

por **MARÍA CRISTINA CRAVINO**. *Antropóloga (UBA),
Magíster en Administración Pública (UBA-INAP) y doctora
en antropología (UBA). Investigadora CONICET-Universidad
Nacional de Río Negro. Coordinadora Académica de la Maestría y
Doctorado en Estudios Urbanos ICO-UNGS. Secretaria Académica
del Posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA*



URBANISMO SOCIAL EN LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN DE VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2015-2018): DECONSTRUYENDO LOS DISCURSOS Y PRÁCTICAS

LAS INICIATIVAS IMPULSADAS BAJO LA GESTIÓN DE HORACIO RODRÍGUEZ LARRETA ESTÁN EN SINTONÍA CON EL ACTUAL MODELO NEOLIBERAL DE INTERVENCIÓN ESTATAL SOBRE LA CUESTIÓN DEL HÁBITAT URBANO. PERSISTE LA DUDA ACERCA DE SUS RESULTADOS EFECTIVOS EN MATERIA DE INTEGRACIÓN URBANA Y AMPLIACIÓN DE DERECHOS.

Introducción

En este breve artículo propongo enumerar algunos de los elementos de lo que constituiría la implementación del paradigma de urbanismo social en las políticas sociourbanas en las villas de la ciudad de Buenos Aires, entre fines de 2015 y mediados de 2018. Es decir, analizaremos las políticas llevadas a cabo en el gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, identificado con la alianza Cambiemos (Propuesta Republicana, Unión Cívica Radical y Coalición Cívica), que implicaron un giro en las que venía llevando a cabo el gobierno de la misma identidad política en las dos gestiones anteriores.

Considero el “urbanismo social” (concepto que luego desarrollaré) como el segundo modelo de política sociourbana para los asentamientos populares en América latina que se reapropia espuriamente del paradigma estipulado en la constitución de UN-Hábitat, en Vancouver, en 1976. Este proponía que los Estados debían acompañar los procesos autogestivos de los asentamientos populares para mejorar sus condiciones urbanas, rechazando así las prácticas de erradicación que se venían efectuando en décadas anteriores en relación a estos barrios. Postulo que se trata de una nueva utilización de dicho paradigma en clave neoliberal. La primera había sido la del economista peruano Hernando De Soto en el famoso libro *El otro sendero*, donde se proponía la titulación masiva de suelo urbano a favor de los ocupantes por medio de procesos de regularización dominial de los lotes de los asentamientos populares. Esta orientación se vio plasmada en programas financiados por el Banco Mundial y en el documento de Hábitat II, en Estambul en 1996. Ante el fracaso de esta política, con articulaciones con las políticas de privatización (María Cristina Cravino, “Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro, derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana”, 2009), aplicada de forma dispar en la región, surge el paradigma de urbanismo social, que se caracteriza por una fuerte intervención en elementos que valorizan el entorno de los barrios, generan beneficios al *marketing* urbano de las ciudades –como observó Nataly Montoya Restrepo en “Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos”, de 2014– y otorgan a los gobiernos neoliberales un cariz “progresista”, mientras se devalúan los elementos que, efectivamente, mejorarían la calidad de vida de los habitantes. Este último sentido –el de una mayor equidad urbana y que evitaría las pérdidas de las externalidades urbanas a los habitantes de los barrios populares por los desplazamientos– era el que se impulsó en la creación de UN-Hábitat, en su primer encuentro. El tercer encuentro, en Quito, diluyó los principios del primero y es objeto de fuertes controversias por su contenido amplio y difuso. Es decir, se pasó de la idea de radicación con participación activa de los habitantes a la de la centralidad del

mercado y, luego, a una estetización de los barrios en paralelo a procesos de recualificación en diversas partes de la ciudad. El urbanismo social surge en la ciudad de Medellín (Colombia) desde el año 2004 para “englobar un conjunto de acciones dirigidas por el gobierno municipal hacia territorios tradicionalmente marginados del desarrollo urbano. Comienza a circular con fuerza en el discurso oficial como una noción asociada a la transformación física y social de territorios pobres, violentos y cuya configuración físico-espacial surge de manera informal. En este sentido, se priorizan zonas de la ciudad con menores Índices de Desarrollo Humano y Calidad de Vida para ser intervenidas” (Suly María Quinchía Roldán y Esnedá Beatriz Arrieta Neiram, “Urbanismo social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín - Colombia”, 2012). Fue muy eficaz en transformar la imagen de dicha ciudad, signada por la violencia asociada a carteles de narcotráfico. Tiene como antecedentes otros programas como el Favela-barrio, implementado en Río de Janeiro (Brasil) en la década de 1990, que se centraba en mejoramiento de accesibilidades, infraestructura y espacio público. Recibió críticas por la sustitución de los programas de autoconstrucción por las grandes licitaciones públicas para la construcción por medio de empresas privadas, por la privatización de la gestión de la infraestructura social, y por la ausencia de participación social efectiva. Tuvo repercusión internacional como “buena práctica”, pero los resultados fueron muy heterogéneos. Otro programa, el Morar Carioca, de la década del 2000, tuvo mayor adscripción al urbanismo social, en paralelo a los desarrollos de Medellín. La circulación de esta experiencia en América latina fue amplia, junto a la contratación de expertos colombianos en muchas ciudades de la región. La unidad de intervención eran proyectos de escala barrial, aunque, en muchos casos, involucraban a una parte de dichos territorios y en otros, zonas más amplias. Lo más conocido de estas experiencias fueron conjuntos habitacionales (en particular para los desplazados por las obras), la construcción de colegios de calidad arquitectónica, bibliotecas públicas, parques lineales, jardines infantiles, infraestructura y corredores de movilidad (ejemplo: metrocable o ciclovías).

Por razones de espacio, desarrollaré solo las ideas centrales y señalaré a modo de ejemplo algunas de las intervenciones en las villas de la ciudad. En algunos casos, fueron iniciadas en gestiones anteriores, pero a menor ritmo que en la actualidad y con muchas indefiniciones, y otras fueron comenzadas en esta gestión. La selección no fue ingenua, sino que se escogió a aquellas que se encontraban emplazadas en espacios cercanos a áreas potenciales de desarrollo inmobiliario. Mientras tanto, en otros asentamientos populares se dan intervenciones de baja intensidad, ya que el impacto en el entorno se pronosticaría como

La mejora del espacio público es una de las intervenciones que más claramente genera condiciones urbanas de calidad. No obstante, en muchos casos, los vecinos no son consultados en aspectos sustantivos de los proyectos, prioridades o características a incorporar.

escaso. En un trabajo anterior, junto a Ariel Palombi (Cravino y Palombi, "Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri", 2015), se afirmó que el gobierno porteño desarrollaba una política urbana diferenciada en cada villa, de acuerdo al interés estratégico de desarrollo urbano, las trayectorias históricas de las organizaciones barriales y la capacidad de presión de diferentes actores. Esa orientación se mantiene, con la diferencia de que la reurbanización de villas adquirió una importante centralidad en la agenda urbana, plasmada en un mayor presupuesto (que incluye préstamos con organismos multilaterales de crédito) y, por lo tanto, con una fuerte presencia de agentes gubernamentales en ellos. Gracias a las iniciativas de las oficinas de prensa de los organismos involucrados, las acciones de gobierno están teniendo fuerte presencia en los medios de comunicación, lo que reafirma el rol en el *marketing* urbano, sumado a la búsqueda de legitimidad política. Aquí se propone un análisis a partir de algunos ejes de las políticas de reurbanización de villas porteñas: a) los programas y las políticas urbanas; b) la propuesta de integración socioeconómica; c) las intervenciones en el espacio público. Por último, se presentarán algunas conclusiones.



Las villas y la ciudad

El término “inclusión” ha sido objeto de fuerte debate en las ciencias sociales (Robert Castel, “Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre”, 2014), en términos teóricos, pero también tiene una larga vida centrada en la praxis política y en políticas sociales. Ha sido planteado como objetivo en diferentes documentos vinculados con compromisos de los gobiernos, como recientemente se planteó en la nueva agenda urbana de UN-Hábitat del año 2016, suscripto por los gobiernos de todos los países del mundo en Quito. Discursivamente, a nivel local, es un objetivo explícito de los programas de intervención en villas, que lo incorporan, inclusive, en su nombre.

Todas las villas se encuentran en situación de precariedad urbana en diferentes planos: accesos (calles, veredas, luminarias); infraestructura (redes de agua, cloaca, electricidad, gas); servicios (seguridad, recolección de residuos); equipamientos sociales (escuelas, centros de salud, centros culturales, etc.); espacios públicos (plazas, canchas de fútbol o vóley, etc.), y habitacionales. No obstante, como dije, se priorizaron algunas: la 31-Retiro, la 20-Lugano, Rodrigo Bueno y Fraga. Estos cuatro barrios tienen en común que la mejora de las condiciones urbanas genera un impacto positivo sobre el entorno, en el que se planifica un importante desarrollo urbano para sectores medios o medios altos. Por lo tanto, puede pensarse que las denominadas políticas de integración sociourbana de las villas son también (y quizás en mayor medida) una política para un sector de la ciudad y no para asentamientos populares. Esto es observable en la relevancia que tienen los sectores de borde de estos barrios, que es donde se concentra la mayor intervención, palpable visualmente. Un aspecto de difícil definición es la fijación de estándares mínimos de calidad urbana, ya que existen dos polos potenciales: por un lado, es posible un mejoramiento superficial de las condiciones urbanas que implique pocos cambios de la situación actual. Por el otro, modificaciones estructurales que lleven a que la situación sea muy similar a la del resto de la ciudad. En la práctica, se da un escenario intermedio, oscilante. Sin duda, cuanto más semejante se transforme a las villas a la llamada “ciudad formal”, más integración urbana habría. Este es un punto central para un futuro análisis de los resultados de la actual política pública y hacia donde se inclina la balanza.

Los funcionarios de la ciudad reconocen que el llamado “modelo Medellín” es adoptado (y adaptado) en las acciones de planificación urbana. No se contempla la construcción de bibliotecas, pero sí es de resaltar la proyección de la edificación de ministerios contiguos a dos villas: el de Desarrollo Social, al lado de la Villa 15-Mataderos (ya está comenzada la construcción), y el de Educación, en la entrada de la Villa 31-Retiro. Cerca de esta última se proyecta el emplazamiento de un edificio del Banco Interamericano de Desarrollo (que conectará el barrio con el resto de

la ciudad en el espacio aéreo sobre las vías ferroviarias). Lo que se afirma en los diferentes proyectos barriales es que se mantendrá buena parte de los angostos pasillos a fin de no generar mayores gastos (en particular nuevas viviendas), no se modificará la mayoría de las precarias viviendas, no se contará con servicio de gas por red, no se ampliarán las plazas o canchas y las infraestructuras de agua y cloaca no responderán a los mismos estándares que el resto de la ciudad. Esta situación hace dudar si corresponde, entonces, afirmar que se trata de integración urbana.

Volviendo a la idea de reapropiación neoliberal de la idea original de UN-Hábitat de 1976, es necesario hacer algunas aclaraciones. La escala de fragmento urbano de intervención es similar a la de grandes proyectos urbanos (Beatriz Cuenya, “Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana”, 2011). De ese modo, la acción pública en las villas es de menor efecto que la del desarrollo urbano del entorno, pero se plantea una fuerte simbiosis en ambas transformaciones. Es decir, el mejoramiento de las condiciones e imaginario urbano de la Villa 31 favorece el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios en la zona contigua. En el caso de la Villa Fraga, su modificación implicó la apertura de una calle que le dio más conectividad a una zona de



fuerte inversión inmobiliaria. Se está aislando a la villa en una zona adyacente al ferrocarril y se plantea en ella la construcción de edificios de una estética alejada de la vivienda de interés social, a fin de amortiguar el efecto de baja de los precios de los inmuebles en zonas contiguas a construirse y una imagen negativa. En el caso de la Villa 20, además de la atención a dos fuertes conflictos urbanos (ocupación de Parque Indoamericano en el año 2010 y conformación y desalojo de Villa Papa Francisco en el año 2014), se genera la construcción de una hilera de conjuntos habitacionales que ocultan la imagen del asentamiento a la reciente construida villa olímpica (para los juegos juveniles de 2018). Cabe aclarar que las viviendas nuevas son planeadas solo para una parte de los habitantes del barrio y no su totalidad.

Para el resto, está contemplado mejoramiento, pero obviamente generará dos calidades habitacionales diferentes.

En relación con la regularización dominial restan aún definiciones, por lo que no se puede hacer reflexiones más certeras. Entre las propuestas se hace referencia a permisos para uso del suelo o de la vivienda (desde diversos instrumentos jurídicos), pero en otras se hace alusión directa al acceso a la propiedad privada individual para los habitantes.

Espacio público

Las intervenciones en el espacio público son un elemento claro que puede asociarse al paradigma de urbanismo social.

Se iniciaron acciones que apuntan a la “puesta en valor” del espacio público, en particular la reparación de las existentes canchas de fútbol o de pequeñas plazas (totalmente por debajo de los estándares del resto de la ciudad, en cantidad y superficie) y al embellecimiento de las fachadas. A esto último se lo denomina “maquillaje urbano” (Cravino y Palombi, 2015). Esto incluye un proyecto de parque lineal sobre una autopista que dejará de usarse y que está ubicada entre la Villa 31 y 31bis. Este sería quizás el mayor ícono de monumentalismo urbano en relación con las políticas en asentamientos populares y que implicarían una inversión de más de 100 millones de dólares. Esta iniciativa aparece asociada, además, a la idea de que va a bajar la delincuencia en la zona de la Recoleta.

También se introducen modificaciones a la organización de diferentes ferias, lo que incluye el cobro de un canon y, en el caso de la Villa 31, la reducción de puestos. En las villas ubicadas sobre la ribera del Riachuelo (en el marco de las obligaciones derivadas del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Mendoza”), se produjeron relocalizaciones para dejar libre el camino de sirga, espacio que se ha comenzado a parquizar. La colocación de luminarias tendrá impacto positivo para los habitantes y se están estudiando diferentes modos de implementar la recolección de residuos sólidos domiciliarios. La mejora del espacio público es una de las intervenciones que más claramente genera condiciones urbanas de calidad. No obstante, en muchos casos, los vecinos no son consultados en aspectos sustantivos de los proyectos, prioridades o características a incorporar. Sí se lo hace, y fragmentariamente, en relación con cuestiones menores. Asimismo, estos lugares de uso público son insuficientes para la cantidad de población que habita en ellos, lo que genera disputas entre diferentes actores barriales. Nuevamente, queda la duda acerca de si se puede decir que se trata de integración social y urbana de las villas, cuando no están mejorándose sustancialmente las condiciones edilicias, incluyendo la situación acuciante de hacinamiento presente en los barrios.



Es probable que estas reformas urbanas redunden en el acceso a una mejor calidad de vida, pero muy lejos de los estándares del resto de la ciudad. A su vez, abren la puerta a nuevos conflictos.

Integración socioeconómica

Las intervenciones en villas tienen, como se explicó en el apartado anterior, aspectos asociados a la transformación física de los barrios, pero se complementan con acciones vinculadas con políticas sociales que se articulan con aspectos laborales y de la economía popular que tienen dos sentidos: el primero, la inserción laboral de sus habitantes, y el segundo, la regularización de los comercios existentes. La primera cuestión se traduce en diversas instancias de capacitación. De este modo se gestiona, desde los equipos de acción en el territorio, información y facilitación para la inscripción de diferentes cursos de formación que están disponibles, tanto por parte de organismos educativos del Estado o de ONGs. Educación no formal (oficios manuales; peluquería; carpintería; herrería; albañilería; catering; estética, y artesanías) y algunos de oficina (liquidación de sueldos; administración de consorcio; alfabetización informática, y reparación de computadoras). También se dan cursos (con una beca corta, excluyente de otros planes de empleo o de capacitación) de “introducción al trabajo”, que se centran en el aprendizaje acerca de cómo confeccionar un *curriculum vitae*, buscar trabajo o presentarse a una entrevista laboral. Esto se traduce en el objetivo de fortalecer un perfil de trabajo de baja calificación o de salida laboral rápida. No se plantean espacios para fomentar la terminalidad educativa que derive en el acceso a la universidad, vedándose esta instancia. Esto además puede constatarse con la decisión de no construir colegios secundarios dentro o cerca de los barrios. De esta forma se contribuye a la reproducción de un rol laboral estereotipado para los habitantes de las villas. Una cuestión a evaluar a futuro es el alcance cuantitativo de estas medidas. En el caso de la Villa 31, se afirma que la parquización de la autopista (la “*Hight line*” porteña) generará nuevas fuentes de

trabajo con el turismo, similar a lo que sucede en algunas favelas de Río de Janeiro, el propio Medellín e incluso Nueva York. En los dos casos latinoamericanos, solo una pequeña porción de la población captura dichas oportunidades. Por otra parte, se generaron desplazamientos en las zonas destinadas a las visitas turísticas, lo que se asocia al fenómeno de la gentrificación. La segunda cuestión es la regularización de los comercios existentes mediante la inscripción de sus titulares al monotributo social. Esta medida tiene un impacto en la recaudación fiscal y establece un relevamiento más preciso de los comercios minoristas en la ciudad. No obstante, cuando se regularicen los servicios (en un contexto de alza de las tarifas), en particular, en edificios destinados a comercio o talleres, y cuanto más se establezca el pago de impuestos, esto puede generar el cierre de muchos de ellos. A los comerciantes se les da un curso de contabilidad básica y se los inscribe en la agencia fiscal de la ciudad. Con estas medidas pueden acceder a medios de cobro electrónicos (como posnet). Se espera que personas que viven fuera de los barrios acudan a ellos a fin de obtener mejores precios o lo hagan en el marco de paseos urbanos. Esta situación también deberá ser evaluada a futuro, a fin de constatar si este objetivo se cumple o si, por el contrario, solo se generan oportunidades para los establecimientos cercanos a avenidas de ingreso, o incluso ninguna de las dos cosas. De todos modos, estas medidas involucrarían a sectores minoritarios de los barrios. En el caso de la segunda, inclusive podría perjudicar a la mayoría de los pobladores, si implica un alza de los precios de las mercaderías, que de por sí ya son más caras que en el resto de la ciudad. Será necesario realizar estudios en profundidad para indagar en los impactos de dichas medidas, las prácticas y los discursos de emprendedorismo, y su desarrollo en nuevos contextos sociourbanos.



Concluyendo

Estas inquietudes en relación con el futuro de estos barrios a partir de lo proyectado y lo ya iniciado me llevan a preguntar si estos tres elementos conjuntamente implican integración sociourbana o, simplemente, un mejoramiento (centrado en las fachadas y en espacio público) con estándares menores al resto de la ciudad.

Creo que se trata de una política de urbanismo social con elementos locales, es decir, una readaptación neoliberal de lo planteado en UN-Hábitat en los documentos de Vancouver. El carácter de neoliberal se explica tanto por generar condiciones más propicias para la inversión de desarrolladores inmobiliarios en zonas contiguas a los barrios como por los procesos de incorporación del comercio informal a la planilla de contribuyentes. Un tercer aspecto que puede ser atribuido también a este adjetivo es que, en paralelo, se dará la regularización de los servicios públicos (que actualmente no pagan los pobladores), lo que implica la adición de nuevos clientes a las empresas prestadoras de servicios públicos (en su mayoría privadas) y un gasto menos para el Estado.

Es probable que estas reformas urbanas redunden en el acceso a una mejor calidad de vida, pero muy lejos de los estándares del resto de la ciudad. A su vez, abren la puerta a nuevos conflictos. En particular, quiero señalar los inquilinos: estos pueden ser expulsados en el proceso u obligados a tener que pagar mayores rentas por vivir en estos barrios. No está claro que ellos accedan al derecho a una vivienda en la ciudad y, por lo tanto, a la ciudad misma. Además, son los que se encuentran en mayor riesgo de hacinamiento (María Cristina Cravino "Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana", 2006).

Muchos académicos alertan sobre el peligro de la gentrificación en estos barrios a partir de los mejoramientos (similar a la re-qualificación urbana) y del costo de pasar de la informalidad a la formalidad (cuota de las viviendas o de los lotes, servicios públicos, impuestos inmobiliarios y en algunos casos, expensas), que incluye también para algunos un incremento de los elementos cotidianos en los comercios de proximidad. Dado que ese proceso lleva tiempo, no es posible adelantarse a hacer aseveraciones al respecto, pero no deja de ser una preocupación, en particular en relación con el caso de Rodrigo Bueno.

Cada programa sociourbano parte de supuestos (explicitados o no) acerca de la vida social de los barrios a intervenir, así como las concepciones de derecho a la ciudad. A partir del análisis de los discursos de los funcionarios involucrados en los procesos de reurbanización de villas, se puede afirmar que la política de vivienda se coloca en un segundo plano, ya que la construcción de las mismas se planifica solo para las familias a relocalizar por diferentes razones (ambientales o por otros proyectos urbanos). Las mejoras de las construcciones existentes se muestran como de poco alcance.

La incorporación de los habitantes a los servicios públicos por red no incluye a todos los presentes en el resto de la ciudad, ni la calidad aparece garantizada, así como la sostenibilidad para los habitantes. La tarifa social no parece ser un mecanismo idóneo para garantizar el derecho a los servicios, en particular porque si no cuentan con gas natural por red, los costos de la electricidad serán más altos que los contemplados para acceder a dicho beneficio.

Si bien no existen políticas abarcativas en relación con la seguridad en estos barrios, los dispositivos que se evidencian remiten a grandes operativos de presencia de fuerzas de seguridad en busca de narcotraficantes y otro tipo de personas en conflicto con la ley. De este modo, el uso del discurso de la "pacificación" genera mecanismos de reproducción de los estigmas para estos barrios mientras, al mismo tiempo, se alienta una valorización simbólica de estas zonas, incorporándolas a ciertos circuitos turísticos "exóticos" y a espacios intervenidos con dispositivos de monumentalidad o estetización. El futuro permitirá observar los impactos urbanos, sociales y simbólicos de esta modalidad porteña de urbanismo social.

Por último, quiero subrayar que estos procesos no se dan sin conflictos en las diferentes villas. Las organizaciones barriales pujan por ampliar los espacios participativos, por buscar asesoramientos en instituciones académicas y organismos de defensa, por acceder a información que muchas veces les es vedada, y por tener incidencia en las decisiones. También existen pujas de poder interno dentro de ellas, así como en el interior de los organismos públicos que implementan los programas. Es decir, se trata de políticas públicas tensionadas por concepciones del derecho a la ciudad y de acceso al suelo urbano, a la vivienda, por las concepciones de urbanidad y el poder político.

