

WORKING PAPER SERIES

CONTESTED_CITIES

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS LUCHAS POR LA VIVIENDA EN EL ÁREA
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Belén Demoy
Romina Olejarczyk
Ricardo Apaolaza
Vanina Lekerman

WPCC-160005

Septiembre 2016

WPCC-16005

Septiembre 2016



**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS LUCHAS POR LA VIVIENDA
EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES**

Belén Demoy

Universidad de Buenos Aires

belendemoy@gmail.com

Romina Olejarczyk

Universidad de Buenos Aires

romi_olejar@yahoo.com.ar

Ricardo Apaolaza

Universidad de Buenos Aires

ricardoapaolaza@yahoo.com.ar

Vanina Lekerman

Universidad de Buenos Aires

vaninalekerman@gmail.com

ABSTRACT

El espacio urbano de la Ciudad de Buenos Aires y su Área Metropolitana se ha ido configurando a partir de las prácticas de construcción y ocupación de los propios pobladores y de los efectos que las políticas públicas imprimieron sobre el territorio. Las diversas modalidades del habitar la metrópoli han surgido de este entramado de múltiples actores, que hicieron de la ciudad un escenario complejo, en constante disputa.

Este artículo se propone realizar un recorrido por las trayectorias de las principales políticas públicas del último siglo que dejaron huella en la trama urbana, en articulación con las estrategias de apropiación del suelo que llevaron adelante los sectores populares en pos de habitar la ciudad, incorporando al análisis la perspectiva espacial en la producción de la ciudad y en las luchas por el acceso a la vivienda.

PALABRAS CLAVE: Políticas de vivienda, Villas y asentamientos, Lucha por el acceso a la vivienda, Espacio urbano

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo intenta contribuir con la trayectoria de las políticas públicas en materia de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires y su Área Metropolitana en las últimas décadas, como así también dar cuenta de los procesos organizativos y de las estrategias de lucha por parte de los sectores populares en su objetivo de resolver su situación habitacional.

Las disputas por la vivienda y el espacio urbano abarcan un sinfín de aristas que tienen lugar en una multiplicidad de escenarios, con actores sociales muy diversos, que fueron asumiendo distintos matices a lo largo de la historia Argentina y, en particular, en la Región Metropolitana de Buenos Aires. A partir de la segunda mitad del siglo XIX con la llegada de una masiva ola de inmigrantes europeos se crearon los inquilinatos y los conventillos en los barrios aledaños al puerto de Buenos Aires para albergar a los nuevos habitantes. Hacia principios del siglo XX, las zonas suburbanas iniciaron sus loteos, provocando el desplazamiento de numerosas familias a la periferia. Allí, la expansión urbana se logró a partir de los procesos de autoconstrucción de viviendas. Ya avanzada la década de 1930 y, fundamentalmente, a partir del desarrollo de la industria (1940-1950), Buenos Aires recibió nuevos inmigrantes, esta vez de las zonas rurales de las provincias del interior del país. Estos nuevos pobladores de la ciudad capital se asentaron en las denominadas villas miseria por su cercanía a los puestos de trabajo que ofrecía la coyuntura. Hacia el final del siglo XX, “A partir de los años 80, una compleja combinatoria entre las políticas del Gobierno Militar, los efectos de la crisis, y la reestructuración del gobierno democrático, facilitaron la ocupación de casas y edificios abandonados (...)” (Carman, 2006: 55). Luego de la crisis que tuvo lugar en diciembre de 2001, comenzó a gestarse un nuevo fenómeno urbano en la Ciudad de Buenos Aires denominado oficialmente como “Nuevos Asentamientos Urbanos”. Estos nuevos asentamientos fueron concebidos por el Estado local como transitorios y no urbanizables, reservando para aquellas poblaciones políticas meramente asistencialistas para la subsistencia básica.

Los diversos tipos de hábitat popular que han sido mencionados tuvieron su surgimiento y apogeo en determinados momentos históricos pero resulta clave señalar que en la actualidad conviven todas estas formas de habitar el espacio urbano. Dada esta heterogeneidad, el presente trabajo se focalizará en las políticas públicas y en las luchas por la vivienda de las villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. Este recorte no anula menciones o referencias a otro tipo de hábitats, sin embargo se concentrará en las villas y asentamientos por cuestiones de extensión de este artículo y por tratarse del espacio urbano mayormente estudiado por este equipo.

Este trabajo se presenta en tres apartados: uno inicial que intenta recorrer la historia de las políticas habitacionales fundamentalmente desde mediados del siglo XX. En un segundo apartado se prevé abordar la trayectoria popular de lucha por acceso al territorio urbano, describiendo el repertorio de estrategias implementadas por los movimientos sociales. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre el rol del espacio –en tanto categoría geográfica– en la producción de la ciudad y en las luchas por la vivienda.

2. POLÍTICAS HABITACIONALES Y LUCHAS POR LA VIVIENDA EN LA HISTORIA RECIENTE

Desde fines del Siglo XIX, Buenos Aires es escenario de un abanico de opciones de alojamiento para los sectores populares. Originariamente, las corrientes migratorias de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX encontraron en los conventillos y en las habitaciones de alquiler del centro.

En Argentina, y particularmente en el área reconocida como Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)¹, se dieron profundas transformaciones en la organización del espacio urbano a partir del Golpe Militar del año 1976. Este hito se considera como el momento histórico en que comenzaron a instalarse medidas de corte neoliberal que transformaron profundamente el orden social existente y que se agudizarían durante la década de 1990. En cuanto al orden territorial, estos años fueron significativos en tanto se llevaron a cabo una serie de medidas radicales que fueron implementadas en un contexto de fuerte represión y persecución política², y que años antes habrían sido imposibles de realizar por la fuerte resistencia que oponían los sectores populares.

En las líneas que siguen, realizaremos un recorrido por las principales políticas de estos años y los movimientos que, a pesar del contexto represivo, opusieron resistencia, como los movimientos villeros y los ocupantes de inmuebles y tierras.

2.1. Políticas de vivienda durante los gobiernos desarrollistas (55-76)

Para comenzar, cabe señalar que entre los años 1955 y 1983, gran parte de los sectores populares se ubicaron en las villas de emergencia localizadas en la Ciudad de Buenos Aires y en los partidos del Gran Buenos Aires, así como en inquilinatos disfrazados de hoteles o pensiones. Desde entonces, las villas fueron objeto de una intervención estatal orientada principalmente a su erradicación. El pensamiento dominante suponía que estas modalidades habitacionales eran espacios caóticos, donde reinaba la anomia y eran focos de peligrosidad. De modo que las villas eran vistas no solamente como un problema de déficit habitacional sino también como una patología social generadora de otros problemas de orden moral, social y urbano (Cuenya, 1997). Ello legitimó que entre 1955 y 1976 –mediante gobiernos democráticos y de facto– se implementara la erradicación de villas a partir de la relocalización de sus pobladores en grandes complejos habitacionales ubicados en zonas periféricas que serían construidos por el Estado. Se osciló de este modo, entre las políticas asistencialistas y de tolerancia hacia los sectores populares y aquellas políticas que implementaban dispositivos institucionales de control y requisa de dicha población. Es importante destacar que la propuesta de erradicar³ incluía cierto ideal educativo: se creía que el par educación-relocalización iba a “purificar” a las poblaciones “atrasadas” de las villas. La política habitacional viró hacia dos acciones tendientes a “educar” y “relocalizar” a los sectores populares: por un lado, aquellas personas que se alojaban en las villas debían atravesar por un “proceso de adaptación” mediante el pasaje por un alojamiento de viviendas transitorias a corto plazo, seguido por el traslado a viviendas definitivas⁴, con el objeto de “traspasar la barrera” de volver a realojarse en las villas. Por otro lado, comienza a estigmatizarse a los habitantes de estos asentamientos –dentro de la legislación existente– bajo la categoría jurídica de intrusos, utilizada sobre todo hacia aquellos que se opusieran a la erradicación.

¹ El AMBA "es la continuidad urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o CABA (de aproximadamente 200 km² y 3.000.000 de habitantes) y los Partidos de la Provincia de Buenos Aires que lo rodean (de aproximadamente 3.600 Km² y una población cercana a los 9.000.000 de habitantes)" en www.atlasbuenosaires.gov.ar a Julio 2014.

² Un trabajo significativo para el análisis de este período es el libro Merecer la ciudad de Oscar Oszlak (1991).

³ Cuya primera experiencia se llevó a cabo durante el Gobierno de Illia (1963-1966), bajo el nombre de “Plan piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia”.

⁴ Las obras realizadas en materia de vivienda, fueron inscriptas en el plan de erradicación de villas de emergencia respaldado por la ley 16.601/64 y financiado en el Área Metropolitana por fondos de Rentas Generales y en el interior por fondos previsionales y provinciales. Lo que no resultó tan claro fue el efecto del plan sobre los “erradicados” ni el propio funcionamiento de los conjuntos urbanos.

Los gobiernos de facto, que sucedieron al presidente Illia, continuaron con estas líneas de acción desde un discurso desarrollista, en especial con la erradicación de villas. En el año 1967, la política habitacional implementada hacia las villas de emergencia tuvo su punto de inflexión y fue delineada en base a la legalización de prácticas expulsivas de los sectores populares que habitaban la ciudad. Durante la dictadura liderada por Onganía (1966-1970), se implementa el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), el cual planteaba la necesidad de contener el crecimiento de las villas, proponiendo dos programas: uno, de viviendas transitorias, y otro de viviendas definitivas. El primero consistía en la construcción de Núcleos Habitacionales Transitorios⁵, destinados a ser un paso obligado para las familias previo al acceso a su vivienda definitiva⁶. Estas tenían como objetivo “educar”, “civilizar” y “generar conductas adaptativas” hacia la nueva vivienda. Respecto al segundo programa, se preveía la construcción de viviendas definitivas para aquellos que habían cumplido con la estadía en viviendas transitorias⁷. Para ello se crearon programas sociales de acompañamiento, y un sistema de premios y castigos, que buscaban cambiar sus pautas culturales (incorporadas en su vida en la villa) y reforzar la idea de la villa como lugar de paso⁸.

En 1972, el gobierno de facto de Lanusse (1971-1973) creó el que quizás es el instrumento más significativo en la historia de nuestra política habitacional: el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, Ley 19.929). Su objetivo fue concentrar los fondos destinados a la construcción de viviendas en todo el país y, en menor medida, la realización de obras de infraestructura, la compra de tierra y equipamiento adicional. Los fondos provenían de aportes salariales del 5% por parte de empleados, empleadores y autónomos, y se administraban de manera centralizada a través de la Secretaría de Vivienda de la Nación. La gestión territorial se llevó a cabo a partir de la creación de los Institutos Provinciales de la Vivienda. El 30% de los fondos debían destinarse a la erradicación de los diversos asentamientos precarios. Las operatorias de los IPV se concentraron en la construcción de los “conjuntos habitacionales” o “conjuntos urbanos” realizados por empresas constructoras, destinados principalmente a la población de las villas de emergencia⁹.

⁵ La característica inherente a los Núcleos Habitacionales fue su “transitoriedad”. El programa establecía que las familias relocalizadas vivieran en los módulos por un plazo no superior a un año. Esta premisa originaria condicionó, de modo sustantivo, la modalidad constructiva de los núcleos, que se caracterizó por su ostentosa precariedad. El Estado prohibió expresamente a las familias relocalizadas realizar cualquier tipo de mejora en las unidades. La prohibición se sustentaba por un lado, en la transitoriedad que presentaba el alojamiento y por el otro, se sostenía que las condiciones deficitarias de habitabilidad contribuirían a generar en los individuos el deseo de superar su precaria situación y esforzarse para obtener su vivienda digna. La gente debía sentir el “rigor” para apreciar luego el “paraíso” de la vivienda definitiva, para ganar ansias de mejorar

⁶ En ese momento comenzó a diseñarse la construcción de viviendas públicas bajo el formato del gran conjunto, cuya tendencia se había registrado en Europa y EEUU (desde el período de entreguerras hacia 1960).

⁷ Ambos programas se desfazaron en el tiempo y las viviendas transitorias terminaron constituyéndose en viviendas definitivas.

⁸ La política del PEVE osciló entre la “promoción social”, el “asistencialismo” y la utilización de métodos compulsivos y violentos, conformándose las primeras prácticas expulsivas hacia los sectores populares. Los procedimientos utilizados se basaron en el control de las familias que habitaban en estos barrios y en la requisita de sus viviendas, reeditando de algún modo medidas higiénicas hacia los “pobres” y sus formas de residencia. Se proponía la construcción de grandes conjuntos urbanos con el objeto de “moralizar” las pautas de vida de los “villeros” y que ello posibilitara modificaciones en la vida de los grupos beneficiarios con “poca adaptación a la vida urbana” (Clichevsky y Abba, 1980).

⁹ “Estos complejos eran verdaderas ciudades constituidas por grandes enormes edificios de cientos de viviendas unifamiliares en propiedad horizontal. Se los proyectaba y dirigía centralizadamente por funcionarios del Estado caracterizados por el autoritarismo y la inadecuación. Debido a que el diseño no previó ni concibió usos de espacios por fuera de la vivienda, la gente no puede volcar hacia el exterior la vida de sus familias. No hay plazas, no hay bares, pero principalmente no hay donde realizar un acto político.” (López, 2002: 7).

Los años que se corresponden con la tercera presidencia de Perón (1973-1976) no introdujeron grandes cambios. Se agudizó la contradicción entre la política de erradicación de villas, promovida por el Gobierno Nacional, y la propuesta de diversas organizaciones villeras de mejorar el hábitat de la villa con servicios e infraestructura. En los últimos años este conflicto se agravó por la persecución política y la represión de los militantes villeros y sindicalistas en manos de grupos paramilitares.

2.2. Políticas de vivienda en el marco de la dictadura militar y el primer neoliberalismo (76-83)

Con el Golpe Militar del año 1976, el componente expulsivo de estas acciones se acentuó. Las políticas implementadas durante la Dictadura Militar se caracterizaron por la decidida expulsión de los sectores más empobrecidos hacia las áreas suburbanas, con el fin de construir una ciudad elitista, una ciudad sólo para los “merecedores” (Oszlak, 1991). En este período, los Gobiernos autoritarios instalaron modificaciones en la organización económica y social que dieron lugar al comienzo de las políticas neoliberales. Se reforzó la lógica del acceso privado a la vivienda, es decir, la idea de la vivienda como uno de los bienes que cada individuo debía proveerse por sus propios medios a través del mercado. Las organizaciones políticas y territoriales que habían cobrado fuerza desde hacía una década, fueron una amenaza para la Dictadura Militar, y por lo tanto, objetivos de la persecución política y la represión.

La población que se alojaba en conventillos, hoteles e inquilinatos, frente a leyes más duras –que respondían a la lógica del mercado y a la implementación de grandes proyectos urbanos– sufrió serios riesgos de desalojo. Respecto a estos tipos de alojamiento, si bien no hubo una política explícita planificada de desalojo de los habitantes –como en el caso de las erradicaciones de las villas implementadas por la Ciudad– a partir de la aplicación de normas, como la modificación del Código de Planeamiento Urbano¹⁰ y la Ley de Alquileres¹¹ del año 1977, se crearon serias restricciones en el acceso a la vivienda urbana por parte de la población de bajos ingresos económicos, constituyéndose desigualdades y jerarquías en la urbe metropolitana. El Gobierno Militar adoptó políticas relacionadas con las transformaciones en el mercado de la vivienda urbana, tales como las expropiaciones debido a la construcción de autopistas, a la recuperación de espacios verdes y a la relocalización industrial. También fueron afinándose instrumentos estatales tales como los códigos de subdivisión y urbanización del suelo, legislación sobre expropiaciones y reservas fiscales, control de alquileres, inversiones directas en la provisión de infraestructura, entre otras (Cuenya, 1993). Ello implicó restricciones al acceso a una vivienda urbana por parte de la población de bajos recursos. En la Provincia de Buenos Aires se decreta el fin del “loteo popular”. Con esta medida se eliminó una de las más importantes vías de acceso a la compra de tierras por parte de los sectores populares. Como producto de esta medida y de la erradicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires, en diversos partidos del denominado Conurbano Bonaerense¹² se registraron desde fines de 1978 procesos de toma masiva de tierras y la

¹⁰ La modificación del Código de Planeamiento Urbano exacerbó la estratificación social de la ciudad, restringiéndose las opciones de los sectores populares, al elevarse los precios de las viviendas y orientarse la construcción a los sectores de altos ingresos.

¹¹ La ley de alquileres intervino sobre la relación propietario/inquilino en defensa de la propiedad privada y de la indexación de alquileres. Esto impactó abruptamente sobre los sectores populares en los inquilinatos de la ciudad.

¹² El Conurbano Bonaerense -dentro del AMBA- comprende a todos aquellos municipios que forman parte de la Provincia de Buenos Aires y rodean la CABA.

consecuente creación de asentamientos¹³. Estos procesos fueron llevados a cabo por organizaciones populares y en muchos casos acompañados por el movimiento de Sacerdotes Tercermundistas de la Iglesia Católica.

Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires se registró una creciente ocupación de inmuebles ociosos. Ambas estrategias –la ocupación de inmuebles y la toma de tierras– son los dos procesos que comenzaron a llevarse a cabo como respuesta de los sectores populares frente a las políticas represivas y expulsivas del Gobierno de Facto. Ambos continúan durante los años que siguen y hasta la actualidad.

2.3. Políticas de vivienda en el marco del primer periodo democrático (83-90)

Con la vuelta de la democracia en el año 1983 los problemas habitacionales, que no habían encontrado resolución décadas atrás, persistieron y se agravaron con las crisis posteriores, incluso hasta el día de hoy. El proceso de desindustrialización y de endeudamiento externo dejó ver sus efectos en el deterioro socio-económico de la población. Las tomas de tierras crecieron, así como los procesos de ocupación de inmuebles que comenzaron a conocerse con la denominación de “casas tomadas”. Continuó la tendencia de crecimiento de la población en villas, hoteles y pensiones. Y estos últimos, al igual que los conventillos e inquilinatos, persistieron como modalidad de alquiler de pieza, pero con un estado edilicio cada vez más crítico. Lo característico de estos años es que los gobiernos pusieron énfasis en las políticas de regularización dominial. A nivel nacional, crearon el Plan Nacional ARRAIGO y en la Provincia de Buenos Aires, programas de regularización como el denominado PRO-TIERRA. Estas políticas implicaron un reconocimiento por parte del Estado de que las villas y asentamientos habían dejado su carácter de transitoriedad para configurarse como el hábitat propio de los sectores populares (Rizzo, 2010). Por ejemplo, respecto a las villas de emergencia asentadas en la Ciudad de Buenos Aires, la política oficial asumió que debía garantizar la permanencia de la población en estos terrenos ocupados. De esta forma, se modificó la concepción de la problemática villera de *erradicación* por el de la *radicación* y el propio Estado reconoció la irregularidad como un fenómeno de desarrollo urbano. Fue incluido entonces en la agenda urbana para la implementación de las políticas de regularización. La actitud tolerante del primer gobierno democrático se expresó, por ejemplo, en la sanción de la primera ordenanza de radicación de villas de emergencia, si bien esta medida no se materializó posteriormente en acciones concretas. En relación con las *ocupaciones*, el Gobierno local se abstuvo de promover desalojos, aunque tampoco propició políticas específicas que tendieran a una resolución estructural del problema. Respecto a los conventillos se propusieron programas destinados a la rehabilitación urbana, en oposición a otros planes de viviendas que se habían implementado en las villas. Algunas tendencias de ajuste, que se acentuarían en los '90, ya comenzaron a producirse en estos años. La reducción del gasto público social repercutió en la política habitacional, ya que la oferta estatal no resolvió ninguna de las problemáticas señaladas. Pero la presión de las diversas organizaciones sociales, que se fueron conformando en torno al hábitat, obligó al Estado a continuar financiando programas para favorecer el acceso a la tierra y la vivienda de bajo costo. Por un lado, el Banco Hipotecario Nacional sumó a la ya efectiva línea de créditos para la compra de vivienda, otra línea para el mejoramiento de vivienda existente, la

¹³ “Los asentamientos se diferenciaban, y se diferencian de las villas de emergencia por respetar el trazado urbano, y porque sus pobladores provinieron generalmente de la industria, con experiencia gremial y organización, a diferencia de los pobladores de las villas que provenían del medio rural. Estos asentamientos se caracterización por sus altos niveles de organización, ordenamiento urbano y autogestión”. (Rizzo, 2010: 7).

cual implicó una novedad en materia de política habitacional hasta ese entonces. Por otro lado, el FONAVI continuó financiando viviendas multifamiliares, obras de infraestructura y de equipamiento comunitario, pero no lograron un gran impacto en relación con la demanda. En la Provincia de Buenos Aires se complementaron estas acciones con programas específicos como el PRO-CASA, Solidaridad, Autoconstrucción y Ayuda Mutua. Durante estos años también comenzó la tendencia –que crecerá en los años posteriores– a la sub-urbanización de los sectores de mayores ingresos.

2.4. Las políticas de vivienda en el marco de las políticas de ajuste neoliberal de los 90

La década de 1990 cristalizó el cambio en el modelo de acumulación que se venía configurando desde el Gobierno Militar. El denominado Neoliberalismo implicó que los gobiernos comenzaran a implementar una serie de medidas en pos de: la apertura de la economía nacional hacia los mercados internacionales; el crecimiento de la especulación financiera; la privatización de servicios que hasta entonces habían sido públicos (como el servicio de trenes); la descentralización de los servicios e instituciones a cargo del Gobierno Nacional (como escuelas y hospitales) lo que implicó el traslado de responsabilidades a los Gobiernos Provinciales y Municipales; la desregulación económica y el denominado “ajuste estructural” a partir de las recomendaciones de los Organismos Internacionales de Crédito (Grassi, 2003). Estos procesos promovieron la desindustrialización, el aumento del desempleo, el aumento del subempleo, la precarización laboral, el crecimiento de la pobreza e indigencia a niveles desconocidos hasta el momento y el deterioro de servicios garantizados por el Estado como la educación y la salud. No sólo se incrementó la población en situación de pobreza e indigencia, que vivía en condiciones de precariedad urbana, sino que también se comenzó a hablar de otras poblaciones afectadas por esta situación: los “nuevos pobres” (Feijóo, 2003). La contracara de estos procesos fue la creciente concentración de riqueza y el aumento de la brecha social. A nivel urbano, el correlato de estos procesos fue el crecimiento de la población en villas, asentamientos y hoteles-pensiones, a la par que creció el movimiento de sub-urbanización de las poblaciones con ingresos altos. Creció notablemente la construcción de barrios privados o “countries”. También se revalorizaron áreas centrales de la ciudad como es el caso del emprendimiento Puerto Madero. Estos emprendimientos, junto con la privatización de los servicios urbanos de infraestructura, dieron cuenta de la creciente mercantilización de los procesos de producción y funcionamiento urbano (Pírez, 2009). El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires continuó con las políticas de radicación de villas pero a través de leyes de regularización específicas, continuando con la idea de la radicación de sus pobladores. En materia de política social, durante estos años los programas se sustentaron principalmente en el financiamiento de los organismos internacionales de crédito y en una perspectiva de política focalizada, que se concentraba en las poblaciones más desfavorecidas. En el campo de las políticas habitacionales, comenzaron a implementarse programas financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinados principalmente a obras de infraestructura. Su modalidad de implementación enfatizaba la participación comunitaria y la intervención multidisciplinaria. Muchos de estos programas persisten en la actualidad. Tal es el caso del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noreste y Noroeste (PROSOFA) y el Programa Rosario Hábitat. Hacia fines de 1992, la política de tolerancia hacia los sectores populares tuvo su punto de inflexión y fue progresivamente reemplazada por una lógica crecientemente expulsiva –sobre todo para las ocupaciones en los intersticios de la ciudad. La consolidación de esta lógica se inscribe en las transformaciones urbanas acaecidas en Buenos Aires al calor de la madurez de la economía global y de la implementación de políticas de ajuste estructural. Se produjo así el desfinanciamiento de las políticas habitacionales, la sanción de una nueva ley federal de vivienda, la privatización del Banco Hipotecario Nacional y de los servicios

públicos, la venta de las hipotecas a las entidades financieras privadas, la construcción de autopistas privadas, la aplicación de una planificación estratégica, destinada a revalorizar y rejerarquizar porciones del territorio previamente obsoletas o degradadas convirtiéndolas en atractivas para los capitales privados vinculados al turismo, la residencia y el esparcimiento de los sectores altos y medios, etc. En este sentido, las políticas de viviendas sociales implementadas por diferentes organismos del Estado, fueron reconfiguradas como políticas urbanas vinculadas a la acción del mercado y a la actuación de diferentes grupos sociales implicados en los procesos de renovación urbana. Respecto a esto último, se fueron tomando medidas que impactaron negativamente sobre los sectores populares en la Ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo, en la zona sur –de mayor concentración de estos sectores– se modificó la normativa del área histórica de la ciudad, con un criterio de flexibilización de inversiones; y en la zona norte de la Ciudad se invirtió en la recuperación de Puerto Madero y Retiro, y en la concreción de obras viales (autopistas). La “revitalización” de estas zonas llevó a la profundización de efectos expulsivos hacia sectores de bajos recursos económicos (Herzer, 2008; Rodríguez, 2005), y en muchos casos –sobre todo en inmuebles ocupados– al desalojo compulsivo de sus habitantes. Hacia fines de la década del '90, el Gobierno de Fernando De La Rúa anunció en reiteradas ocasiones el lanzamiento de un conjunto de políticas habitacionales llamados Planes Federales, pero la crisis económica impidió continuar con este proyecto. El FONAVI estaba desfinanciado y finalmente quedó paralizado hasta después de la crisis de 2001, con la reactivación económica. Lo cierto es que la década del '90 concluyó con una de las peores crisis que atravesó nuestro país.

2.5. Políticas de vivienda en el marco de la gestión de las crisis y la post-crisis (Kirchnerismo y Macrismo)

La recesión económica, las medidas económicas restrictivas como “el corralito”, el incremento de los índices de desocupación y pobreza, condujeron al estallido social del 19 y 20 de diciembre de 2001. El modelo económico de la Convertibilidad culminó abruptamente y el Gobierno provisorio llevó a cabo la devaluación de la moneda. El país quedó en manos de cinco presidentes diferentes que se sucedieron en un lapso muy breve de tiempo. La crisis de gobernabilidad afectaba al país y favorecía un panorama desalentador. Para entonces, todos aquellos procesos de deterioro en las condiciones de vida de la población –trabajo, educación, ingresos, vivienda– habían aumentado sus niveles de precariedad. La desocupación y la pobreza habían alcanzado niveles históricos. En este panorama de crisis, crecieron los movimientos sociales territoriales, como los movimientos piqueteros y las asambleas barriales. El gobierno de Duhalde avanzó con algunas políticas sociales destinadas a paliar los efectos de la crisis. Quizás la más significativa de ellas fue el Plan Jefas y Jefes de Hogar, destinado a garantizar un ingreso mínimo de 150 pesos (USD 40 en ese entonces) a las familias en situación de indigencia y pobreza. A nivel territorial, muchas organizaciones utilizaron este plan para financiar actividades comunitarias como la creación de comedores y hasta la autoconstrucción de viviendas. Finalmente Eduardo Duhalde, el último presidente provisorio, llamó a elecciones y en mayo de 2003 asumió Néstor Kirchner. Este nuevo gobierno continuó con estas políticas de ingresos y hacia fines del año 2003 comenzó con las primeras medidas en cuanto a la política habitacional a través de una diversidad de programas que se nuclearían en el denominado Plan Federal de Construcción de Viviendas. Años más tarde, lanzaría nuevas operatorias pero enfocadas en el otorgamiento de créditos destinados a la compra de terrenos y la auto-construcción de viviendas como lo es el programa PROCREAR.

En la Ciudad de Buenos Aires a fines de la década de 1990 y principios de los 2000 se llevó a cabo la formulación de una ley a partir de la movilización de un grupo de organizaciones, que habilitó el otorgamiento de créditos para la construcción de viviendas a organizaciones sociales. Esta ley, la n° 341, que luego devino también en un programa de créditos individuales, constituyó

una experiencia relevante en tanto implicó la vinculación entre Estado y organizaciones sociales que venía en disputa desde hacía años. Esta normativa avalaba que organizaciones sociales sin fines de lucro pudieran administrar fondos públicos para vivienda social a través de prácticas de autogestión. El programa que se desprendió de esta ley, conocido en un comienzo como Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV) tuvo su período de auge entre los años 2002 y 2006 pero luego, los sucesivos Gobiernos redujeron su financiamiento¹⁴.

Esta situación de desfinanciamiento de los programas destinados a la construcción de viviendas, ya sea por parte del Estado u organizaciones sociales, es algo que se incrementó con los años y se acentuó con el Gobierno de Mauricio Macri. Asimismo, se asistió a una complejización de la estructura institucional a cargo de las políticas habitacionales, distribuyendo de manera poco clara y transparente las acciones de cada organismo. Las superposiciones de tareas generó un escenario en el cual se hallan vacíos institucionales en el que ninguno de los organismos implicados en materia de vivienda y hábitat asume las responsabilidades, incrementando el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.

3. LAS LUCHAS POR EL ACCESO A LA VIVIENDA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Como dijimos anteriormente, las villas y asentamientos constituyen el espacio mayormente habitado por los sectores populares en el AMBA. Sus habitantes son los protagonistas de las diversas luchas que se han desplegado en los últimos años, bajo diversas consignas, vinculadas mayoritariamente al derecho a una vivienda digna, el mejoramiento de las condiciones de infraestructura y el acceso al suelo urbano.

Desde su conformación y hasta la actualidad, se han sucedido diversas organizaciones que los representan y que lideran las luchas por el hábitat y la vivienda en los variados territorios del AMBA, algunas con posicionamientos políticos más cercanos y otras más lejanos a los Gobiernos de turno y a los partidos políticos que los representan. La historia de la organización villera demuestra una activa y sostenida lucha en pos de acceder a un hábitat saludable, formal y definitivo. Si hacemos un rápido repaso de estas iniciativas, encontramos que las primeras organizaciones institucionalizadas datan de 1958 con la creación de la Federación de villas y Barrios de Emergencia (Cravino, 1998). A partir de aquí los barrios informales se han organizado en comisiones vecinales que representaban a sus vecinos ante los funcionarios públicos. Según analiza Cuenya (1993), “la principal reivindicación y motivo de movilizaciones en este período fue la permanencia en los terrenos ocupados.” Luego, en 1972 se formó el Frente Villero de Liberación Nacional, al cual se le agregó más tarde el Movimiento Villero Peronista (Cravino, 1998). Las investigaciones de Cravino indican que este Frente reclamó la creación de un organismo estatal específicamente dedicado a atender el problema villero, constituyéndose en el antecedente de las "mesas de trabajo" de la CMV –Comisión Municipal de la Vivienda– que en 1973 contemplaban las principales reivindicaciones de las villas. Según describe esta autora, las principales reivindicaciones en el período apuntaron a obtener mejoras de los barrios: expropiación de las tierras ocupadas por las villas; suspensión de desalojos y construcción de viviendas definitivas en los mismos lugares. El abril de 1987 nació el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal (MVBC) (Cravino, 1998).

¹⁴ Diversos trabajos retoman la experiencia de sanción de la Ley 341 y la posterior ejecución del PAV. Recomendamos la lectura del siguiente trabajo: Zapata, Cecilia. (2012) “Programa de autogestión para la vivienda: ¿Una política habitacional habilitante el derecho a la ciudad? Tesis inédita para optar por el título de Magíster en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. UBA).

Este breve recorrido histórico da cuenta de las sucesivas instancias creadas por los vecinos de los barrios informales con el fin de legitimarse como actores en la lucha por el espacio urbano. Estos cincuenta años de presencia en la agenda pública ha logrado acceder a ciertos beneficios, que oscilan entre la permanencia en sus territorios evitando ser desalojados o erradicados, hasta la construcción de viviendas nuevas en el mismo predio que habitan. Algunas de estas luchas han dejado como saldo la sanción de leyes que luego devinieron en obligaciones de intervención para cada gobierno implicado. Pero, al hacer un análisis de seguimiento de estas experiencias, puede observarse cómo estas luchas se traducen en diversos momentos de tensión entre el Estado y los actores que disputan por sus derechos. En resumen, a lo largo de su historia, las organizaciones villeras y barriales tuvieron una participación intermitente, en algunos momentos por medio de la negociación y en otros, confrontando con el Gobierno. Sin duda las afinidades políticas definieron, en cada período, una mayor o menor capacidad de negociación con el Estado.

Un punto clave en el que la legitimidad de estos reclamos de los barrios informales alcanza estatuto legal es en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires creada en 1996. Este artículo explicita en su segundo punto: “Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.”

Dos años después, en 1998, la Legislatura porteña sanciona la Ley 148, la cual establece la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHTs), y esboza para la radicación de las villas y NHTs un plan de urbanización a cumplir en un plazo de cinco años, así como la conformación de espacios intragubernamentales con participación de las organizaciones villeras, a partir de la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (Jauri, 2011). Una experiencia significativa en la Ciudad de Buenos Aires, ha sido la creación de la Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, seguimiento y planificación de las políticas sociales habitacionales, a partir de la sanción de la ley 148 –la cual dispuso “*atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHTs*”. Fue integrada por la representación del Poder Ejecutivo, la Legislatura, los vecinos (representantes barriales electos por comicios), y representantes de las antiguas organizaciones villeras conocidas como FEDEVI y MODEVI¹⁵. Si bien los movimientos villeros consiguieron la aprobación de la Ley 148 que definió la participación de las organizaciones en las decisiones que se tomaran en las villas sobre su hábitat y en la vida eleccionaria del barrio, algunas de estas elecciones fueron posteriormente cuestionadas y denunciadas por la misma población de los barrios por resultar arbitrarias, irregulares o fraudulentas. Se le asignó a esta Comisión la tarea de diseñar los lineamientos generales de un “Programa Integral de Radicación y Transformación definitiva de las Villas y NHTs” realizable en un plazo máximo de 5 años, y la tarea de elevar una proyección de gastos para el cumplimiento de las metas dispuestas por dicha ley, a fin de que fuera incorporado en el proyecto del presupuesto anual, sentando las bases para la elaboración de un presupuesto participativo. Los magros resultados la política habitacional en curso motivó a varios referentes de las villas de la Ciudad a crear el espacio de “Villas Unidas por la Urbanización” que promovía la articulación y el diálogo permanente entre las distintas villas implicadas en la mencionada ley. Actualmente, esos mismos referentes villeros sumados a otros nuevos referentes pertenecientes a los denominados “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs), han revitalizado

¹⁵ Los movimientos villeros consiguieron la aprobación de la ley 148 que definió la participación de las organizaciones en las decisiones que se tomaran en las villas sobre su hábitat. Desde ese momento se llevaron a cabo elecciones internas en cada uno de estos barrios para que los habitantes tomen decisiones en el proceso de urbanización. Algunas de estas elecciones fueron posteriormente cuestionadas y denunciadas por la misma población de los barrios por resultar arbitrarias, irregulares o fraudulentas.

el espacio de lucha por la urbanización definitiva a través del “Espacio de barrios y villas unidas por la Ley 148” en un intento de hacer valer la vigencia de la ley.

No obstante, los referentes pertenecientes a los NAUs debieron dar toda una batalla en el orden simbólico para que estos sean reconocidos con un status similar al de las villas históricas de la Ciudad de Buenos Aires. Frente a la imposición de una clasificación como NAUs, el Estado local tendió a darles un tratamiento diferenciado, preconizando las políticas de erradicación por sobre las de radicación.

En este contexto normativo al que asistimos desde el retorno de la democracia y, especialmente, desde la autonomización de la Ciudad y la legislación vigente, se asiste a un proceso de juridificación (Arqueros Mejica et al, 2013; Azuela, 2006) como estrategia de acceder a determinados recursos. Esto quiere decir que “las organizaciones villeras, apelando a la normativa vigente, han canalizado parte de sus reclamos por la urbanización de sus barrios a través de los Poderes Legislativo y Judicial.”

Una de las expresiones máximas de este proceso se vincula a la acción del Juez Gallardo del Tribunal en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 2 de la CABA a partir de la creación de la “Secretaría villera”. Este organismo ad hoc se ha creado con el propósito de conducir los procesos electorales de los referentes de villas incluidas en la Ley 148 en vistas a la urbanización.

Asimismo, los reclamos por la urbanización in situ de las villas han alcanzado los despachos de la Legislatura porteña con la presentación de numerosos proyectos de ley. El caso emblemático lo encarna la Villa 31 y 31 bis –Barrio Carlos Múgica– que logró la aprobación de la Ley 3343, aunque todavía está en debate el plan de ejecución de la urbanización. Actualmente, se encuentran en proceso de discusión en la Comisión de Vivienda de la Legislatura los proyectos de urbanización de los asentamientos Playón de Chacarita, La Carbonilla, Los Pinos, Saldías. Por su parte, el barrio Rodrigo Bueno cuenta con una sentencia irrevocable dictada por la Jueza Liberatori, en la cual ordenó al gobierno porteño a urbanizar la mencionada villa.

En la misma línea, observamos que para alcanzar una serie de mejoras de infraestructura o de servicios, una gran cantidad de barrios informales –como la Villa 31 y 31 bis, la Villa 1.11.14, la Villa 3/Fátima, la Villa Rodrigo Bueno, la Villa 21.24, y la Villa Los Pinos– recurrió al Poder Judicial con el objetivo de presentar recursos de amparo contra el Ejecutivo. A través de esta estrategia legal, muchos barrios informales han logrado mejorar su sistema de servicio cloacal, sus instalaciones eléctricas y el alumbrado público, entre otros beneficios.

La urbanización de las villas es quizás la problemática con más repercusión en la Ciudad de Buenos Aires, por la cantidad de habitantes que se encuentran habitándolas, pero también porque constituye una de las luchas históricas que lleva más de medio siglo en permanente disputa. Esto conlleva que, conflicto mediante, se abra un debate en los medios, principalmente cuando de ocupación de tierras se trata. El conflicto por la toma del Parque Indoamericano en el año 2010 o el más reciente conflicto de tomas de tierras en la Villa 20, adquieren una mediatización importante y allí es donde pueden identificarse algunas de las consignas de luchas y de los discursos del gobierno local. En estos conflictos, además de la exigencia de los ocupantes por ser incorporados en los programas estatales de urbanización de villas, se han podido identificar consignas por parte de aquellos que habitan los barrios aledaños (villas y conjuntos urbanos construidos por el gobierno local décadas atrás) tendientes a realizar una distinción entre pobladores de origen nacional y aquellos que provienen de países limítrofes. Esta distinción fundamenta un recorte entre legítimos mercedores de una vivienda estatal en su condición de ciudadanos argentinos y el no derecho de aquellos que provienen de otros países, obviamente

bajo un discurso xenófobo alimentado por el propio Jefe de Gobierno, Mauricio Macri¹⁶. Es decir que, en las disputas por el acceso a una vivienda digna en los últimos años, se han instalado diversos discursos que apuntan a construir legítimos “beneficiarios” de los programas estatales.

El conflicto más reciente en relación a la lucha de los movimientos villeros, ha sido la instalación frente al obelisco en la denominada Carpa Villera por parte de la Corriente Villera Independiente. Los actores involucrados en esta ocupación reclamaban a partir de una huelga de hambre, su incorporación al listado de villas contempladas por el Gobierno local para ser urbanizadas en los próximos años.

Como mencionábamos anteriormente, en la Provincia de Buenos Aires, a las reivindicaciones por la vivienda digna se le suman aquellas por mejorar las condiciones de infraestructura en los asentamientos y por conseguir la titularidad definitiva de los terrenos ocupados. Gran parte de la provincia se ha conformado a partir de ocupaciones de terrenos desde fines de la década del '70 y hasta la actualidad. Una experiencia significativa en estas luchas ha sido la reciente actuación de un grupo de intelectuales vinculados al estudio de conflictos urbanos en distintas universidades junto con organizaciones sociales y legisladores, quienes conforman una red denominada “Habitar Argentina”¹⁷. Desde allí se proponen “generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y el hábitat” y existen diversos proyectos de ley que trabajan sobre propuestas vinculadas a: desalojos y alquileres; regularización dominial; vivienda y producción social del hábitat y planificación territorial. Uno de ellos, ha sido el proyecto de ley por un acceso justo al hábitat en la Provincia de Buenos Aires, que fue aprobado por la legislatura provincial en el año 2013 y cuya implementación se encuentra actualmente en discusión. Los conceptos que han sido incluidos en el texto de esta ley dan cuenta de las consignas que se han ido sumando a las recientes luchas, a partir de las acciones de los movimientos sociales pero también a partir de la articulación con la academia, como son las consignas de: “gestión democrática de la ciudad”, “función social de la propiedad”, “reparto equitativo de cargas y beneficios”, “derecho a la ciudad y a la vivienda”.

En resumen, las luchas por la vivienda de los últimos años en el AMBA tienen como protagonistas a los sectores sociales históricamente desfavorecidos y que han sufrido el impacto de las reformas neoliberales, principalmente aquellas referidas al ámbito laboral como la flexibilización laboral, el incremento del desempleo y la precarización laboral¹⁸. Los sectores populares, que históricamente se asentaron en los hábitats más vulnerables como las villas, asentamientos, conventillos, hoteles y pensiones, se han incrementado a medida que se deterioraron las condiciones materiales de vida en el AMBA y, en paralelo, crecieron y se diversificaron las luchas. En la actualidad algunas de ellas retoman estrategias que se vienen desplegando en las últimas décadas como la ocupación de terrenos o de viviendas construidas por el Estado pero destinadas a otras poblaciones. Retoman también la consigna del derecho a la vivienda y al suelo urbano y le suman nuevas, vinculadas a las exigencias por mejorar sus condiciones materiales de vida y que se abren hacia nuevos aspectos del habitar la ciudad, como las condiciones de infraestructura, el acceso a los servicios urbanos, a la propiedad de la tierra,

¹⁷ Un trabajo muy interesante que recoge y analiza los discursos que se desplegaron a partir del conflicto de la toma del Parque Indoamericano es el siguiente: Colectivo Simbiosis Cultural. (2011). *Vecinocracia (re) tomando la ciudad*. Publicación del taller hacer ciudad. Buenos Aires. Tinta limón ediciones y Editorial Retazos.

¹⁷ Toda la información acerca de este espacio puede encontrarse en: www.habitarargentina.blogspot.com.

¹⁸ Un acercamiento a los datos estadísticos en relación a las condiciones de vida en estos territorios puede obtenerse a partir de los datos censales disponibles en Argentina. Algunos trabajos académicos los retoman y problematizan. Recomendamos la lectura de: Zapata, Cecilia (2012). “Repuesta local a un déficit habitacional local.” En, Revista *Astrolabio*, 8. CIECS-CONICET. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

entre otras. Quizás en los últimos años, el componente más novedoso han sido las condiciones ambientales de las poblaciones de villas y asentamientos y su correlato en las condiciones de vida de las familias que allí habitan, como un efecto de diversos conflictos urbanos que se desataron en los últimos años, como lo es el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, con la obligatoriedad de relocalizar a las familias que viven sobre el denominado Camino de Sirga en la Ciudad de Buenos Aires o de poblaciones gravemente afectadas por las condiciones ambientales como Villa Inflamable en la Provincia de Buenos Aires.

También se registra en los últimos años una creciente incidencia del Poder Judicial y de diversos organismos de control, como las Defensorías del Pueblo, en la resolución de los conflictos vinculados al derecho a la ciudad como los mencionados en estas líneas, principalmente en cuanto a la relocalización de familias.

Todas estas instancias de reivindicación de los derechos adquiridos por parte de los sectores populares dan cuenta de las conquistas realizadas. Más allá del nivel de alcance o de éxito, los villeros han logrado institucionalizar sus demandas en la agenda pública, haciendo de su tipología habitacional un ícono de la precariedad urbana. Han logrado desde el retorno de la democracia cristalizar una relación de fuerzas que ha llevado a un cambio de paradigma frente a la política de erradicación hacia una de radicación in situ. Han logrado que sus instituciones sean reconocidas por el Poder Judicial local y este les ha garantizado un lugar legítimo para proyectarse hacia la sociedad. Ha brindado de esta forma una cierta institucionalización de un andamiaje organizativo que hoy funciona a modo de soporte para su enunciación como una parte más de la ciudad.

4. EL PAPEL DEL “ESPACIO” EN LA PRODUCCIÓN DE LA CIUDAD Y EN LAS LUCHAS POR LA VIVIENDA

Entendemos que el papel del espacio en la producción de la ciudad y en las luchas por la vivienda es múltiple y complejo; las formas y procesos de base espacial aparecen como resultados y a la vez como condicionantes.

Si bien la manera en que el espacio es conceptualizado y operativizado en la investigación social varía mucho de unos autores a otros, hay una serie de puntos de coincidencia respecto a su papel en los fenómenos urbanos en general y habitacionales en particular.

En primer lugar, el espacio representa el soporte material de los fenómenos urbanos. Aunque este enunciado irremediamente remite a un denso e inconcluso debate filosófico que se extendió a lo largo de los siglos XVIII-XIX, podría empero afirmarse que el espacio se recupera (explícitamente o no) a través de diferentes conceptos: espacio (a secas), lugar, región, territorio, escenario, suelo urbano, entre otros. En este punto la dimensión espacial no sólo “refleja” los devenires de las luchas y fenómenos urbanos, sino que los posibilita, constriñe, condiciona, incluso determina.

Al entender la vivienda no como un artefacto físico aislado, sino como un producto relacional y urbanamente imbricado (Jaramillo, 1994), que requiere de un entorno urbano apropiado para ser “habitabile” y “socioculturalmente aceptable”, las características del espacio urbano resultan parte substancial de lo que se ha dado en llamar tempranamente “servicios habitacionales” (Yujnovsky, 1984), o simplemente entorno, hábitat o barrio. El espacio resulta entonces condicionante a través de las características del llamado medio físico-natural (zonas ambientalmente vulnerables), a la vez que por elementos, fenómenos y efectos socioculturales previos, ya producidos, y que se denominan de diversa manera según diferentes autores: “rugosidades” (Santos, 1996), “inercias” (Correa, 1995), etc. De esta manera, en Argentina, una parte importante de los nuevos asentamientos informales producidos durante los años 2003-2013 en el Área metropolitana de Buenos Aires se emplazan sobre terrenos ambientalmente vulnerables, las más de las veces zonas

bajas inundables, líneas de drenaje, etc., con lo cual, a pesar de los diversos grados de consolidación edilicia y urbanística que posteriormente estos barrios alcanzan, la demanda/preocupación por el tema de las inundaciones representa una constante en las reivindicaciones de los pobladores. Lo mismo vale que el problema de base sea por cualquier otro problema ambiental urbano distinto a las inundaciones (aludes, sismos, falta de agua, contaminación, etc.). Por otro lado, más allá de estos condicionantes del medio físico-natural, aparecen una serie de elementos, procesos y efectos provenientes de la dinámica de la sociedad y la ciudad. La estructura urbana, que con una compleja historia de expansión metropolitana, implantación selectiva de infraestructura, concentración de grupos sociales, etc., determina que algunas zonas/franjas/puntos tengan una mejor (o peor) accesibilidad, cobertura de servicios, centralidad, densidad de relaciones humanas, diversidad/homogeneidad social y cultural, etc. En este punto también aparecen entonces una serie de las reivindicaciones que no dependen del artefacto físico habitacional (o vivienda aislada), sino de su situación y relación con este entorno complejo: reclamos por transporte, equipamiento, acceso a redes, etc., que aunque puedan parecer independientes, concurren a la naturaleza compleja del problema de la vivienda. Resulta central entonces el efecto negativo que se genera sobre los grupos desplazados por la gentrificación o, como oportunamente se planteó durante el Seminario de Santiago, sobre los grupos que “nacieron periféricos”. Esto es, a los problemas sociales y de infraestructura que presenta la vivienda precaria central o peri central (sean villas, hoteles y pensiones, inmuebles recuperados, etc.), el contexto de hiper-periferización le agrega vulnerabilidad de acceso a lugares y plazas centrales (en lo económico, político, simbólico) y aislamiento derivado de la extrema homogeneidad social y de calidad de los espacios de socialización e intercambio.

En segundo lugar, el espacio urbano juega un papel determinante sobre el proceso productivo de la vivienda (sea bajo formas capitalistas o no), así como sobre la dinámica del mercado. Resalta entonces la importancia de la renta del suelo, en especial de la renta urbana, entendida como producto de la dinámica y la estructura urbana de la ciudad, así como de políticas y decisiones urbanísticas puntuales. Ciertas zonas incrementan el precio de sus solares o viviendas al compás de la expansión urbana, o de autogestión vecinal de redes de servicios o transporte, a la vez que se relacionan con la suba o baja de las tasas de interés bancarias, que poco tienen que ver con la dinámica de la ciudad. Efectivamente, el acceso al suelo urbano es parte integral del problema de la vivienda, y no resulta casual que una parte importante de las respuestas populares termine por aceptar la periferización extrema o intersticial (sobre zonas peri centrales, pero marginales desde la consolidación urbana) ante la clausura que genera el mercado formal del suelo. Tampoco se debería desestimar el condicionante que representa el suelo urbano para los planes y políticas públicas de vivienda y hábitat; en Argentina pueden encontrarse ejemplo notables en el caso de las dificultades que debieron afrontar las cooperativas de autogestión para la vivienda de la Ley 341, las decisiones de emplazamiento del Plan Federal de Viviendas, o los efectos generados de manera atomizada en el caso de los beneficiarios del Programa PROCREAR. En este mismo punto, también se considera relevante contemplar el efecto económico y técnico-productivo que genera la sujeción de la vivienda al suelo urbano; esto es, a diferencia de muchas otras mercancías capitalistas que son producidas bajo formas industriales modernas, de producción en serie, etc., en la producción del “artefacto vivienda”, su producción “in situ” coadyuva a que aún perduren formas propias de la producción artesanal, con rígidas secuenciaciones temporales (condicionadas por el clima, la topografía) y de baja composición orgánica del capital, donde aún sobreviven numerosos oficios agremiados especializados (albañiles, yeseros, electricistas, plomeros, carpinteros, pintores, etc.).

En tercer lugar, la noción del espacio entendido como territorio, es decir un espacio definido y delimitado a partir de relaciones de poder (Lopes de Souza, 1996), ha sido frecuentemente recuperada por los movimientos sociales urbanos que de una u otra manera abordan las luchas

por la vivienda en Argentina. Dentro de estos espacios de lucha, el “territorio” es recuperado como ámbito y/o recurso clave de supervivencia de los sectores populares (afianzando lazos de solidaridad, allegamiento, autoproducción, etc.), pero a la vez de acumulación política. Algunos movimientos de filiación marxista incluso entienden que en un contexto de creciente exclusión de los sectores populares del circuito productivo superior y formal, la forma sindical perdería fuerza, siendo el ámbito territorial el bastión “natural” de resistencia, pasando entonces de la interrupción de la producción como táctica (huelga), a la interrupción de la circulación o estabilidad de los productos, servicios o condiciones de la producción (piquete).

5. REFLEXIONES FINALES

A partir del recorrido realizado hasta aquí nos parece adecuado analizar estas luchas priorizando una reconstrucción del complejo entramado de actores que participa en ellas, desde distintos posicionamientos y con mayor o menores posibilidades de decidir e incidir en su resolución. Considerando además que habitamos ciudades profundamente desiguales, en las cuales las acciones de actores privados y también de las distintas instancias estatales, no hacen más que reforzar e incrementar la desigualdad ya existente. Sin embargo, si bien pueden identificarse ciertas tendencias a partir de los años '70 y a partir de las medidas neoliberales mencionadas, consideramos que cada conflicto desatado retoma aspectos que ya vienen formando parte de las luchas históricas –a modo de repertorio– y también introduce nuevas cuestiones propias de la coyuntura en la cual se despliegan. Por otro lado, no es imposible comprenderlos de modo separado respecto de las intervenciones estatales que se vienen llevando a cabo en estos territorios.

En resumen, consideramos que sería importante analizar los conflictos urbanos partiendo de comprenderlos como parte de la ciudad neoliberal y añadir a este análisis la singular trama de actores que interactúa, así como la específica coyuntura política que favorece que este conflicto se instale en cierto momento y lugar histórico –y no en otro–. En este sentido, la perspectiva etnográfica es clave en la elucidación de los múltiples sentidos que circulan y en el avance hacia el entendimiento de las tramas de poder subyacentes.

BILIOGRAFÍA

- Arqueros Mejica, S; Calderón, C; Jauri, N; Ramos, J; Vitale, P y Yacovino, M.P. 2013. “La justicia mirada desde las ciencias sociales a partir de su rol en las demandas colectivas de las villas de la ciudad”. En, Bercovich, L. y Maurino, G. (coord), *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, Ed. EUDEBA, Buenos Aires. (pp. 155 a 172)
- Carman, M. 2006. *Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.
- Colectivo Simbiosis Cultural. 2011. *Vecinocracia (re) tomando la ciudad*. Publicación del taller hacer ciudad. Buenos Aires. Tinta limón ediciones y Editorial Retazos.
- Cravino, M. C. 1998. “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo” en 1º Congreso virtual de Antropología y Arqueología.
- Correa. 1995. “Espacio: Un Concepto clave de la Geografía”. En: Dos Santos, Gomes y Correa (Org.). *Geografía: Concepto y Temas*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand.
- Cuenya, B. 2005. “Cambios, logros y conflictos en la Política de Vivienda en Argentina hacia fines del Siglo XX”. En *Boletín CF+S, Notas para entender el mercado inmobiliario*, 29/30. España. Instituto Juan de Herrera.

- Dunowicz, R. & Boselli, T. 2011. "Habitar en la vivienda social de Buenos Aires. 1905-2005". En, Borthagaray, J.M. (Comp.), *Habitar Buenos Aires. Las Manzanas, los lotes y las casas*. Buenos Aires: Editorial SCA y CPAU.
- Feijóo, M. C. 2003. *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE), Segunda edición ampliada.
- Grassi, Estela. 2003. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década Infame (I)*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Jauri, N. 2011. *La política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires y la experiencia de los residentes de la villa del Bajo Flores frente a los procesos de relocalización in situ*. Trabajo de tesis de Maestría en Políticas Sociales, UBA. Buenos Aires.
- Jaramillo, S. 1994. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: IGAC- UNIANDES.
- López, E. 2002. "Políticas Habitacionales e Intervención social". *Revista Margen*, 26.
- Oszlak, O. 1991. *Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudio CEDES. ED. Humanitas.
- Pírez, P. 2009. "Introducción". En, Pírez, P (Editor) *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: OLACHI.
- Rizzo, C. 2010. "Políticas públicas y estrategias populares en relación a la problemática habitacional en la Argentina (1910-2009)". *Revista Regional de Trabajo Social*, 48. (pp. 18-25).
- Santos, M. 1996. *La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Yujnovsky, O. 1984. *Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Colección Estudios Políticos y Sociales. Volumen 1. GEL.
- Zapata, Ma. C. 2012. *Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad?* Tesis para optar por el título de Magister en Administración Pública.