudad en general.*

perarse. Esta política estuvo acompañada de algunas obras de mantenimiento especialmente relacionadas con la emergencia, pero no tuvo el alcance esperado. Los procesos de regularización se llevaron adelante en las villas con menores complejidades para asumirlos, especialmente en polígonos con trazados más regulares y sobre las viviendas frentistas. Las villas INTA y Cildáñez son presentadas como casos modelo, aunque no han logrado completar el proceso de regularización dominial ni resolver los problemas de infraestructura ni tampoco la calidad de la vivienda.

Este nuevo escenario abre interrogantes sobre la capacidad de las familias para sostener los gastos que implica afrontar la relocalización en viviendas nuevas. El acceso a los nuevos complejos implica el pago de la vivienda (en la modalidad que se defina), expensas, ABL y servicios públicos. Las mesas de urbanización han planteado –tanto en el momento de discusión de las leyes específicas como en el desarrollo de los procesos de urbanización– que se tomen en cuenta medidas, como la exención de ABL y el acceso a tarifa social, sobre las que no ha habido respuesta por parte del gobierno. En cambio, han establecido como único criterio sistemas de puntaje para el ingreso a las viviendas, que toman en consideración los criterios de adjudicación que quedaron plasmados en las leyes (familias emplazadas en trazas a materializar; familias que estén en zona de derrumbe; familias con integrantes con discapacidad; familias que deban relocalizarse por esponjamiento o por hacinamiento, entre los principales), pero a la vez ponderan la situación de ingresos de la familia, produciendo un conflicto entre los que estarían en mejores condiciones de pagar y quienes tienen que dejar su casa por el proceso mismo de reurbanización o por las condiciones de habitabilidad.

Los nuevos complejos contemplan un porcentaje de locales comerciales aunque aún no existen mecanismos u operatorias para prever la continuidad de la actividad económica y su formalización. No hay criterios para reconocer la identidad comercial de cada barrio, tomando en cuenta el acondicionamiento y la organización del espacio para el correcto funcionamiento en un nuevo contexto. El aspecto productivo no ha sido abordado en profundidad, siendo que resulta central para fortalecer la economía familiar dentro del barrio y hacer sostenibles los procesos de integración urbana.

Esta situación pone en relieve un debate aún pendiente con respecto al rol del Estado frente a la promoción de la vivienda social. Hasta el momento, la propuesta ha sido construir nuevas viviendas y cobrarlas a los nuevos habitantes de manera subsidiada con la idea de luego retirarse para dejar que “los nuevos propietarios” desarrollen su nueva vida en la ciudad formal. Este escenario sería deseado por todos si además cada una de estas

familias tuviese aseguradas las oportunidades para el acceso a empleo, educación, salud y todas aquellas necesidades fundamentales y básicas satisfechas, pero todos somos conscientes de que estos procesos se han iniciado a partir de una profunda crisis habitacional y social de sectores vulnerables y postergados. Nuestra historia en vivienda social nos enseña que la construcción de nuevos complejos habitacionales librados a su suerte una vez habitados no ha resuelto el problema. Por el contrario, en muchos casos han empeorado, llegando hasta la tragedia por muertes evitables debido al abandono del mantenimiento de los edificios, o bien con la situación de consorcios que no se conformaron o que fracasaron en su gestión, la falta de cuidado de espacios comunes, entre las principales problemáticas de la gran mayoría de los conjuntos, fueran estos de mediana o gran densidad. Sobran las leyes de emergencia, las de rehabilitación específicas, y abundan mucho más los reclamos particulares y colectivos de las más de 130.000 personas que habitan complejos en la ciudad como para desconocer la deuda que el Estado tiene al respecto para abordar la problemática de manera integral.

### **Necesidad de establecer marcos comunes de actuación**

Los procesos de reurbanización se realizan a través de leyes específicas que establecen pautas y criterios para cada barrio, pero ello no debería ir en desmedro de la obligación del Estado de garantizar un mínimo de condiciones para que los proyectos se concreten en un marco de igualdad de oportunidades para todos los barrios. De otro modo, las mejores condiciones terminan dependiendo del poder de fuerza y presión de quienes integran las mesas de urbanización.

La situación de los inquilinos que no alcanzan el mismo tratamiento que los vecinos propietarios, los programas de mejoramiento de vivienda, la regularización dominial de la tierra y la vivienda, los procesos de relocalización y de mudanza deberían tener criterios y marcos de actuación comunes para todos los barrios, que permitan crear certidumbre sobre los proyectos actuales y los que aún no han sido iniciados. Del mismo modo, es menester avanzar en principios rectores que tengan en la mira evitar el desplazamiento de la población beneficiaria de estos procesos, así como evaluar medidas complementarias frente al escenario de crecimiento poblacional descrito al principio de este estudio.

### **Reflexiones finales**

El alcance de la política dirigida a villas y asentamientos no puede medirse únicamente a partir del desarrollo de cada uno de los proyectos de reurbanización. El éxito o fracaso en términos de integración urbana y de justicia espacial debe tomar en cuenta una mirada que involucre a la política habitacional en particular y el desarrollo urbano de la ciudad en general.

Los proyectos de reurbanización se han iniciado y se materializan en hechos concretos: cambios institucionales, mayor presupuesto, obras y construcción de viviendas. Analizamos de manera crítica el alcance de estos procesos que están implementándose, alertando sobre algunos aspectos que prenden alarmas respecto de la intervención en los barrios consolidados, la situación en los nuevos complejos y el rol del Estado para promover la sostenibilidad en el tiempo y así evitar el desplazamiento de quienes tienen menos capacidad de adaptación. Pero además es necesario tener en cuenta las otras acciones del gobierno que dan cuenta de un agravamiento de la situación habitacional a lo largo de toda la gestión macrista que detallábamos al inicio de este artículo. En este sentido, las condiciones de las personas que viven en hoteles son alarmantes, como también los desalojos, que se llevan adelante sin un protocolo que resguarde el derecho a la vivienda de las familias en estado de vulnerabilidad. Relevamientos recientes, y la percepción de todos los que vivimos y transitamos la ciudad, muestran un aumento de población en situación de calle y el limitado abordaje del Gobierno de la Ciudad que, por otra parte, niega el agravamiento de las personas en esta condición. La situación de los complejos habitacionales fue descripta anteriormente para alertar sobre lo que puede suceder si no se toman en consideración errores del pasado. En este cuadro de situación, al que además se suma el crecimiento de los inquilinos en detrimento de los propietarios, el gobierno de Larreta no ha implementado instrumentos que permitan regular y promover el acceso al hábitat digno.


Frente a un diagnóstico compartido de las diferencias entre el norte y el sur de la ciudad en términos de desigualdad social, empleo, acceso a educación y salud, inversión pública, no debe perderse de vista el proceso de transformación que vive la zona sur de la ciudad y se profundizó con la llegada del macrismo. La comuna 4 ha sido objeto del desarrollo inmobiliario y definido como un distrito de promoción cultural y deportiva.

El gobierno ha decidido trasladar sus sedes administrativas como forma de promover el desarrollo de la zona. Este proceso de transformación urbana pone de relieve las dificultades de los vecinos históricos de estos barrios que pelean de manera desigual contra los nuevos usos previstos frente a la falta de inversión en vivienda, salud y educación. Este contexto no puede ser desatendido para el análisis integral de la problemática habitacional.

En la ciudad vivimos más o menos la misma cantidad de personas hace muchas décadas, se construyen muchas viviendas nuevas y tenemos un porcentaje importante de viviendas vacías. Sin embargo, cada vez menos personas pueden acceder a una vivienda. ¿Por qué estamos en esta situación? Algunos aspectos nos acercan a una respuesta: no hay regulación sobre viviendas vacías ni sobre el mercado inmobiliario, que construye en su mayoría viviendas lujosas y suntuosas; no hay promoción de alquiler social; banco de inmuebles y, sobre todo, ninguna medida que frene la incesante venta de tierra pública para emprendimientos privados desguazando el patrimonio estatal y con ello

la capacidad del Estado de generar mejores condiciones urbanas y ambientales.

En este momento se discute en la Legislatura porteña el proyecto de nuevo Código Urbano, que adolece de instrumentos y herramientas para cumplir con algunos de los objetivos que el propio proyecto establece como “integración urbana”, “ciudad verde”, “ciudad sustentable”. Sin regulación del mercado inmobiliario y del suelo, resulta difícil generar mejores condiciones para abordar la situación habitacional. Un último ejemplo: cada uno de los procesos de urbanización que presentamos debió prever nueva tierra para la construcción de vivienda porque la densidad de las villas triplica, cuadruplica y hasta quintuplica la de los barrios formales más densos; por qué entonces, en el marco de la política de hábitat, no se abordan instrumentos para el acceso al suelo urbano. Por estas razones, el debate y la reflexión están abiertos para evitar que estos cambios en discurso y acciones no sean otra cosa que la continuidad del modelo de crecimiento de la desigualdad social y territorial que viene sufriendo la ciudad de Buenos Aires.



*Nuestra historia en vivienda social nos enseña que la construcción de nuevos complejos habitacionales librados a su suerte una vez habitados no ha resuelto el problema.*