

Titulo: Porosidad urbana y apertura barrial como claves del derecho a la ciudad. El caso de la fragmentación socio-territorial de Buenos Aires y sus modelos de re-planificación emergentes

Categoría: 5.3. Investigación y teoría.

Area tematica: Urbanismo-Habitat social

Resumen

El crecimiento de la fragmentación socio-territorial en las ciudades del sur ha motivado múltiples esfuerzos para asegurar el derecho de los pobres a acceder a los servicios urbanos y a sus redes de progreso. El fracaso de la planificación en resolver el problema ha dado lugar a la informalidad como principal mecanismo de generación de hábitat popular. Una amplia bibliografía reciente propone la informalidad como medio natural de producción de hábitat social, transformando los modelos de planificación territorial. Ya no se busca la "solución" del problema sino su remediación a partir de intervenciones puntuales, con amplio consenso de los involucrados.

Estadísticas globales sobre el crecimiento de los "slums" y la identificación de "buenas practicas" tienden a presentar "soluciones" al problema de la fragmentación, fuera de sus contextos. Este trabajo compara la evolución histórica de cuatro áreas segregadas de Buenos Aires, creadas como loteos económicos, luego objetos de grandes inversiones publicas en vivienda y finalmente receptor de importantes contingentes de asentamientos informales, con la intención de descubrir la combinación de factores que llevaron a crear condiciones de vida que, lejos de tender a facilitar el progresivo cumplimiento de derechos, produjeron exactamente lo opuesto.

Dos factores identificados como claves, porosidad urbana y apertura barrial, procuran proporcionar claves para entender las causas de la fragmentación y expansión de la informalidad, midiendo el progreso del derecho a la ciudad. La clave para entender el aporte de la porosidad y la apertura radica en que ambos factores tienden naturalmente redistribuir la renta urbana, eje central para la promoción del derecho a la ciudad. Finalmente el trabajo analiza los distintos modelos de re-planificación emergentes en cada uno de los casos estudiados, considerando en que medida los mismos resultan superadores de las estrategias fallidas aplicadas en el pasado.

Introducción: El derecho a la ciudad, entre planificación e informalidad.

Los fundamentos del derecho a la ciudad sostienen (Art. 1 Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, 2004) que “todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminación de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, sexual o religiosa...”. El derecho a la ciudad es definido como el “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”. Existen además artículos que específicamente obligan a los gobiernos locales a respetar la función social de la propiedad urbana (artículo II), mencionando específicamente la protección de grupos vulnerables de diversa naturaleza (emergencias o pobres estructurales), el compromiso social del sector privado, el impulso de las economías solidarias, políticas impositivas progresivas, y la obligación del Estado de desarrollar procesos de planificación urbana en los que los sectores populares participen activamente.

Tales definiciones obligan a reconsiderar el tema frente a la expansión de la informalidad, antes combatido como un mal a extirpar de las ciudades, modernamente comienza a reconocerse como un medio de paliar la grave situación de los pobres. Distintos a décadas anteriores donde los asentamientos informales tenían como destino último inevitable la erradicación, actualmente tanto en ámbitos académicos como de gestión se impone cada vez más la idea de trabajar con la informalidad como un fenómeno sobre el cual intervenir para mejorarlo, pero sin pretender como antes, cambiar estructuralmente sus condiciones de reproducción. Se trata cada vez más de entender mejor como los pobres desarrollan estrategias de supervivencia, y en función de ellas diseñar políticas de Estado que sirvan para su promoción.

De esta manera la informalidad comienza a ser entendida como un medio posible de abordar la cuestión del derecho a la vivienda y la ciudad. Las ciudades del sur comienzan a repensar su identidad no ya solo en función de su crecimiento formal, sino sobre todo en función de la expansión de su informalidad, que en muchos casos es donde vive la mayoría de la población, y donde se requiere con mayor urgencia inversiones del Estado. Este cambio de rumbo en las estrategias de planificación significa un relajamiento de los controles y mayor tolerancia a la proliferación de los asentamientos informales, asumiendo la imposibilidad de detener su crecimiento.

Las estadísticas de crecimiento de los asentamientos informales en las ciudades del sur presentan un crecimiento sostenido (UN Hábitat, 2009) con diferencias importantes por regiones. Mientras que el promedio en los países en desarrollo es del 36,5%¹ de la población urbana viviendo en asentamientos informales, la África sub-Sahariana se destaca por alcanzar 62,2%, seguido por el sur de Asia con 42,9%, el sudeste Asiático con 27,5%, y Latinoamérica con 27%. Los países mejor posicionados en cuanto a este indicador son Oceanía, con 24,1%, Asia del Oeste, 24% y el norte de África, con 14,5%. Estas estadísticas evidencian que independientemente del perfil económico de cada región, existen condiciones sociales y normativas que hacen que la informalidad tiende a crecer con mayor celeridad y con rasgos socio-territoriales particulares, en contextos diferentes.

¹ Considerando una población urbana (2005) de 2.219.811.000 y una población viviendo en slums de 810.441.000 personas

Históricamente, para revertir esta situación, se ha apelado a distintos mecanismos que articulados en la forma de planes generaron ciudades porosas, que tendieron naturalmente a la diversidad, con barrios abiertos que facilitaron la interacción entre sectores sociales. Esto ha sido verificado en diferentes investigaciones (para el caso de Buenos Aires ver Torres, 1991, 2001) que dan cuenta de la evolución socio-territorial desde los años 1940, midiendo el indicador de hacinamiento contenido en los censos desde aquella época, deduciendo del mismo niveles sociales construyendo así “mapas sociales²”. Estos procesos no hubieran ocurrido, de no existir mecanismos que teniendo en claro los postulados de salud pública, desarrollaron normativas específicas para tal fin. Estas escuelas de urbanismo tuvieron una base ideológica muy contundente: El higienismo. El higienismo tenía en claro que el crecimiento de las ciudades sin los adecuados servicios de infraestructura como agua, cloacas, drenajes, etc. conducía directamente a la proliferación de epidemias y que era necesario construir organismos públicos de planificación encargados de regular el crecimiento de las ciudades, en función de la disponibilidad de recursos.

Esta uniformidad en la provisión de los servicios si bien no evitaba la reproducción de fenómenos de segregación de principios y mediados de siglo, impedía ciertamente el crecimiento de la brecha socio-territorial que se produce hacia fin de siglo, en la que enormes porcentajes de población viven en condiciones de salubridad que hubieran sido inimaginables 100 años antes. La provisión de servicios facilitó el asentamiento formal de poblaciones de escasos recursos, inmigrantes externos e internos, obreros, etc., quienes hicieron ciudades porosas con estructuras barriales abiertas. Tal porosidad y apertura constituyeron mecanismos para que la renta urbana tendiese naturalmente a distribuirse en el conjunto de la población y no concentrarse en sectores privilegiados. Es decir que el fenómeno de urbanización, entendido como la construcción colectiva del hábitat antropizado, fue el medio para generar y distribuir las ventajas económicas, sociales y culturales creadas por la ciudad con un principio de equidad para con todos sus habitantes. Y este proceso natural de redistribución de recursos, no por la generosidad de nadie en particular, sino porque el propio proceso de ordenamiento territorial llevaba a eso, era el fundamento de lo que hoy conocemos como “derecho a la ciudad”.

La pérdida de tal porosidad y apertura de fin de siglo no son sino resultado de la desaparición de los instrumentos de planificación, legitimada por cuestiones de salud pública, los cuales procuraban intervenir complementariamente en cuestiones de normativas y de obras públicas. La ausencia de un instrumento que específicamente aborde la cuestión de la fragmentación socio-territorial, como el planeamiento en sus diferentes modalidades, tradicional o estratégico, llevó a su paulatino reemplazo por la informalidad, legitimado ciertamente por su representatividad popular. Pero la racionalidad propia del plan tiende a estar ausente en la turbulencia social de los procesos urbanos informales. Más allá del romanticismo en torno a la informalidad, la realidad es que reproduce las mismas condiciones de competencia por espacios que el mercado, pero absolutamente desregulado, donde solo prima la ley del más fuerte.

² Tales “mapas sociales” reflejan el nivel de porosidad de ciertas ciudades como Buenos Aires donde podía comprobarse territorialmente el proceso de ascenso social que se estaba produciendo, del cual las infraestructuras urbanas constituyeron un recurso imprescindible.

El derecho a la ciudad ha sido entendido en forma diferente en distintos contextos. En los países industrializados, han logrado por distintos medios resolver el problema del “derecho a la vivienda” desarrollando una industria de la construcción competitiva y pujante que produjo suficientes unidades a precios accesibles para satisfacer la demanda de su población, en verdad se trata de una ampliación de derechos en el sentido de incorporar la variable de localización en la formulación de programas habitacionales sociales. Legislaciones urbanísticas como en el caso de los Países Bajos³ obligan a toda nueva urbanización incorporar un porcentaje dirigido a sectores populares, como asimismo reglamenta la localización de tales construcciones según los planes de densificación urbana y provisión de la red de transporte público. Esto ilustra la búsqueda por concretar el derecho de todos los ciudadanos de acceder a la estructura de la ciudad como clave de igualdad de oportunidades. Pero en los países del sur, el hecho de no resolver el problema del déficit de vivienda, hace que el desafío de cumplir con el derecho a la ciudad se torne aun mas errático. En África Subsahariana, donde las tasas de crecimiento de los asentamientos informales son mayores que en el resto del mundo, el derecho a la ciudad es resistido por las autoridades. Mecanismos ya perimidos como la erradicación se sigue practicando con frecuencia. Pero es importante entender el contexto, donde las ciudades se ven permanentemente penetradas por la informalidad, alimentada por la migración rural, que conforman nuevos asentamientos estructurados en función de etnias, cuyas implicancias políticas y sociales suelen ser conflictivas y desestabilizadoras de la autoridad local.

En América Latina, aunque la situación entre la informalidad y la formalidad tiende a ser más balanceada, y los gobiernos ya no aplican políticas de erradicación forzada, el derecho a la ciudad tiende a ser igualmente una asignatura pendiente. La confinación de enormes sectores urbanos en enclaves aislados, donde solo acceden a medios mínimos de supervivencia reproduce condiciones de enorme violencia que terminan repercutiendo en la seguridad de la ciudad en su conjunto⁴. Este crecimiento de la inseguridad, asociado en buena medida a la imposibilidad de acceder a enormes áreas, genera nuevas presiones para expulsar la ciudad, a través de mecanismos tales como la renovación urbana, construcción de complejos sociales, etc.

Una posible caracterización de ciudades en función de la proporción y características de sus asentamientos informales es propuesta por UN Hábitat (UN Hábitat, 2009). Plantea que existen las denominadas “Ciudades Marginales” (slum cities), aquellas en las que prevalecen los asentamientos informales frente a la ciudad formal; las “ciudades con pobres aislados” (the isolated underclass) las cuales se trata de asentamientos informales altamente visibles, pero aislados y con una relación altamente conflictiva con sus entornos; y finalmente las ciudades con los pobres en sus márgenes (poverty at the margins) que se caracterizan por un nivel bajo o moderado de prevalencia de asentamientos informales. Esta caracterización es tanto aplicable a la contextualización de las distintas regiones del mundo, como a la diferenciación entre las distintas regiones de una metrópoli. El caso de Buenos Aires es ilustrativo de esta segunda opción.

³ Ver la legislación reciente VINEX.

⁴ Bien es documentada por la prensa internacional los episodios de enfrentamientos entre bandas en Río de Janeiro, inmovilizando al conjunto de la ciudad, o el desborde de la inseguridad en México DF, Caracas o Buenos Aires.

Evolución de la metrópoli de Buenos Aires

El caso de Buenos Aires es paradigmático por ser una ciudad que desde su origen tendió naturalmente a desarrollar patrones urbanos porosos, mixturando clases sociales y usos de suelo, creando un mosaico muy amplio de población migrante de prácticamente todas las regiones del mundo. Pero en las últimas décadas, el fenómeno de la globalización introdujo cambios drásticos en su gestión urbanística que favorecieron la expulsión de los pobres. Por su composición multicultural, desde muy temprano tendió a la diversidad de tejidos urbanos y a la densificación de áreas para permitir que los sectores menos pudientes pudieran ubicarse dentro del radio servido por los servicios públicos básicos, agua, cloaca, educación y salud pública. Este legado higienista, muy importante en Buenos Aires, le valió ocupar uno de los primeros lugares a principio de siglo XX de disponer de buenos servicios de transporte público, educación y salud pública gratuitos y de buena calidad⁵.

Ya en la primera mitad del siglo XX, y siguiendo después de la segunda guerra mundial, una batería de políticas claramente dirigidas a facilitar el asentamiento permanente y formal de los sectores populares, se fundamentó en el subsidio al transporte público y promoción de loteos baratos. Buenos Aires consolida así su perfil de ciudad diversa y extiende su área metropolitana a partir de un tejido medianamente uniforme en lo social, repitiendo una matriz típica de lotes con viviendas auto construidas y servicios públicos provistos o bien por el Estado o por autogestión comunitaria. El crecimiento de la ciudad en este periodo refleja un alto nivel de compacidad como porosidad (figura 1).

Figura 1. Buenos Aires, 1910



Fuente: www.atlasambientaldebuenosaires.com

Pero la mayor oferta de hábitat accesible para las clases populares, junto a la demanda de empleo industrial atrajo enormes contingentes de población rural con un porcentaje que no pudiéndose alojar adecuadamente, dieron origen al fenómeno de las “villas de emergencia”. Es interesante notar que en el momento en que surgieran nadie percibía el problema como algo que permanecería en el tiempo, dada la movilidad social ascendente de la época. En los planes gubernamentales no se preveía que el fenómeno de las villas se transformarían en algo permanente, y la denominación de “emergencia” per se, les daba el carácter de transitoriedad, hasta que la provisión de viviendas permanentes resolvería el problema. A pesar del surgimiento de las villas la ciudad seguía creciendo en forma compacta y porosa, con barrios abiertos que se relacionaban fluidamente entre sí (figura 2)

⁵ Ejemplos elocuentes de esto es el trazado de la red de subterráneos y trenes que en Buenos Aires ya servía a la metrópoli en toda su extensión ya en 1916.

Figura 2, Buenos Aires, 1948



Fuente: www.atlasambientaldebuenosaires.com

Ya pasada la mitad de siglo, la situación de las villas miserias fue motivo de preocupación y los ideales de los derechos humanos acunados después de la segunda guerra mundial dieron impulso al “derecho a la vivienda” como obligación de los estados. Los gobiernos deciden que la mejor forma de resolver el problema es llevar adelante una política de construcción masiva de complejos de vivienda social. Hacia 1970 la metrópoli de Buenos disponía de una cantidad significativa de complejos habitacionales, construidos por el Estado y diversas organizaciones sociales, como asimismo dotaba de infraestructura básica, como agua y saneamiento, además de medios de acceso como autopistas. Es entre 1967 y 1983 cuando se produce la mayor cantidad de viviendas en la ciudad de Buenos Aires, y puntualmente la mayor parte se localiza en la zona sur (ver tabla I). En los periodos subsiguientes puede reconocerse una merma significativa en el promedio de viviendas construidas, como asimismo una brecha marcada entre los objetivos a los cuales se dirigiera la política habitacional, y los objetivos de los planes urbanos.

Tabla 1.

Período	Obras	Viviendas	Promedio vivienda-año	Densidad promedio	Localización	
					Norte	Sur
1907-1945	19	6365	335	557	1475	4890
1946-1955	8	5148	643	352	1604	3544
1956-1966	8	6466	808	675	420	6046
1967-1983	10	13656	1365	918	441	13215
1984-1997	35	9672	276	1502	592	9080
Total					4352	36775

Dunowicz & Hasse, elaborado según Censos Nacionales; 2001.

Mientras el FONAVI continuo buscando solucionar el problema habitacional a partir de generar mayor oferta habitacional, en realidad financiando clases medias pobres, pero prácticamente sin modificar la situación de los sectores mas vulnerables, las instituciones de planeamiento tendieron a prácticamente desentenderse de la cuestión, ahora en manos de oficinas especializadas en producción habitacional, concentrándose cada vez mas en resolver problemas de infraestructuras y funcionamiento del sistema urbano, escasamente relacionado con las crecientes diferencias entre sectores sociales. La dictadura militar agregaría además un componente: La persecución ideológica de oponentes políticos, aplicando mecanismos de erradicación compulsiva de las villas miserias de la capital federal expulsándolas a la periferia metropolitana.

La década del 80 registra los intentos de resolver la cuestión del hábitat popular a partir de nuevas ideas, tales como los lotes con servicios, evidenciando un reconocimiento de hecho de la imposibilidad de resolver la cuestión solo construyendo unidades a las que los pobres no pueden acceder. La década del 90 reconoce directamente la imposibilidad del Estado de resolver la cuestión e intenta privatizar el tema, introduciendo la variable de la inversión privada como herramienta estratégica para generar un mercado sustentable, con capacidad de auto-reproducirse, desligando así al Estado de gastos que no podría sostener a lo largo del tiempo. A nivel internacional, los congresos Hábitat II (Estambul 1996) y Hábitat II +5 (Nueva Cork, 2001) plantearon un conjunto de recomendaciones respecto a las mejores formas de llevar adelante el derecho a la vivienda, y lo que después (2004) sería el derecho a la ciudad, a través de “enfoques posibilitadores” (enabling approach). Estos enfoques plantean que más que insistir con demandar al Estado la solución del problema era necesario que este no actúe en forma aislada sino que involucre en sus esfuerzos al sector privado y no gubernamental como socios. El tema es muy controversial dado que implica pasar de la concepción del Estado como el único instrumento para llevar adelante transformaciones sociales, para concebir al Estado como un actor importante, pero no el único en un proceso de cambio positivo. En este sentido, la integración del tema habitacional con la cuestión urbana vuelve a ocupar un lugar central en los intentos por retomar el control urbano en dirección del cumplimiento de pautas de derechos humanos.

En este contexto puede reconocerse la aparición del Plan Urbano Ambiental, como un instrumento de planificación que contiene dicho bagaje conceptual, añadida la cuestión ambiental, vinculada a la sustentabilidad, el cual plantea intervenir en Buenos Aires en forma integral, incluyendo la cuestión habitacional. Sucesivos diagnósticos arrojaron luz sobre diferentes dimensiones temáticas, pero son modificar esencialmente ni la estructura de los programas habitacionales en curso, como ni tampoco la estructura de regulación del desarrollo urbano, conocido como Código de planeamiento urbano. La estructura de los programas habitacionales responde a tres formas de intervención, heredadas y reinterpretadas de las acciones del pasado: La construcción de complejos habitacionales, en general mas pequeños, procurando así evitar el impacto negativo de los construidos a mitad de siglo, las obras que estimulan la generación de ofertas para sectores medios, introduciendo mecanismos de articulación con el sector privado, aunque nunca suficientemente como para que este comparta riesgos; la protección de áreas de preservación de identidades históricas, como es el caso de los conventillos, y la re-urbanización de villas miserias, expresando el reconocimiento de la informalidad como alternativa legítima de defensa del derecho a la ciudad, y el rol del Estado favoreciendo su cumplimiento a través de acciones concretas.

Por parte del código de planeamiento urbano, la estructura conceptual continua siendo esencialmente la misma desde su origen: Regular volúmenes edificados, usos de suelo y volumétricas, con algunos cambios relevantes como la expulsión de la industria fuera de la ciudad de Buenos Aires, a parques industriales en la extrema periferia, y la reciente densificación de barrios antes exclusivos, favoreciendo la reproducción de inversiones inmobiliarias rentísticas.

Finalmente, en los 90s la introducción de inversión extranjera neta produce el efecto de mejoramiento de ciertas zonas, con su correlato de expansión de la informalidad empeorando las condiciones sociales y ambientales de otras zonas, creando el fenómeno conocido como “ciudad dual” (Cicolella,1999). Este fenomeno se refleja territorialmente con un crecimiento de la inversion tanto publica como privada en la zona norte y una desinversion total en las zonas sur y oeste de la metropoli.

Coincidentemente, la dinamica inmobiliaria tiende a trasladar poblaciones pobres al sur y el oeste, concentrando los sectores de mayores recursos en la zona norte, denominada por algunos investigadores como el corredor de modernidad y riqueza (Pirez, 2002) pues es donde se implantan las empresas y residencias con mayor despliegue tecnologico, presentando sus credenciales de ciudadania universal. Esta situacion puede apreciarse claramente por las estadisticas de crecimiento y concentracion de la informalidad en las distintas regiones (tabla 2). La brecha socio-territorial alcanza niveles inéditos en este periodo que culmina con la crisis institucional de 2001⁶.

Tabla 2. Asentamientos informales en municipios de la RMBA (1991)

				Población total		Población en villas		%			
Ciudad de Buenos Aires				3.300.000		61.500		1,86			
Zona Sur				Zona Oeste				Zona Norte			
Distrito	Poblacn Total	Población en villas	%	Distrito	Población total	Población en villas	%	Distrito	Población total	Población en villas	%
Almirante Brown	449.018	13.885	3	Matanza	1.120.088	80.000	7,1	Vicente López	289.505	9.016	3,1
Avellan	344.991	33.480	9,7	Morón	643.553	9.022	1,4	San Isidro	299.023	17.761	3,0
Lanas	468.561	62.580	13,3	Merlo	390.042	3.244	0,8	San Fernando	141.063	14.528	10,2
L Zamora	574.330	40.972	7,1	Moreno	285.643	2.275	0,7	Tigre	254.723	18.804	7,3
Quilmes	511.234	65.369	12,7					3 Febrero	349.376	12.316	3,5
Florencio Varela	294.625	8.313	2,8					San Martín	406.809	45.843	11,2
Berazat	244.083	6.897	2,8					Sarmiento	652.969	19.028	2,91
Echeverria	273.807	4.484	0,17								
Total	3160.649	235.980	7,4		2.439.326	94.541	3,8		2.393.468	137.296	5,7

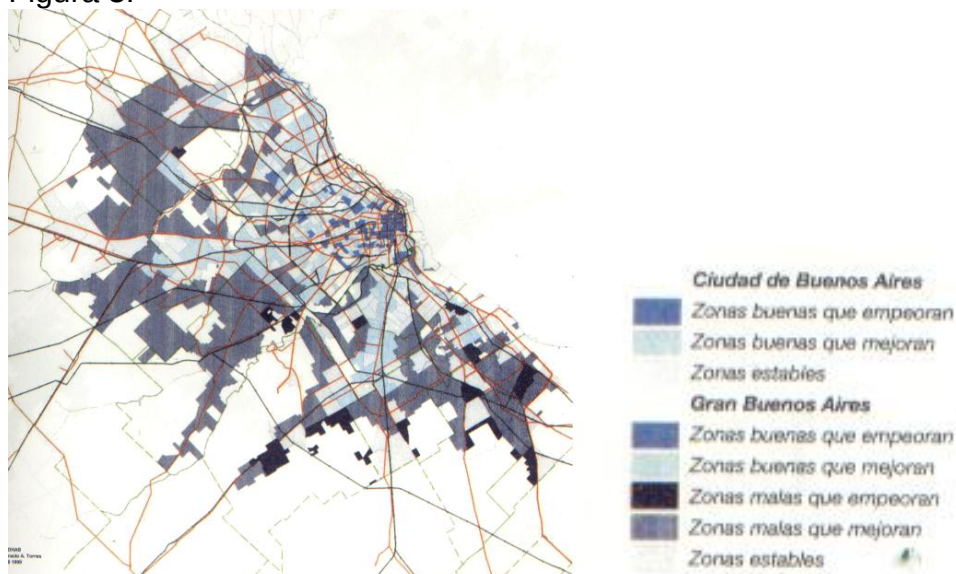
Fuentes: Indec (1991) Programa Arraigo (1996). PUA (1998). Elaboración del autor.

En este periodo puede reconocerse procesos de mejoramiento y empeoramiento de territorios, resultado de la combinacion de distintos factores, motorizados por la busqueda de distintos sectores de apropiarse de la renta urbana generada a partir de estas transformaciones territoriales. El patron de porosidad de decadas anteriores dio entonces lugar a una situacion de fragmentacion, medido por la brecha socio-territorial descrita antes entre grandes regiones urbanas. Puede observarse en la figura 3, un gradiente que va de zonas buenas que empeoran en el centro de la ciudad, y zonas malas que mejoran en la extrema periferia, como consecuencia de la irrupción del fenómeno inmobiliario de construcción de casas de campo y “country clubs” o como Horacio Torres las denominaría “la periferizacion de las elites” (Torres, 1999).

⁶ Crisis que produciria el record de la caída de cinco presidentes en el transcurso de una semana.

Este fenomeno de los country clubs en la extrema periferia rodeados de asentamientos informales donde generalmente se aloja la poblacion proveedora de servicios diversos a los countries, refleja en forma extrema el fenomeno de la fragmentacion, haciendo desaparecer el concepto mismo de urbanidad. La renta urbana generada por el aglomeramiento de sectores pudentes, por una parte, y sectores populares, totalmente separados y controlados por muros y dispositivos de cierres, solo beneficia a los desarrolladores inmobiliarios. Pero las "externalidades" de esta situacion, tanto en terminos sociales como el crecimiento de la pobreza y la marginalidad; o economicos, como la desinversion y falta de oportunidades de generacion de ingresos, o ambientales, como los fenomenos de las inundaciones por asentamientos implantados en areas inundables, son absorbidos por los sectores mas vulnerables.

Figura 3.



Fuente: Plan Urbano Ambiental. 2001

Esta suerte de “mosaico” de territorios que en décadas pasadas había tendido a ser mas homogéneo en lo social, se refleja también en la disparidad en las medidas de hacinamiento (figura 4), cuya repercusión en los patrones de salud publica marcan una tendencia peligrosa hacia la proliferación de determinadas patologías entre las poblaciones mas pobres que viven en malas condiciones de vivienda y en asentamientos informales que se caracterizan por su falta de infraestructura.

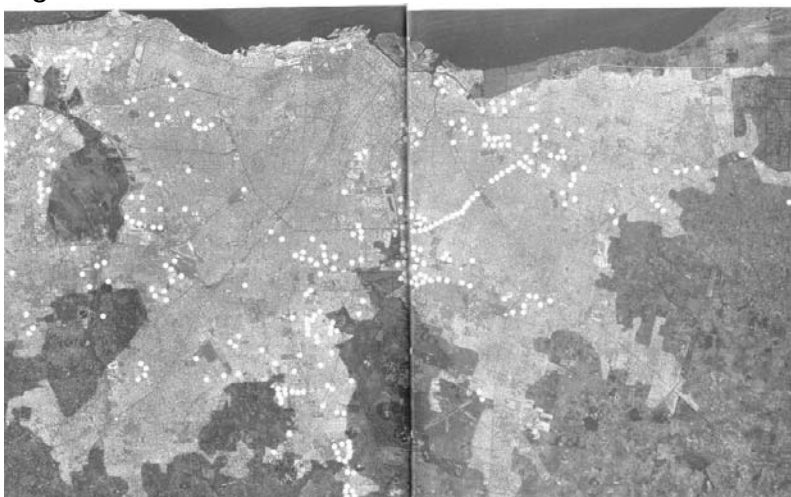
Figura 4.



Fuente: Plan Urbano Ambiental. 2001

Como resultado se produce un crecimiento explosivo de nuevas villas y asentamientos populares (figura 5), los cuales tienden a concentrarse siguiendo la misma logica de segregacion descripta antes, en la zona sur y Oeste.

Figura 5.



Fuente: Plan Arraigo. Ministerio de Infraestructura de la Nación (Argentina)

El último periodo corresponde a la post-crisis y se extiende hasta el presente. Se caracteriza por el crecimiento económico, favorecido por la devaluación del peso frente al dólar. Desde el Estado se plantean grandes planes habitacionales, invocando el derecho a la vivienda, pero repitiendo el esquema de los complejos habitacionales que, reproduce la lógica de la segregación de los sectores populares. Mas allá de la merma transitoria del desempleo, no se registra en el periodo una mejora sustantiva de las condiciones sociales, y si en cambio un crecimiento de la pobreza hacia el final del periodo⁷.

Una forma de medir la transformación metropolitana consiste en aplicar un indicador de porosidad. La erradicación compulsiva fue una forma de mostrar gestión efectiva, planteando una estructura urbana, al menos de la ciudad de Buenos Aires, impermeable a la informalidad. En su momento este era un indicador positivo. Pero el tiempo mostraría el error de trasladar poblaciones a áreas remotas donde difícilmente tienden a mejorar sus condiciones de progreso, aun cuando recibieran una vivienda. Los periodos posteriores, aunque tolerantes frente a la informalidad, también tendieron a aislar los asentamientos, alrededor de los cuales comenzaron a erigirse barreras sociales que devinieron en límites físicos. Esta paradoja de mayor porosidad, pero al mismo tiempo también mayor aislamiento de las poblaciones viviendo informalmente produjo el crecimiento de la brecha socio-territorial, profundizando exponencialmente lo que era una segregación urbana admisible. Los pobres, aunque viviendo en condiciones temporarias, al acceder a zonas urbanas centrales, acceden a posibilidades de empleo, generación de ingresos, servicios sociales, en particular salud y educación. Pero ante el nuevo escenario, quedan confinados a espacios altamente fragmentados, discriminados y difícilmente insertos en redes sociales más allá de su espacio de marginalidad.

⁷ Según distintos análisis, las villas y asentamientos han crecido un 20% en los últimos 10 años en Buenos Aires, estimándose que llegan 11 familias por días a las villas. Los migrantes de países limítrofes representan 70% de la población (BBC Mundo. 18 de Junio de 2009).

Los casos de estudio: Las áreas excluidas, del centro a la periferia

La intención al seleccionar áreas segregadas de Buenos Aires es indagar como sus respectivos procesos de urbanización derivaron en segregación socio-territorial, incluyendo especialmente las obras públicas, y por otra parte, identificar que estrategias, tanto del Estado como de las propias poblaciones afectadas, tendieron a generar mecanismos que facilitaron el acceso de grupos vulnerables a servicios urbanos. Procurando superar la visión estrecha del tema, solo focalizado en la informalidad, la selección de casos busco, por el contrario, incluir también los complejos habitacionales y los barrios surgidos por loteos baratos. De este modo, las áreas seleccionadas incluyen un gradiente de hábitat popular que va desde lo formal a lo informal, con matices diferentes que representan las alternativas que disponen los pobres para acceder a distintas formas de alojamiento, analizando sus ventajas y desventajas.

La comparación de estos sectores localizados en distintas áreas, mas o menos próximos al centro de la ciudad, permite verificar la hipótesis respecto a como sus respectivos niveles de porosidad y apertura, resultado de su evolución socio-territorial, influyen en sus posibilidades de desarrollo y acceso a los servicios, urbanos. Cada caso presenta distintos tamaños de población, superficies y densidades (tabla 3), receptores de paradigmas distintos de planificación aplicados en distintos momentos históricos, creando distintas configuraciones socio-territoriales. Los cuatro casos elegidos, aunque muy diferentes entre si, comparten su cualidad de áreas degradadas, donde conviven habitantes informales (villas miserias, asentamientos, propiedades usurpadas, etc.) con complejos habitacionales y loteos económicos. Esta convivencia entre distintos sectores sociales es resultado de procesos de urbanización en los que las políticas públicas alentaron el asentamiento de nuevos grupos en los bordes de los complejos y lentamente ocuparon el espacio vacío disponible, más allá de sus condiciones ambientales. El gradiente de densidad en cada caso, refleja las enormes diferencias en la intensidad del uso del suelo, influyendo en el costo de las infraestructuras básicas, y según las tipologías de viviendas adoptadas, también en el indicador de hacinamiento.

Tabla 3.

	Habitantes	Superficie (has)	Densidad promedio (hab-has)
Soldati	412280	1160	355,41
Zagala	219432	1200	182,86
Cuartel V	188605	4140	45,55
Barrio Padre Varela	15000	800	18,75

Estos esquemas de planificación mas recientes, intervención del Estado en la construcción de vivienda y equipamiento, resultaron contradictorios con los planteos de principios de siglo que simplemente proveían servicios públicos troncales para todos los habitantes y cada barrio desarrollaba sus propias estrategias de autoconstrucción o comunitarias para la provisión domiciliaria de los servicios. Los sectores seleccionados, a partir de su variación en la localización (figura 6), reflejan distintas relaciones entre el Estado y las distintas poblaciones de bajos ingresos, creando múltiples topologías habitacionales. Cada caso, por su inserción diferencial en la metrópoli y por el perfil particular de su población, desarrolló estrategias específicas de supervivencia que

pueden reconocerse en la estructura territorial resultante. Aunque parecidos, los cuatro casos son esencialmente muy diferentes proporcionando cada uno insumos muy importantes para entender como los pobres logran insertarse en las estructuras metropolitanas para sobrevivir, y como sus entornos de clase también baja o medio-baja, desarrollan filtros de diferenciación, o directamente establecen barreras con la informalidad.

Figure 6.



Los casos representan distintas inserciones en la metrópoli. Su comparación pone a prueba la hipótesis de correlación entre porosidad y apertura barrial con condiciones de salubridad, acceso a los servicios, en síntesis, con el ideal del acceso a la ciudad. Las implicancias de tales correlaciones pueden reconocerse en variables como acceso a la salud y a la educación, como en las condiciones de vida de la población informal y de su entorno. El análisis de sus procesos históricos de urbanización dan cuenta de sus respectivos procesos de segregación, indagando que factores en la historia de cada sector influyeron en la configuración de determinadas condiciones de bordes, tanto físicos como sociales y simbólicos, determinando sus distintos niveles de apertura o cerramiento con respecto a sus entornos. Desentrañar las razones particulares a partir de las cuales un determinado sector derivó en condiciones de aislamiento o de apertura es crucial para explicar en que medida se verifica la correlación con la cuestión de la porosidad urbana.

El caso de Soldati es característico de un enclave localizado estratégicamente en la ciudad a poca distancia del centro metropolitano (figura 7). En teoría el acceso del sector a la salud, educación y medios de generación de ingreso tendería ser óptima y representaría el ideal del acceso de los pobres a las redes de promoción social y desarrollo que ofrece la ciudad central. Así se pensaba cuando se construyeron los grandes complejos habitacionales sociales en los 60s, concentrando una enorme población de bajos ingresos en lo que era por entonces un barrio obrero de baja densidad. La implantación de estos complejos, lejos de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, favoreció la atracción de asentamientos informales en los espacios vacantes en derredor. La porosidad tradicional del barrio, en el que convivían obreros y personal técnico de distinto nivel, dio lugar a la homogenización impuesta por el complejo habitacional, por una parte y los asentamientos informales que rápidamente se extendieron por la zona, por la otra parte. El área actualmente se encuentra totalmente aislada, cercada por enormes espacios verdes, complejos industriales, villas y asentamientos que la separan física y socialmente del resto de la ciudad.

Es un caso típico de baja porosidad, dado que en la zona solo residen sectores pobres que aunque logran vivir dentro del territorio de la ciudad de Buenos Aires, se encuentra confinados al aislamiento más extremo. Los complejos, diseñados como entidades autónomas contribuyeron a reproducir estas condiciones de aislamiento favoreciendo la fragmentación socio-territorial. La combinación de baja porosidad y encerramiento obligó a los organismos de planeamiento a buscar estrategias que tiendan a revertir esta situación, planteándose el trazado de nuevos medios de transporte, tal como el caso del pre-metro, de modo de facilitar la vinculación del sector con el resto de la ciudad, en particular con el centro. Por otra parte, de modo de prevenir la expansión de los asentamientos informales, se practicaron ejercicios de transferencia permanente de población informal a nuevos sitios, con resultados desbastadores para las escasas posibilidades de progreso de sus habitantes.

Figura 7.



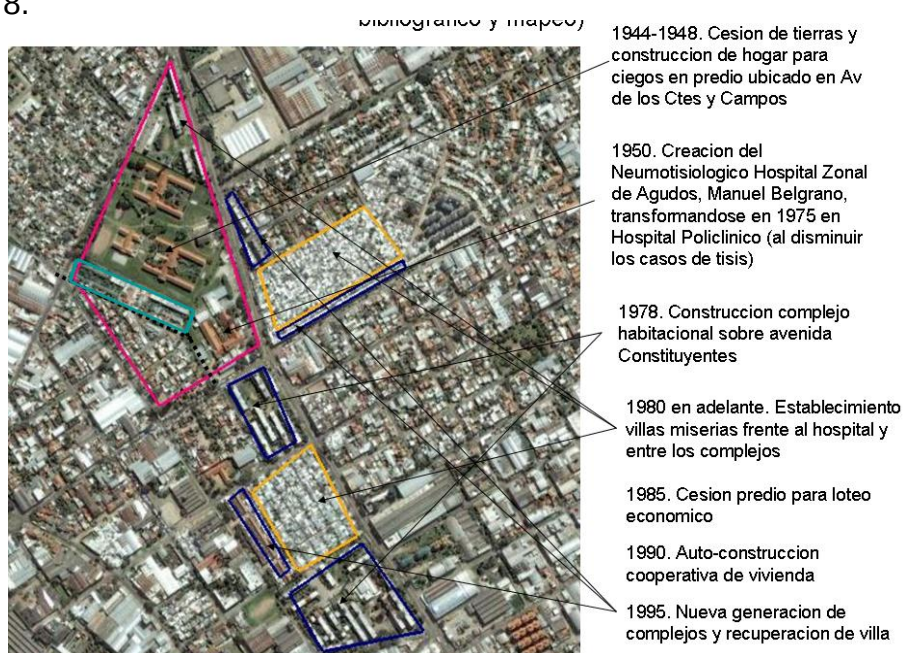
El segundo caso, el de Villa Zagala, (figura 8) entre los municipios de Vicente López y San Martín, se inserta en la primera corona metropolitana, y aunque reproduce condiciones de enclave tal como Soldati, mantiene una interacción física y social con su entorno, que revela una apertura mayor, lo cual favorece el acceso de los habitantes informales a la educación y la salud. Su nivel de porosidad es medio, por contener a su interior diversas formas de hábitat popular, formal e informal, rodeado de viviendas auto-construidas en loteo barato. Por ubicarse fuera de la ciudad central, en el primer cordón metropolitano, tiende a encontrarse parcialmente segregado, limitado por un distrito dominado por las industrias y grandes predios como el batallón de Ingenieros del Ejército.

Pero su mayor nivel de apertura con los barrios que lo rodean, más allá de la conflictividad natural de la convivencia entre sectores sociales con niveles distintos, logra un balance favorable para las condiciones de vida de los sectores vulnerables. La evolución urbanística del sector, pasando de ser una zona de quintas a alojar loteos de vivienda económica, y grandes inversiones del Estado como un hospital zonal, un hogar de ciegos y un batallón militar,

terminaron por configurar una estructura territorial con características muy definidas. Al igual que en Soldati, la implantación de sucesivos complejos habitacionales, alojando a población erradicada de villas miserias, dio pie a procesos de urbanización informal en sus inmediaciones, generando estructuras territoriales fragmentadas, entre las cuales el nivel de interacción tiende a ser mínimo. El crecimiento de la inseguridad y la permanente situación de confrontación hicieron que la zona se transformara en un área de riesgo, aumentando los mecanismos de seguridad que naturalmente tendieron a restringir los niveles de apertura barrial.

Múltiples estrategias desde el estado fueron desplegadas para revertir esta situación. Por una parte, se realizaron procesos de recuperación de villas, demoliendo parcialmente algunas de las villas y re-alojando a sus habitantes en construcciones permanentes repitiendo el esquema de complejos habitacionales. También se practicaron estrategias de construcción e fachadas falsas en los bordes de las villas como forma de introducir un sentido de orden y delimitar mejor lo público (la calle) de lo semi-privado (los corredores dentro de la villa). También se apeló a la utilización de suelo que perteneciera originalmente al hospital y el Hogar de ciegos para construir vivienda social por parte de cooperativas autogestionarias de vivienda. El resultado de estas diversas iniciativas fue una densificación significativa del sector, con un alto nivel de hacinamiento y escasos espacios verdes para recreación.

Figura 8.



Cuartel V, en Moreno, ya en la extrema periferia (figura 9), plantea una localización más desventajosa, pero una apertura mayor que el caso de Villa Zagala y de Soldati, al disponer de interacción con otros barrios populares, que le proporciona ventajas competitivas relevantes para su desarrollo. Cuartel V fue originalmente una urbanización de lotes baratos impulsada por el Estado en los 70s, ocupados por familias erradicadas de las villas de emergencia de capital federal. Durante los 80s, FONAVI llevó adelante una serie de obras, también para población erradicada de otras zonas, quienes desarrollaran procesos de auto-construcción. Algunas iniciativas de asentamientos informales se produjeron en áreas estratégicas, tales como las próximas a las grandes autopistas y espacios residuales, de baja calidad ambiental.

La proporción entre áreas informales y las urbanizadas formalmente es sorprendentemente a favor de las formales. Es que en verdad, el bajo costo del suelo y el nivel de organización comunitaria que reduce el costo de los servicios básicos influye favorablemente en los esquemas de producción formal de hábitat popular, con un nivel de acceso restringido a los servicios públicos, en particular salud que se encuentra servido por hospitales públicos apartados por lo menos 20 Km. y difícilmente accesibles a través de las principales rutas. El buen nivel de organización comunitaria logro la creación de una red importante de centro de asistencia primaria (las “salitas”) que visitadas dos veces a la semana por profesionales de la salud, proporcionan un sistema relativamente eficiente de cobertura social.

El sector a su vez se ha caracterizado en las ultimas décadas por el desarrollo de iniciativas sociales dirigidas a paliar su situación de segregación respecto al resto de la ciudad, tales como el caso de la creación de un servicio publico de transporte gerenciado por una cooperativa, y provisión de la red de gas natural realizado por una articulación de una organización no gubernamental. Estas iniciativas han reducido ciertamente la desconexión de los habitantes con el resto de la ciudad, facilitando el acceso a precios afrontables a los servicios urbanos, y a distintas posibilidades de empleo y generación de ingresos en la ciudad consolidada. El sector, tiende a ser naturalmente poroso, al albergar múltiples topologías de hábitat popular, y al mismo tiempo cada uno de estos barrios tienden a ser suficientemente abiertos como para permitir la interacción fluida entre ellos.

Figura 9



El barrio padre Varela, en Lujan, emplazado en el borde rural (figura 10), presenta una inserción en la estructura metropolitana altamente desventajosa para los sectores populares, ya que además de ser periférico, se vincula con ciudad de lujan únicamente a través de una calle de tierra. Si bien el barrio posee un alto nivel de apertura, no existiendo prácticamente bordes físicos que establezcan un limite, sin embargo, el hecho de ser una zona apartada habitada por sectores populares establece un limite social de hecho pues es u área a la que normalmente solo van los propios residentes.

La historia del barrio repite en alguna medida la de Moreno, una urbanización de lotes baratos, impulsados principalmente por organizaciones no gubernamentales, pero donde los bajos salarios de los residentes en buena medida por su mala inserción en la estructura metropolitana, resulta en el gasto de un alto porcentaje de sus salarios en cubrir solo sus gastos de transporte.

Las perspectivas de progreso en el área son ciertamente limitadas, agravadas por el hecho de no disponer de adecuadas dotaciones de infraestructuras, ni equipamientos como salud o educación. Las estrategias de ordenamiento territorial han tendido generalmente a surgir desde la asistencia social por parte de organizaciones de beneficencia y esto ha repercutido en el perfil social del barrio que lejos de generar estrategias propias, consensuadas, en general ha tendido a resultar pasivo respecto a la mejor forma para tender al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Figura 10.



Estas distintas variables utilizadas para comparar los sectores seleccionados son presentadas en forma sintética en la tabla 4, la cual, da cuenta del rol jugado por la porosidad y la apertura en cada caso, en la formulación de políticas públicas, que articuladas con estrategias populares de supervivencia resultaron en la conformación de estructuras territoriales particulares, impactando en sus estándares de salud pública, como factor fundamental del derecho a la ciudad. La tabla compara la proporción de territorio ocupado por hábitat formal e informal, la estructura urbana resultante de la evolución en sus procesos de urbanización comentados, los respectivos gradientes de porosidad y apertura, medidos en función del mapa social⁸ y la apertura barrial, en función de las barreras identificadas en sus límites y medidas de su nivel de interacción con sus entornos⁹.

⁸ Construido en función del indicador de hacinamiento.

⁹ Identificadas en función de estadísticas de transporte y entrevistas a los residentes.

Tabla 4.

	Proporción formal-informal	Estructura urbana actual	Gradiente		Estándar salud publica (hacinamiento)
			Porosidad	Apertura	
Soldati	Equilibrado, con predominancia informal	Aislamiento por predios vacíos y autopistas	Bajo	Bajo (barreras físicas y simbólicas)	Alto hacinamiento. Frecuente proliferación de epidemias. Baja cobertura hospitalaria
Villa Zagala	Equilibrado, con predominancia informal	Conectividad a través de avenida, rodeada de informalidad	Medio. Multiplicidad de formas de hábitat diferentes	Bajo. Cada subunidad territorial tiende a cerrarse y funcionar en forma autónoma.	Medio-bajo. Riesgo de proliferación de epidemias. Acceso a servicios de hospital zonal.
Cuartel V	Con predominancia formal (lotes baratos de a poco con servicios)	Localización periférica en la metrópoli, conectividad a través de autopistas	Medio. Múltiples formas de hábitat popular diferentes.	Media. Fluida interacción entre unidades barriales.	Hacinamiento medio. Buenos estándares de salud. Accesibilidad restringida a servicios de salud
Barrio Padre Varela	Con predominancia formal (lotes baratos sin servicios).	Localización periférica y aislada del respecto de la metrópoli.	Bajo. Los sectores populares responden en general a la misma pauta de exclusión	Media, restringida. El sector funciona como dormitorio de sectores populares que trabajan en la ciudad.	Hacinamiento medio-bajo. Muy baja cobertura de servicio de salud.

La tabla refleja, en primer termino, que la correlación formalidad-informalidad mantiene una relación directa con la localización. Mientras una localización es mas céntrica mas tendencia puede verificarse a la informalidad, lo cual es lógico considerando que es donde mayor posibilidades de progreso hay, pero contradice la lógica de la marginalidad de áreas periféricas tienden a ser ocupadas informalmente¹⁰.

Las estructuras urbanas influyen decisivamente en la porosidad urbana y la apertura barrial. En la medida en que un sector urbano se encuentra rodeado de grandes predios, como áreas verdes o zonas industriales, como el caso de Soldati y Zagala, tienden a reproducir patrones residenciales que tienden a ser homogéneos, de bajo ingreso, difícilmente atrayendo sectores con mayores ingresos porque la propia estructura física del barrio se encuentra bloqueada en su expansión natural. Lo mismo ocurre con la apertura, en la medida en que múltiples sub-areas reproducen lógicas de introspección, aun cuando todos compartan similares niveles sociales, diferencias de educación, cultura o localismos influirán minando su interacción. El caso de Cuartel V es ejemplar

¹⁰ Aunque ninguno de los casos trato con este fenómeno, si puede mencionarse que el fenómeno existe puntualmente en las inmediaciones de los country clubs, donde tiende a asentarse informalmente poblaciones de bajos ingresos que otorgan servicios a los countries, los cuales totalmente amurallados presentan el extremo mas violento de la fragmentación y brecha entre ricos y pobres. .

pues su inserción en la estructura metropolitana es compleja pues ubicarse en un medio casi rural. No obstante sus posibilidades de generar servicios públicos tales como transporte o redes de gas, le permite sortear tales dificultades y generar un tejido urbano poroso, donde convive la diversidad, con barrios con niveles notables de apertura e interacción entre ellos. Padre Varela ejemplifica el caso extremo, en el que aun localizado en la extrema periferia el tejido resultante tienen baja porosidad y la apertura barrial es restringida por su conexión desventajosa con el resto de la metrópolis. Es decir que la porosidad también se relaciona con la localización. Los extremos tienden a disponer de baja porosidad, pues reproducen situaciones homogéneas de hábitat popular. En cuanto a la apertura, la localización céntrica tiende a ser más cerrada.

Por otra parte, la relación entre localización, informalidad y la salud pública no es necesariamente lineal, sino que se encuentra decididamente mediada por los conceptos de porosidad y de apertura barrial. Puede verificarse que la localización mas céntrica, y por ende con mejores accesos a servicios de salud publica, puede no necesariamente reflejar menores estándares, caso como se observa en el caso de Soldati que, aunque estratégicamente emplazado a metros del centro, sus habitantes resultan recurrentemente afectados por epidemias que devienen de sus condiciones de alto hacinamiento y ambiente degradado que los rodean¹¹. Muy diferente, el caso del barrio padre Varela se encuentra ubicado en una mala localización, lejos de los servicios urbanos, pero menos propenso a epidemias a causa de hacinamiento o malas condiciones ambientales. Notablemente, tanto centro como periferias tienden a enfrentar problemáticas sanitarias parecidas, con la diferencia que en la periferia, el difícil acceso a los servicios de salud agrava aun mas las cosas. La localización en la primera y segunda corona, tienden a presentar situaciones mejores de hacinamiento, con lo cual puede preverse una mejor situación en cuanto la salud publica, como asimismo su inserción en la estructura metropolitana, aunque con problemas de distancia en el caso de Cuartel V, les da acceso a los servicios de salud. Es decir que el derecho a la ciudad no se relaciona necesariamente con la mayor o menor proximidad física al centro, sino que es mas complejo: Se relaciona con una combinación de factores, entre los que porosidad y apertura contribuyen insumos cruciales, pues al generar diversidad social permite el financiamiento natural de infraestructuras y equipamientos que, de otro modo, cuando toda población es de muy bajos ingresos, resulta imposible de financiar, excepto con subsidios muy importantes.

Por otra parte resulta interesante observar de que manera existen interrelaciones entre la informalidad y la salud publica, pues analizando la evolución de cada sector puede reconocerse que el surgimiento de la informalidad, con su marcada expansión en los 90s, significo el deterioro inmediato de los patrones de salud publica, reproduciendo condiciones propicias para la proliferación de enfermedades que antes no existían. Un caso paradigmático es el de Villa Zagala, donde la implantación del hospital zonal de Agudos, originalmente un hospital de tuberculosos, logro controlar y reducir la enfermedad a mitad de siglo XX, transformándose posteriormente en hospital zonal de agudos. La proliferación de villas miserias en su entorno, en la

¹¹ Tuvo una amplia repercusión mediática crisis de epidemias de hepatitis en las villas de Soldati que motivaron la intervención de Jueces Federales para ordenar al Estado la inmediata intervención proveyendo medicinas gratuitas y otorgando subsidios para alimentación y vivienda (Clarín, 2007).

segunda mitad de siglo, le dio al hospital un rol clave en la identificación de múltiples patologías directamente relacionadas con la pobreza, desarrollando programas especiales de prevención de salud¹². La proximidad física de la implantación del hospital con la marginalidad ha generado múltiples problemas de seguridad que en distintos momentos ha derivado en crisis que han llevado a la paralización del servicio como protesta a las autoridades para asegurar condiciones laborales mínimas para el personal¹³. El relevamiento realizado identifica en la implantación del hospital un espacio fundamental de promoción social, al servir como soporte territorial de múltiples redes e iniciativas de atención a los sectores vulnerables residentes en la zona. Es decir que, de alguna manera el propio espacio del hospital público funciona como un factor de porosidad y apertura barrial, pues al igual que la escuela pública, aunque cada vez menos es la que convoca a distintas clases sociales, o al menos las clases medias y bajas, usuarias del servicio.

Caracterización del hábitat popular.

Una caracterización de los sectores vulnerables de la metrópoli de Buenos Aires, fundamentada en sus características habitacionales que emana del estudio de casos contiene:

- 1) Los habitantes de las villas miserias (de generación histórica, tratándose generalmente de individuos que se fueron asentando informalmente en determinada área sin permiso.
- 2) Los habitantes de asentamientos (se trata de sectores organizados que ocupan informalmente un predio, todos juntos, con la vocación de adquirir derechos en algún momento, previendo trazados que faciliten su regularización a futuro;
- 3) Los ocupantes ilegales de propiedades (conocidos popularmente como “ocupas”), quienes especulan con permanecer en el predio la mayor cantidad de tiempo posible, pero su perfil es definitivamente transitorio;
- 4) Los beneficiarios de complejos habitacionales y planes sociales del Estado, (quienes generalmente son sectores de clase media-baja, con conexiones políticas, o pertenecientes a algún sector que accede a los planes);
- 5) Los complejos contruidos recuperando parte del terreno de la villa, dirigidos a alojar a su propia población. 6) Los que consiguen comprar un lote barato y auto-construir su vivienda con esfuerzo propio o recibiendo alguna ayuda de ONGs o cooperativas de auto-construcción.

Obviamente, cada una de estas subcategorías de los casos seleccionados plantean ventajas y desventajas desde el punto de vista del progreso en relación al mayor o menor cumplimiento del derecho a la ciudad. Su síntesis (tabla 5), permite reconocer las características propias de cada caso, como asimismo el patrón urbano resultante, facilitando la consideración de sus respectivas implicancias en termino de acceso a los servicios urbanos, a condiciones de salud pública aceptable, y a la ciudad en general.

¹² Ha sido bien documentada la experiencia del Hospital zonal de Agudos Manuel Belgrano, quien durante los 90s desarrollara una estrategia de “hospital de puertas abiertas”, en las que se emplazaran centro de salud en las villas de la zona, procurando la identificación y tratamiento temprano de patologías asociadas a la pobreza.

¹³ Durante los últimos años, frecuentes asaltos al personal médico y de enfermería han derivado en protestas y manifestaciones, incluyendo el corte de rutas, en reclamo por mayor seguridad.

Tabla 5

Tipo de población vulnerable	Características	Patrón territorial
1) Habitante villa miseria	Individuos o familias ocupando una casilla en forma temporaria. Pudo observarse que en general los villeros tienden a alquilar casillas con tiempos de rotación variables. En general tienden a buscar salir de la villa.	
2) Habitante asentamiento informal	Son grupos sociales consolidados que tienen un nivel de organización importante, entre otras cosas para promover la regularización de sus lotes. Sus trazas geométricas ayudan a este propósito	
3) "Ocupas"	Son grupos marginales que suelen operar a partir de organizaciones que proveen información sobre oportunidades de ocupación de inmuebles. Revisten carácter de alquileres temporarios	
4) Habitantes de complejos	Cumplen con estándares de clase media-baja. Suelen disponer de medios de generación de ingresos permanentes. Dependiendo del grupo social residentes, pueden estar organizados o no, reflejado en el mantenimiento de los edificios	
5) Los que reciben unidades en complejos construidos en terrenos recuperados de la villa	Son villeros devenidos en habitantes de complejos en los mismos terrenos. En general responden a lealtades políticas partidarias	
6) Auto-construtores en loteos baratos	Son familias de escasos recursos que lograron adquirir o heredados un lote, donde auto-construyeron sus viviendas, y continúan construyendo para las nuevas generaciones densificando el lote	

Cada una de estas topologías presenta desafíos particulares al objetivo de remoción de aquellos obstáculos que les impide acceder plenamente al derecho a la ciudad, sus servicios y sus diferentes medios de progreso. Asimismo, cada una refleja condiciones de porosidad urbana, según donde se ubiquen y reproducen características propias de mayor o menor apertura barrial.

Los villeros son un caso clásico, muy documentado, de alojamiento económico para sectores recién arribados a la ciudad. Heredero de la tradición de los inmigrantes y los conventillos, los villeros generalmente se organizan muy provisoriamente para generar condiciones de vida mínima (accesos, estructuras edilicias provisorias, a veces agua potable, saneamiento, etc.); pero presentando carencias marcadas, enfatizadas por altas densidades y hacinamientos, que generan riesgos de expansión de enfermedades diversas. La imposibilidad de acceder sino a través de pasillos muy angostos (figura 11) y el patrón territorial totalmente orgánico, impide en buena medida su regularización, condenando el sector a ser transitorio. Las estrategias planificadas para intervenir en las villas incluyo inicialmente la erradicación forzada, al principio para dar lugar a formas mas consensuadas como el caso de la recuperación de villas en las que se demuele una parte y en su lugar se construyen edificios sociales donde alojar a las familias antes asentadas en la villa. También se intentaron diversas formas con en el caso de Zagala de recuperación de fachadas que junto con el involucramiento de distintos sectores, con centro en el hospital, plantearon varios ejercicios de planeamiento participativo, todavía con resultados inciertos.

Figura 11. Villa miseria en Villa Zagala



Los asentamientos, en cambio, desde su origen contienen la aspiración de regularización y adquirir derechos de tenencia de suelo, bajo diversos regimenes. Para los villeros, dada su características de hábitat totalmente introvertido, con escasa relación con sus entornos barriales, los costos de insumos básicos, tal como artículos de primera necesidad suelen presentar precios muy elevados, dado por la especulación resultante del monopolio de pocos comercios en la villa, manejados además por la pauta de ventas fiada, terminan siendo enormes erogaciones para las familias pobres.

Los ocupantes de asentamientos informales, tienden a gozar de mejores condiciones ambientales que los villeros, al configurar patrones territoriales mas ordenados, y por ende, con mayores posibilidades de adquirir a futuro títulos de propiedad, seguido de servicios públicos tales como agua y cloacas. El problema suele radicar en el hecho que justamente por tratarse de urbanizaciones informales, tienden a no cumplir en absoluto los estándares mínimos de reserva de espacio para servicios públicos, tales como emplazamiento de escuelas, espacios verdes, etc., constituyendo espacios hacinados, que terminan confinados a su propia lógica marginal de inserción en la ciudad. Por otro lado, dado que se trata de un fenómeno mas reciente (alrededor de los '80s) tiende a ubicarse en el segundo cordón metropolitano, razón por la cual resultan excluidos por localización. A diferencia de las villas al tratarse de espacios territoriales importantes, la cesión de la tierra tiende a ser mas difícil, ya que suele comprometer decisiones que trascienden lo estatal y suele involucrar propietarios privados quienes en el proceso legal por la tenencia de la tierra puede llevar años de juicio, tiempo en el cual los residentes tienden a no invertir en el desarrollo de sus parcelas. Los asentamientos presentan mejores condiciones de salud, al disponer de espacios de circulación, pero los altos niveles de hacinamiento y según los casos, las malas condiciones de higiene reproducen igualmente riesgos de epidemias. Es interesante que solo puedan reconocerse tipologías de asentamiento en los casos de Cuartel V y Padre Varela, ambos en la periferia, lo cual revela una relación directa con el precio del suelo que lo hace especialmente apto para situaciones peri-urbanas.

El fenómeno de los “ocupas”, también relativamente mas reciente, propio de fines de los '80s, y sobre todo los '90s, resulta de casos generalmente organizados de toma y ocupación de propiedades generalmente privadas, típicamente grandes galpones e industrias desocupadas como resultado del proceso de industrialización. Las condiciones de vida tienden a ser altamente deficitarias, el nivel de hacinamiento y precariedad muy alto. Un mismo predio intrusado resulta sobreexplotado en su uso, instalando múltiples unidades habitacionales en espacios muy reducidos (figura 13). Pudo verificarse la incidencia de enfermedades específicas relacionadas con este tipo de hábitat (neumonías crónicas, diarreas, cólera, etc.), especialmente por sus malos niveles de ventilación y soleamiento, además de enfermedades psiquiátricas asociadas a la permanente amenaza de desalojo, lo cual implica una inestabilidad permanente que les impide planear ningún tipo de estrategia de desarrollo mas que su subsistencia diaria. Al igual que los villeros los ocupas sufren en sus economías el consumo de artículos de primera necesidad con precios desorbitados, resultante del monopolio impuestos por los escasos comercios que venden bajo formas como el “fiado”¹⁴. Este tipo se registro tanto en Soldati como en Zagala. Típicamente surge ante la oportunidad de inmuebles vacantes en áreas de gran demanda insatisfecha de vivienda de bajos ingresos. Las estrategias aplicadas es la negociación en el mejor de los casos, desarrollando alternativas tales como el mejoramiento y mantenimiento del inmueble a cambio del alquiler, o el desalojo forzado en el peor de los casos.

¹⁴ Fiado es una práctica muy corriente en asentamientos informales que consiste en vender artículos de primera necesidad, cobrándolo a fin de mes. Aunque los precios son superiores a sus competidores, las familias sin recursos frecuentemente deben apelar a esta modalidad por encontrarse muchas veces en situación de no disponer de dinero para cubrir sus gastos más elementales, incluyendo alimentación.

Figura 13. Fabrica tomada por ocupantes informales en Zagala



Los habitantes de complejos habitacionales tienden a gozar de mejores condiciones habitacionales, al disponer de unidades construidas con materiales permanentes, aunque con diversos niveles de mantenimiento. Este nivel de mantenimiento depende en buena medida de la cohesión social de los habitantes del complejo, organizándose para mantener adecuadamente las condiciones edilicias. Notablemente según los complejos puede observarse en que medida los vecinos mantienen las condiciones estéticas de sus edificios como un indicador clave de inserción en la ciudad, o marginalidad. Aunque ventajosos, los complejos reproducen asimismo problemas de segregación e inseguridad, según los casos. Es notoria la diferencia de mantenimiento y limpieza en dos sectores distintos del mismo complejo Soldati (figura 14) reflejando la importancia de la organización comunitaria haciéndola diferencia en las mismas condiciones.

Figura 14. Dos sectores del complejo Soldati



Las estrategias de mejoramiento habitacional en esta topología tienden a encontrarse restringida al mantenimiento, no existiendo operaciones como en otros países¹⁵, de rediseño de los complejos adaptando el stock edilicio a las nuevas necesidades de la población. Si, en cambio se registran casos de demolición de edificios completos por motivos de seguridad por los peligros de demolición generados por la falta de mantenimiento.

¹⁵ En los Países Bajos es frecuente la renovación de antiguos complejos, adaptándolos a las nuevas demandas como es el caso de Bilmemejer, en Ámsterdam.

Los complejos construidos en el marco de proyectos de recuperación de villas, reproducen aun mas problemas al mantener la colindancia física con la informalidad, representando una estrategia emergente de planificación cuya aplicación se ha repetido en distintos casos, como particularmente en Zagala. Pudo observarse en Zagala, que mas allá de los logros de intervenir recuperando parte del territorio informal, la estrategia en ese contexto en particular resulto insuficiente para iniciar procesos sustentables de transformación. Muy rápidamente tales intervenciones resultaron absorbidas por las dinámicas de la informalidad, haciendo que las condiciones de vida en tales complejos continué siendo bajo, con muchos problemas de integración y conflicto con sus entornos. La construcción de tales obras pone en evidencia que la ampliación del stock edilicio no incide en la reproducción de los factores generadores de la informalidad.

Los loteos económicos con viviendas auto construidas reflejan estándares superiores, tanto en lo habitacional como en lo social (figura 15). Las viviendas aunque humildes tienden a disponer de servicios de agua y cloacas apropiados, calidad constructiva aceptable y procesos de ampliación de las viviendas acorde a las necesidades y posibilidades de los vecinos. Aunque en buena medida muchos de estos barrios no se encuentran totalmente integrados a la estructura metropolitana, sino que suelen surgir en zonas poco atractivas, proveen un tipo de hábitat popular que permite el alojamiento aceptable de un enorme numero de vecinos, generalmente con alguna forma de empleo formal, reproduciendo reglas de mercado mas transparentes que las villas o los asentamientos, donde las condiciones de alquiler al ser acuerdos totalmente informales tienden a ser abusivas de las familias mas pobres. El gran problema de estos loteos es la proximidad con las villas y las propiedades ocupadas, creando un escenario de tensión social, que afecta significativamente sus condiciones de vida, y reproduce fenómenos de fragmentación que termina afectando a todos los vecinos. Las condiciones de tenencia de suelo en estos barrios tiende a ser precaria, basados solo en un boleto de compra-venta del lote. Pero la experiencia demuestra que tales documentos son suficientes para asegurar la tenencia y crear seguridad jurídica de modo que los habitantes tengan confianza para invertir en la autoconstrucción de sus viviendas, y en algunos casos como en Cuartel V, también compartir fondos para financiar las infraestructuras comunitarias.

Figura 15. Vivienda auto construida en terrenos barato en Padre Varela



Reflexiones finales

Las distintas consideraciones realizadas a lo largo del trabajo dejan en claro que la cuestión del derecho a la ciudad no se resuelve construyendo más viviendas sociales, ni tampoco permitiendo la reproducción de informalidad en áreas centrales. Su solución requiere de modelos contextualizados que atiendan cuestiones claves tales como el de la porosidad urbana y la apertura barrial, de modo que sirvan de fundamento para desarrollar normativas urbanísticas y obras públicas, ambas complementarias permitiendo la integración social y territorial de los sectores más vulnerables. La ventaja de operar con tales factores es que no solo resultan muy efectivos para monitorear la evolución en las causas del cumplimiento o incumplimiento del derecho a la ciudad, y además resultan claves para intervenir efectivamente en el problema.

El repliegue del planeamiento urbano, a mediados del siglo pasado, resultado de la aplicación de políticas neoliberales de privatización y desregulación del mercado explica en buena medida la expansión de la informalidad y la legítima necesidad de los pobres de acceder a mejores condiciones de vida. Pero el recorrido por los distintos casos de estudio presentados precisamente demuestra que en tales estrategias populares la idea de un plan no puede estar ausente pues de otro modo reproduce otras formas de abusos, y en definitiva no tiende realmente a lograr el progresivamente cumplimiento del derecho a la ciudad, sino exactamente lo contrario.

Una lección importante que los casos proveen es la necesidad de contextualizar la cuestión de la marginalidad y la expulsión de los pobres de la ciudad, para entender cuales son sus causas estructurales. La tendencia a generalizar y desarrollar modelos de intervención aplicables en cualquier contexto, con la exageración inclusive de pretender encontrar “modelos globales de mejoramiento de barrios informales” (slum upgrading) tiende a ser una peligrosa confusión entre las causas de los problemas, como la pobreza en sus diferentes formas, y sus consecuencias, tales como la imposibilidad de enormes porcentajes de habitantes de acceder a soluciones habitacionales acorde a sus posibilidades económicas. Los casos presentados demuestran que aunque las causas de la marginalidad de los sectores populares puedan ser parecidas en los cuatro casos, definitivamente las razones que llevaron a distintas poblaciones a asentarse en indeterminado sitio y desarrollar ciertas estrategias habitacionales, es tan particular, como asimismo los problemas que de ello deriva. La informalidad, aunque es un fenómeno global sin duda, depende de cuestiones muy particulares asociadas a lo local, tales como la cuestión de la renta urbana, y como la inversión pública y las normativas influyen para que tal renta no sea apropiada por sectores minoritarios privilegiados, sino que realmente sirvan para promover el progreso de las mayorías. Pero debe tenerse cuidado con esta línea argumental, pues los casos de Soldati y Zagala reflejan muy bien como grandes inversiones públicas, tales como los complejos habitacionales, bien pueden también contribuir a fragmentar otrora barrios porosos. Por el contrario, barrios mas apartados como el caso de Cuartel V o Padre Varela, en la medida en que logran desarrollar procesos de urbanización con densidades mayores tienden también a generar los recursos para financiar su infraestructura, creando modelos mas apropiados de distribución de la renta urbana, en este caso, generada con el esfuerzo de la comunidad en su conjunto.

Por otra parte, existen los problemas particulares que afectan a los habitantes de una u otra área marginal, que también deben formar parte de todo intento de re-planificación. Para una familia en Soldati, acceder a un edificio o proteger a sus hijos de accidentes al cruzar las autopistas que las circundan, es ciertamente diferente que la preocupación en disponer de un servicio de transporte rápido o barato para los habitantes del barrio padre Varela. Para un vecino de Zagala resolver la situación de inseguridad en la que viven, de modo de asegurar el normal funcionamiento de su hospital, que sirve de base a múltiples estrategias de generación de ingresos y funcionamiento en redes de servicios sociales, es mas importante que la provisión de servicios de transporte, abundantes en la zona por su localización estratégica respecto a la capital federal. Entender la naturaleza de cada sector es fundamental para desentrañar las causas de su exclusión, y en función de ello, intervenir.

Por otra parte, el relevamiento de las condiciones de salud pública creadas por las distintas tipologías de hábitat popular revela el límite de la informalidad para reemplazar al planeamiento territorial como promotor de derechos. Aun cuando los planes logran estimular procesos participativos con la población, la base para cualquier intervención, los mecanismos de reproducción de la informalidad son tan poderosos, tanto del mercado, para oponerse a planes que tiendan a mejorar las condiciones de vida de los mas débiles. Las condiciones de monopolio de distintos productos en el marco de la informalidad generan un círculo vicioso de pobreza al que solo se puede romper a través de programas de educación a largo plazo.

Los casos relevados ponen de manifiesto que intentar resolver el problema a partir de una tipología de hábitat popular en particular, sea esta los complejos habitacionales o la informalidad es reproducir la lógica de fragmentación, planeando la ciudad por partes. Se impone en cambio entender la dinámica entre los distintos tipos de hábitat de la pobreza para en función de sus características particulares construir un plan integrador.

La comparación de la evolución de los sectores desde la perspectiva de la porosidad urbana pone de manifiesto que el avance de la informalidad tiende a homogeneizar los sectores, haciéndolos menos porosos y menos abiertos, surgiendo barreras físicas y sociales que restringen la interacción entre barrios, inclusive entre subsectores de un mismo barrio popular. El relevamiento realizado proporciona claves para entender que los sectores populares tienden a no interactuar entre si, siendo precisamente esto una limitante central para su desarrollo. Es más fácil que los habitantes de una villa o un asentamiento tiendan a relacionarse con habitantes residentes en áreas lejanas que con la gente de su propio entorno. Esto lleva a la profundización del fenómeno de la ciudad dual, que funciona por partes como un enorme mosaico desconectado entre sus distintos territorios, desarrollando desconfianza y violencia social. No se trata ya de la tradicional "lucha de clases" donde los sectores populares se enfrentan a los sectores acomodados, quienes manejan los destinos de la economía y obtienen las mejores prebendas, sino que se trata cada vez mas de la lucha de "pobres contra pobres". Esta lucha termina agravada por la proliferación de patologías directamente asociada a las condiciones habitacionales de los pobres, transformándose así en una lucha por la supervivencia diaria.

Los modelos de re-planificación emergentes reconocidos en los distintos casos de estudio presentados, tienen algunos rasgos en común dignos de señalar como horizontes hacia donde se dirigen. Por una parte, tienden a ser más participativos. Ya no se conciben intervenciones urbanas de ningún tipo en las que la población directamente vinculada no participe expresando su opinión, o haciendo valer sus derechos. Este componente de participación es central para lograr un ingrediente central para el éxito de los planes: El consenso. Aunque la participación en medios hostiles como el caso de zonas excluidas pueda parecer poco realista, los casos expuestos revelan que la evolución urbanística de los cuatro casos tendió a ser más sustentables en la medida en que trabajaron sobre consensos y no sobre imposiciones. A su vez, un segundo rasgo central es que tienden a ser más focalizados, tanto en tiempo como en espacio. Ya no se trata de proponer el “plan maestro” cuya implementación es a largo plazo, sino que se trata de acciones muy puntuales a corto plazo, pero diseñados con una visión a largo plazo. Finalmente, esta nueva generación de planes tiende a ser mas estratégicos, en cuanto aprovechan todo tipo de dinámicas, incluyendo la informalidad para lograr resultados progresivos. Estas tres nuevas tendencias pueden reconocerse en la vertiente del planeamiento estratégico (Acioly, 2001).

En que medida estos nuevos enfoques de planificación emergentes tienden a resultar superadores de los tradicionales, y podría estimarse que el derecho a la ciudad es un ideal en dirección al cual se esta avanzando es prematuro asegurarlo y los casos expuestos puede que pongan en duda dicho postulado. Pero lo que la comparación de casos deja en claro es que la noción de plan es el único instrumento capaz de intervenir globalmente en las ciudades de modo de generar porosidad, logrando al mismo tiempo apertura barrial, ambos factores fundantes del derecho a la ciudad

Bibliografía

- Acioly, 2001. Planeamiento estrategico: Que hay de nuevo en el ejercicio de la planificacion. En revista “Pobreza Urbana”.
- BBC Mundo. 19 de Junio de 2009. El “boom” de la villa miseria. Valeria Perasso
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Quito 2004
- Cicollela, 1999. Globalizacion y Dualizacion de la Metropoli de Buenos Aires
- Moura, Rosa. Coerción en las prácticas urbanas y fragmentación de la cohesión social: Una mirada desde las ciudades brasileñas.
- Pirez, Pedro, 2002. Polarization and Prosperity in the Buenos Aires periphery. World Bank.
- Stavros Stavrides, Urban porosity and the right to the city
- Torres, 1999. El Mapa Social de Buenos Aires. Secyt FADU-UBA